

## CAPITOLO II

### QUADRO FINANZIARIO

#### 1. Metodologia dell'indagine e della definizione dei dati

Come ha sempre fatto nelle precedenti relazioni, la Sezione si propone di esporre, nel presente capitolo, un quadro il più esauriente possibile dei risultati globali della gestione finanziaria degli enti sottoposti al suo esame, nelle varie angolazioni contabili in cui la realtà gestionale può essere colta e con le aggregazioni risultanti nel piano delle rilevazioni.

Quest'ultimo, invero, si proponeva il raggiungimento di precise finalità conoscitive, quali:

a) l'individuazione dei limiti finanziari della gestione 1988, articolata per comparti, sì che ne risultino distinte l'una dall'altra la gestione di mantenimento (o funzionamento) e quella di investimento; articolazione per comparti che deve incrociarsi con quella generale per regioni, tenendo distinti nell'ambito di ciascuna regione il complesso delle province da quello dei comuni ed entrambi da quello delle comunità montane e curando altresì

l'aggregazione dei comuni per gruppi omogenei secondo larghi criteri demografici, (ossia anche al di là di un rigido riferimento alle classi demografiche nelle quali sono suddivisi i comuni ai fini amministrativi);

b) l'utilizzazione dei dati di cassa (riscossioni e pagamenti) e anche, per quanto possibile - in ragione della tempestività dell'acquisizione dei conti consuntivi e dei certificati a consuntivo - dei dati di competenza (accertamenti ed impegni), con indicazione della consistenza dei residui attivi e passivi ereditati, nonché del loro smaltimento;

c) l'evidenziazione del quadro regionale, con l'individuazione di indicatori finanziari validi per ciascuna regione, idonei a costituire strumento di autocontrollo per i singoli enti, nonché strumento di giudizio in un quadro di confronto degli stili di amministrazione riferiti ad enti di diverse regioni.

E' superfluo aggiungere che l'esposizione mediante aggregazione dei dati sulla base di precisi criteri offre la possibilità di individuare, per ciascuna scala di dati, la fascia mediana costituente la situazione di normalità ed i più o meno accentuati scostamenti da tale valore medio costituenti invece le anomalie suscettibili di ulteriori approfondimenti vertenti sulla loro

eziologia.

Con tali preliminari, necessarie avvertenze, va considerato che non è stato possibile effettuare la rilevazione dei dati per tutti i 1.322 enti di competenza della Sezione, essendo mancata, per 49 comuni, la certificazione necessaria (conto consuntivo, certificato a consuntivo, documenti e schede informative allegati).

Al fine di sopperire a tale inconveniente - che avrebbe reso impossibile il raffronto dei dati 1988 con quelli, definitivi e completi, del 1987 - e di fornire un dato, sia pure di stima, relativo a tutti gli enti sui quali la Sezione è chiamata a riferire, e tenuto altresì conto che i dati disponibili concernevano la totalità delle province e il 96% dei comuni, si è proceduto alla ricostruzione del dato complessivo 1988 raggugliandolo ai dati disponibili delle varie classi demografiche nell'ambito delle singole regioni, assumendo a base il rapporto tra popolazione complessiva e quella degli enti per i quali erano disponibili i dati, secondo la seguente formula:

$$x : Fd = Pc : Pd$$

dove x = dato complessivo di stima; Fd = dato finanziario disponibile; Pc = popolazione complessiva della classe di appartenenza; Pd = popolazione degli enti per i quali è disponibile il da-

to. (cfr. prospetto II/ da 1 a 8 del volume degli allegati).

Per la prima volta sono stati inseriti i dati relativi alle comunità montane, in conformità a quanto previsto dal piano delle rilevazioni.

Si tratta di una scelta della Sezione che ha successivamente trovato un preciso riscontro nell'assimilazione delle comunità montane agli "enti locali" attuata dall'art. 28 della recente legge 8 giugno 1990, n. 142.

Per tali dati, per i quali sono stati utilizzati i soli certificati a consuntivo non disponendosi dei conti, l'esercizio considerato è quello relativo al 1987 e mancano raffronti con situazioni gestionali anteriori.

Gli enti presi in considerazione sono stati 271 su 336: trattasi pertanto di un campione più che rappresentativo di quella realtà gestionale; ciò non di meno si è ugualmente voluto offrire, anche per quest'area amministrativa locale, dati parametrati di stima relativi all'universo degli enti.

A tal fine il dato finanziario complessivo è stato ragguagliato a quello disponibile assumendo a base della proporzione il rapporto intercorrente tra la superficie montana complessiva espressa in ettari e quella degli enti per i quali erano disponi-

bili i dati, secondo la seguente formula:

$$x : Fd = Sc : Sd$$

dove x = dato complessivo di stima; Fd = dato finanziario disponibile; Sc = superficie montana complessiva in ettari; Sd = superficie montana di competenza degli enti per i quali è disponibile il dato finanziario. (Cfr. prospetto II/9 del volume degli allegati).

Dall'esposizione dei dati è esclusa la Sicilia, atteso che la competenza propria delle comunità montane spetta in quella regione autonoma, come è noto, alle province regionali.

L'inclusione delle comunità montane tra le aree di indagine della Sezione implica peraltro la considerazione di aspetti di ordine generale, sui quali qui di seguito si riferisce.

## 2. Estensione delle indagini della Sezione alle comunità montane

### 2.1 Iniziative assunte dalla Sezione

Nelle due ultime relazioni trasmesse al Parlamento la Sezione ha riferito sull'esito di alcune analisi condotte su specifici aspetti finanziari e gestionali delle comunità montane. Con la relazione resa nel 1988 veniva avviata una prima indagine rico-

gnitiva sul sistema di finanziamento degli enti montani ai fini di una prima valutazione sulla coerenza di una disciplina che si articola attraverso una pluralità di fondi, stanziati, rispettivamente, nello stato di previsione del Ministero del bilancio e del Ministero dell'interno, la cui ripartizione viene effettuata sulla base di parametri non omogenei e, per certi aspetti, non funzionali rispetto allo specifico ruolo riservato agli enti montani. La relazione dello scorso anno, proseguendo lungo una linea di programma tracciato e modulato per successivi approfondimenti, ha inteso offrire un primo spunto di riflessione sugli effetti prodotti - in termini di fruibilità di risorse - dall'istituzione del "fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane" (art. 8 decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400).

A riguardo, sembra opportuno ricordare come, in tale ultima relazione, la Sezione non abbia mancato di riscontrare e avvisare sulle difficoltà conseguenti la mancata " messa a regime " di un sistema volto ad acquisire con tempestività - al pari di quanto avviene per i comuni e le province - la documentazione contabile afferente alla gestione finanziaria delle comunità montane. Nella mancata previsione legislativa di un obbligo di

trasmissione dei consuntivi, funzionale all'attività referente della Corte, veniva individuato un serio ostacolo per l'approfondimento dei fenomeni gestionali e di espletamento delle indagini della Sezione con riguardo a tali enti. Un difetto di tecnica legislativa, dunque, dal momento che il quadro emergente dalle linee di tendenza degli andamenti e dei fenomeni gestionali di comuni e province non può ritenersi esaustivo per dare completezza e sostegno a valutazioni e giudizi, il cui orizzonte di riferimento é necessariamente proiettato su quella parte della finanza pubblica locale, entro la quale "convivono" e si iscrivono tutte quelle gestioni locali che alle amministrazioni comunali e provinciali, in diversa guisa, si collegano, con evidenti implicazioni di carattere finanziario. L'auspicio era, pertanto, di individuare una soluzione che valesse ad "aprire", anche per le comunità montane, un osservatorio di conoscenze, analogo a quello avviato per i comuni e le province sulla base di quanto previsto nell'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

## 2.2 Le opinioni espresse dall'A.N.C.I., dall'U.P.I. e dall'U.N.C.E.M.

Al fine di superare le descritte difficoltà è sembrata positivamente sperimentabile la soluzione di coinvolgere nel pro-

blema le amministrazioni interessate, invitandole ad esprimere un avviso sull'estensione agli enti montani dell'attività di referto della Sezione.

Nell'adunanza del settembre 1989 sono state esaminate le risposte pervenute dall' A.N.C.I., dall' U.P.I. e dall' U.N.C.E.M..

Va segnalato, a riguardo, come la linea di ragionamento seguita dalla Sezione conducesse a prospettare alle associazioni interpellate la possibilità di un ampliamento del campo di indagine, in coerenza con la normativa vigente, interpretata in chiave sistematica. Senonché, mentre l'U.N.C.E.M. esprimeva un favorevole apprezzamento per la tesi sostenuta dalla Sezione, manifestando consenso e disponibilità, viceversa alcune perplessità venivano sollevate dall' A.N.C.I., che, nella formulazione dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, riteneva di individuare un limite di ordine soggettivo alla competenza intestata alla Sezione. Quella da ultimo riferita, è un'interpretazione che la Sezione non ritiene di poter condividere per le ragioni che di seguito saranno esposte. Resta il fatto che, proprio perchè sollevato e manifestato, di tale dubbio interpretativo non può non tenersi conto e soprattutto non può non essere avvisato il Parlamento, alle cui definitive valutazioni la questione rimarrà sostanzialmente riservata.



### 2.3 I termini della questione

Il quesito relativo all'ambito di competenza della Sezione enti locali, con particolare riferimento alle comunità montane, non può prescindere da un'esigenza in certo senso pregiudiziale: quella, cioè, di individuare natura e ruolo di un'attività che l'art. 13 della legge n. 51 del 1982 non definisce, ma dà per presupposta. Di modo che, non solo in tale norma, ma anche altrove - nei principi di ordine costituzionale in primo luogo e nella stessa logica del sistema - va ricercato l'essenziale significato, ma, soprattutto, la chiave di lettura, per un'interpretazione che voglia mantenersi rispettosa dell'intento che tale norma ha ispirato.

Se questo è il punto di partenza dell'indagine, l'aspetto da esaminare è duplice; nel senso che l'ambito e i limiti di tale competenza, se vanno innanzitutto definiti in rapporto alla coerenza propria della funzione e del suo esprimersi, esigono, altresì, una necessaria individuazione di quell'unico denominatore comune, a cui poter ricondurre la variegata realtà dei poteri locali, la quale, nelle province e nei comuni, trova i momenti esponenziali di maggiore tradizione storica e di più spiccata rilevanza, ma che, in essi, non si esaurisce, nè trae compiuta rappresentazione.

La competenza attribuita alla Sezione enti locali dall'articolo 13 della legge n. 51 del 1982 ha formato oggetto di successive puntualizzazioni, volte a precisarne la natura e il ruolo, in rapporto al multiforme atteggiarsi delle attività della Corte e alla complessa articolazione delle funzioni intestate. Sgombrato il campo da iniziali incertezze, è sul versante della funzione di referto che sono venuti progressivamente chiarendosi le ragioni di una metodologia operativa propria.

Un contributo, a riguardo, è stato offerto dalla Corte costituzionale, la quale, con due successive sentenze, ha avuto modo di precisare i significati sottesi all'esprimersi di una funzione ritenuta coesistente al sistema.

E' stato chiarito, innanzitutto, che i conti consuntivi vanno trasmessi alla Sezione enti locali per consentirle di assolvere un compito del tutto diverso da quello cui sono chiamate le Sezioni giurisdizionali della Corte: non, quindi, per un accertamento di possibili ipotesi di responsabilità, ma, viceversa, per un esame di regolarità e di buon andamento della gestione finanziaria degli enti locali, finalizzato al referto annuale al Parlamento. E' una funzione, questa, che, se presuppone "l'attuazione di una indagine globale coinvolgente tutti i settori interes-

sati per gli scopi di coordinamento e accertamento della buona gestione dell'area della finanza pubblica, quale oggi si va sempre più delineando positivamente, appare fine eminentemente sistematico, nell'interesse della collettività nazionale, quanto il rispetto stesso delle autonomie, cui peraltro non contraddice" (Corte cost. n. 422, 7 aprile 1988). Conseguentemente, l'attività della Sezione enti locali e i correlativi obblighi "non soltanto sono pienamente compatibili con la posizione e le funzioni costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti (art. 100, comma secondo, cost.), ma rispondono, anche, ad un principio costituzionale positivo che, imponendo al Parlamento nazionale di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale (art. 119 cost.), suppone logicamente che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, quale è la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni della gestione finanziaria delle province e dei comuni" (Corte cost. n. 961, 13 ottobre 1988).

Due considerazioni sono, allora, opportune. La prima, per sottolineare che, quella prevista dall'art. 13 della legge n. 51 del 1982, seppure nella tradizionale funzione di controllo si iscrive, per metodo e forme si caratterizza; essa vale infatti ad articolarne ulteriormente le potenzialità di intervento, privi-

legiando e rafforzando, fra i possibili modi del suo esercizio, quello che alla posizione di neutralità e alla competenza tecnica della Corte collega l'effetto di un apporto conoscitivo, coerente con il suo ruolo di ausiliarità e con la sua posizione di referente istituzionale del Governo e del Parlamento. Inoltre, se il riferire alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti costituisce tipica espressione di una funzione costituzionalmente intestata (art. 100 cost.), d'altro canto proprio l'esigenza di coordinamento (art. 119 cost.) implicata da una finanza unitaria, che coinvolge una molteplicità di centri di spesa, rappresenta il presupposto di una corrispondente dilatazione sul versante della sfera conoscitiva e di referto. Sono riflessioni, queste, che consentono di meglio puntualizzare la portata delle disposizioni contenute nell'art. 13 della legge n. 51, il cui significato non potrebbe essere colto pienamente, se disgiunto dai principi di cui costituisce applicazione, cioè dalla specificità di quel ruolo e da quella competenza di referto, la quale ultima, d'altro canto, trova giustificazione e dimensione in rapporto a quel "principio costituzionale positivo" che impone al Parlamento di coordinare la finanza regionale e locale con quella dello Stato.

Il quadro, testè tracciato, permette di verificare le linee di una coerenza interpretativa che, al di là del mero riferimento lessicale, si proponga di conservare intatta la ratio legislativa, in rapporto con le esigenze di una chiara visione di inquadramento sistematico.

A riguardo, sembrano essenziali alcune osservazioni. La prima è di carattere tecnico-legislativo, per avvisare, cioè, come sia ricorrente nella normativa locale il riferimento ai "comuni" e alle "province" per ricomprendere, in tali termini, realtà più vaste di quelle giuridicamente individuabili sulla base di una rigorosa configurazione di specifiche entità soggettive.

D'altra parte, la norma contenuta nell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, proprio perchè rivolta a sollecitare funzioni costituzionalmente intestate, postula di essere riguardata nel suo essenziale significato di "apertura" per un affaccio conoscitivo sui problemi della finanza locale, i quali, se nelle gestioni provinciali e comunali degli enti con più di ottomila abitanti trovano maggiore incidenza e dimensione, nè si esauriscono, nè possono in esse fattualmente circoscriversi.

Va notato, altresì, che nei limiti in cui scopo ultimo della disciplina - come in precedenza si è cercato di dimostrare - è quello di utilizzare e sollecitare la funzione conoscitiva della

Corte al fine di informare il Parlamento su processi, tendenze e implicazioni di carattere finanziario, riferentesi alle gestioni comunali e provinciali, nel corrispondervi non è consentito sottovalutare quanto in queste stesse gestioni vi sia di inscindibilmente connesso con quelle realtà che, pur soggettivamente differenziate, vengono a collegarsi con le prime sotto molti profili, sia di carattere finanziario che di carattere economico.

E' un'osservazione che, per le comunità montane, assume particolare evidenza. Basteranno, in proposito, alcuni cenni essenziali.

Gli enti montani sono, strutturalmente, costituiti da quegli stessi "comuni", nominati nell'art. 13 della legge n. 51; essi amministrano un territorio ed una popolazione coincidente con quella dei comuni "appartenenti". I finanziamenti loro riservati, sia ordinari che dipendenti da leggi di settore o da fondi comunitari, affluiscono, quindi, alle medesime realtà locali - nell'ambito delle quali si iscrivono gli enti espressamente elencati nel medesimo art. 13 - incidendo sul loro ruolo, sulla relativa potenzialità e proficuità gestionale. Nè va dimenticato che i piani di sviluppo delle comunità, se debbono tener conto delle esigenze espresse dagli enti di appartenenza, costituiscono, pe-

raltro, un riferimento essenziale per i singoli comuni, i quali, a loro volta, nei loro interventi e nella redazione dei piani urbanistici hanno l'obbligo di osservare le relative prescrizioni (art. 5, quinto comma, legge n. 1102 del 1971). Per completare il quadro, è importante altresì sottolineare che l'art. 6, prevede un articolato sistema di deleghe da parte dei comuni a favore delle comunità e viceversa, funzionale ad una più razionale gestione dei servizi. A tutto ciò va aggiunta, poi, la possibilità di gestire servizi a favore delle singole collettività comunali, nonché la previsione di una contribuzione obbligatoria come forma di finanziamento comunale a favore dell'ente montano di appartenenza. Ma, soprattutto, va sottolineata la prossima "messa a regime" di un sistema perequativo per i comuni montani che rappresenterà, per la medesima "realtà" montana, un'ulteriore fruizione di risorse oltre ai finanziamenti propri delle comunità. Già questi pochi cenni consentono di affermare come - al di là della loro differente soggettività giuridica - comuni e comunità costituiscono, per l'intrecciarsi dei loro rapporti finanziari e gestionali, come pure per le coincidenze di ordine strutturale, aspetti di una realtà da osservare e valutare nell'ambito delle complesse relazioni che vi si vengono ad instaurare.

A conforto e chiusura di un ragionamento che alla realtà di un modo di essere codificato per legge vuole mantenersi fedele e coerente, va ulteriormente sottolineato come la recente disciplina delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142) preveda (art. 29) la possibilità di trasformazione delle comunità montane in unione di comuni; una prospettiva che, innescando un fenomeno di osmosi fra enti istituzionalmente diversi, certifica le coincidenze morfologiche delle sottostanti realtà.

Ritenere, in ossequio ad un mero formalismo lessicale, che le comunità montane, in quanto entità soggettivamente distinte dai comuni e dalle province, non rientrino nel campo di indagine riservato all'attività referente della Corte e, nell'ambito di questa, alla Sezione enti locali, significherebbe non solo contraddire la coerenza di una attribuzione funzionale che trova il suo fondamento in costituzione, ma costituirebbe, altresì, un'inammissibile menomazione - dal punto di vista della completezza tecnica - di quell'informazione cui è chiamata la Corte in ausilio del controllo politico e dell'attività legislativa del Parlamento.



#### 2.4 Natura dell'attività referente e suo collegamento con le esigenze di coordinamento della funzione pubblica e con le procedure di decisione delle spese pubbliche

Al di là degli specifici e puntuali collegamenti sopraindicati, non va dimenticato che la funzione di referto tende, per sua natura, a sottrarsi ad una definita dimensionalità di ambiti prefissati, laddove essa va misurata in rapporto a quelle esigenze conoscitive del Parlamento, che, da un lato si dispongono in senso funzionale all'attività di coordinamento (art. 119), mentre, per altro verso, costituiscono un presupposto essenziale nell'ambito di quel processo decisionale chiamato a comporre e rendere coerente le decisioni di spesa con gli equilibri di un bilancio pubblico sul quale insistono in larga misura proprio i fabbisogni della finanza decentrata. L'esperienza più recente - puntualmente evidenziata dalla Corte - sembra confermare una crescita della spesa locale, rispetto alla quale il vincolo fissato per i trasferimenti mostra una intrinseca debolezza. Di qui, l'esigenza di necessari interventi strutturali per consentire, mediante il superamento di inefficienze gestionali e organizzative, di porre le basi per una riqualificazione della spesa e per un suo effettivo contenimento. Proprio per ciò, la conoscenza delle linee di tendenza, dei problemi economici e finanziari,

come pure dei difetti strutturali, delle incoerenze di discipline - a volte inadeguate, più spesso contraddittorie - diviene un essenziale momento attraverso il quale assume maggiore chiarezza e più coerente orientamento quel percorso decisionale, attraverso il quale si snoda la legislazione sulla finanza pubblica.

In conclusione, senza voler ripetere quanto già osservato, l'attività referente mal sopporta, per sua stessa natura, limitazioni alla propria attività. Semmai un problema di limiti può porsi per la necessità - spesso imprescindibile - di avvalersi di adeguati supporti conoscitivi; essi, qualora presuppongano comportamenti collaborativi da parte di soggetti od enti, in tanto possono divenire di sicura ed estesa acquisizione in quanto siano puntualmente previsti e disciplinati. Altro aspetto - ma non rileva in questa sede - è quello connesso con l'individuazione dell'ufficio, sezione o apparato al quale - nell'ambito dell'organizzazione e articolazione interna alla Corte - debba far capo l'esercizio dell'attività.

Va ricordata, inoltre - e la circostanza è di importanza essenziale - che l'U.N.C.E.M. ha positivamente accolto l'iniziativa della Sezione intesa a ricomprendere gli enti montani nella sfera di competenza propria. Resta, certamente, da verificare la concreta disponibilità dei singoli enti nel corrispondere ad e-

ventuali richieste di documentazione contabile e di informativa. A tale riguardo, la sezione non può nascondersi le difficoltà che potrebbero sorgere qualora alle proprie iniziative istruttorie non dovesse corrispondere uno "spontaneo" adempimento.

Sembra utile osservare, peraltro, come già con la legge 24 aprile 1989, n. 144, art. 16, sia stata prevista la trasmissione alla Corte dei certificati dei conti consuntivi delle comunità montane. Proprio tale adempimento ha consentito alla Sezione di svolgere indagini sulla gestione di tali enti.

## 2.5 Conclusioni

Sulla base delle suesposte considerazioni, la sezione ritiene di sottoporre alla valutazioni del Parlamento le seguenti conclusive prospettazioni:

1) i principi costituzionali esposti, nonché quelli desumibili dalla legislazione vigente consentono di affermare che l'attività di referto, proprio perché connessa con il ruolo di ausiliarità della Corte, mal sopporta, per sua natura, una definizione di competenza che valga a limitare entro precisi ambiti giudizi o valutazioni;

2) puntuali disposizioni di legge occorrono, peraltro, per

istituire, nei confronti di soggetti od enti, obblighi di adempimento che si traducono in prestazioni di attività, per le quali occorra una specifica organizzazione o comunque richiedano un particolare impegno collaborativo.

Proprio in relazione all'ultimo aspetto segnalato, la Sezione auspica una disciplina normativa della materia volta ad individuare per le comunità montane quegli stessi adempimenti, previsti per le amministrazioni comunali e provinciali dall'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

### 3. Gestione di parte corrente

Le entrate correnti delle province sono ammontate nel 1988 a 6.028,8 miliardi in termini di accertamenti, a 5.942,1 miliardi in termini di riscossioni; le spese correnti a 5.711,9 miliardi in termini di impegni e 5.192,9 miliardi in termini di pagamenti.

Le entrate correnti dei comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti sono ammontate, nel 1988, ad un dato stimato in 36.334,3 miliardi in termini di accertamenti, in 35.932,5 miliardi in termini di riscossioni; le spese correnti in 34.627,8 in termini di impegni e 32.629,9 miliardi in termini di pagamenti.

Con idonea parametrizzazione, effettuata sugli importi dedotti

da tutti i conti dei comuni ricompresi fra n. 8.001 e n. 9.999 abitanti (n. 237), le entrate correnti del 1988 dei comuni con popolazione inferiore ad ottomila abitanti sono stimabili in 10.720,6 miliardi in termini di accertamenti, in 10.427,6 miliardi in termini di riscossioni; le spese in 9.856,2 miliardi in termini di impegni e 9.469 miliardi in termini di pagamenti.

Il quadro generale che ne deriva è il seguente (in miliardi di lire):

	ENTRATE	
	accertamenti	riscossioni
Province	6.028,8	5.942,1
Comuni oltre 8.000 ab.	36.334,3	35.932,5
Comuni fino 8.000 ab.	10.720,6	10.427,6
<b>Totale</b>	<b>53.083,7</b>	<b>52.302,2</b>

	SPESE	
	impegni	pagamenti
Province	5.711,9	5.192,9
Comuni oltre 8.000 ab.	34.627,8	32.629,9
Comuni fino 8.000 ab.	9.856,2	9.469,-
<b>Totale</b>	<b>50.195,9</b>	<b>47.291,8</b>

Nel prosieguo della relazione si riferisce partitamente sulle entrate e sulle spese di province, comuni e comunità montane,

espresse in termini tanto di competenza quanto di cassa.

Per le comunità montane sono stati considerati i soli dati relativi al 1987.

### 3.1 Gestione di parte corrente delle province

#### 3.1.1 Gestione delle entrate

##### 3.1.1.1 Dati globali

Gli accertamenti delle province relativi al 1988 sono ammontati ad un importo stimato in 6.028,8 miliardi, con un aumento del 6,8% rispetto al 1987 (5.645,6 miliardi).

L'aumento si è palesato più sensibile nel sud-isole (7,9%) rispetto al centro-nord (6,1%), con una punta massima significativa in Calabria (+39,2%), mentre il Molise e la Puglia hanno palesato flessioni (rispettivamente -1,4% e -7,35%).

In termini di riscossioni le entrate correnti delle province sono ammontate a 5.942,1 miliardi, con un aumento del 7,7% rispetto al 1987 (5.516,9 miliardi), concentrato peraltro nel centro-nord (+13,3%) contro una flessione dello 0,5% nel sud-isole, quale risultante di vistose oscillazioni di segno opposto (dagli

aumenti del 21,7% e del 17,5% in Campania e Calabria alle flessioni del 16,1% e del 10,9% in Puglia e Sicilia).

La composizione delle entrate correnti delle province relative al 1988 espressa in tassi percentuali di incidenza sul totale risulta la seguente:

	accertamenti	riscossioni
a) entrate tributarie	8,9	8,8
b) trasferimenti correnti	84,4	85,8
- dallo Stato	72,7	74,9
- dalla regione	10,9	9,6
- altri	0,8	1,3
c) entrate extra tribut.	6,7	5,4
<b>TOTALI</b>	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>

Le entrate tributarie, in particolare, hanno palesato un sensibile aumento della loro incidenza sul totale dell'entrata corrente, in termini sia di competenza (+1,5%) sia di cassa (+1,9%).

In termini di cassa, poi, è lievemente aumentata l'incidenza dei trasferimenti statali (+0,3%), mentre è diminuita quella dei trasferimenti regionali (+1,9%) e delle entrate extra-tributarie (-1,4%). (cfr. prospetti II/22-30 del volume degli allegati).

### 3.1.1.2 Entrate tributarie

In termini di accertamenti le entrate tributarie delle province sono ammontate a 534,2 miliardi, facendo segnare un aumento del 27,1% rispetto al 1987 (420,4 miliardi), più sensibile nel sud-isole (34,6%) rispetto al centro-nord (25,2%) e con punte massime nel Molise (+70,8%) e Campania (+42,5%) e minima in Lombardia (+21,2%).

In termini di riscossioni esse sono ammontate a 521,1 miliardi, con un aumento del 37,3% rispetto all'anno precedente (379,6 miliardi), più sensibile nel sud-isole (+52,1%) rispetto al centro-nord (33,9%) e con una punta massima macroscopica in Campania (+107%) ed altre pure vistose nelle Marche (+80,6%) ed in Basilicata (+72,4%), ed una punta minima in Calabria (+9,1%).

Come si è detto più indietro, l'incidenza di questa voce sul totale dell'entrata è stata dell'8,9% in termini di accertamenti, dell'8,8% in termini di riscossioni. (cfr. prospetti II/10-23 del volume degli allegati).

### 3.1.1.3 Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti alle province sono ammontati nel 1988 a 5.094,9 miliardi in termini di accertamenti e a 5.121,1 miliardi in termini di riscossioni, con un aumento rispettiva-



mente del 4,1% e del 7,4% rispetto al 1987 (4.893,4 e 4.769 miliardi). (cfr. prospetti II/16-26 del volume degli allegati).

Di essi, quelli dello Stato sono ammontati a 4.381,5 miliardi in termini di accertamenti e a 4.114,7 miliardi in termini di riscossioni (rispettivamente +3,1% e +8,2% rispetto al 1987); quelli delle regioni rispettivamente a 657,7 e 571,4 miliardi.

I trasferimenti statali sono aumentati mediamente più nel centro-nord (+12,1%) che nel sud-isole (+2,5%) in termini di riscossioni. (cfr. prospetti II/14-24 del volume degli allegati).

I trasferimenti regionali, a loro volta, presentano dati alquanto disomogenei, tenuto conto che in termini di accertamenti si registrano oscillazioni che spaziano dall'aumento del 123,7% della Calabria alla flessione del 47,6% della Puglia rispetto al valore medio nazionale del 16,8% e che in termini di cassa emerge una flessione del 10,1% in media nazionale derivante da un aumento medio del centro-nord del 12,9% e da una flessione media del 24,7% nel sud-isole. (cfr. prospetti II/15-25 del volume degli allegati).

#### 3.1.1.4 Entrate extra-tributarie

Le entrate extra-tributarie sono globalmente ammontate, nel 1988, a 402,8 miliardi in termini di accertamenti ed a 322,7 mi-

liardi in termini di riscossioni, rispettivamente con un aumento del 21,4% e con una flessione del 13,9% rispetto al 1987.

Il predetto aumento è stato più sensibile nel sud-isole (51,3%) che nel centro-nord (11,6%), con una punta massima macroscopica in Calabria (+404%) e minima nel Molise (-43,6%). Altrettanto disomogenei sono i dati di cassa. (cfr. prospetti II/21-29 del volume degli allegati).

#### 3.1.1.4.1 Proventi dei servizi pubblici

Tra le entrate extra-tributarie, i proventi dei servizi pubblici sono ammontati a 25,3 miliardi, facendo segnare un aumento medio nazionale (valido sostanzialmente anche per le grandi aree territoriali) del 16,4% rispetto al 1987 (21,7 miliardi).

Punte massime si segnalano nel Molise e nel Friuli-Venezia Giulia (96,5% e 79,6%), minime in Liguria e nel Lazio (-16,1% e -10,7%). (cfr. prospetto II/17 del volume degli allegati).

#### 3.1.1.4.2 Proventi dei beni

Più sensibile è stato, nel 1988, l'aumento (33,2%) rispetto al 1987 (54,5 miliardi), dei proventi dei beni, ammontanti a 72,6 miliardi. Anche per tale comparto si registrano oscillazioni vi-

stose, dagli aumenti del 363% del Lazio, del 242,5% del Molise e del 169,5% dell'Umbria alle flessioni del 16,7% della Basilicata e dell'11,1% del Veneto. (cfr. prospetto II/18 del volume degli allegati).

#### 3.1.1.4.3 Interessi su titoli, anticipazioni e crediti

Tale comparto dell'entrata ha subito una flessione media nazionale del 29,8%, tenuto conto che si è passati dai 18,1 miliardi del 1987 ai 12,7 miliardi del 1988.

Anche per esso si registrano oscillazioni notevoli tra regione e regione. (cfr. prospetto II/19 del volume degli allegati).

Le riscossioni del comparto, considerate insieme a quelle dei proventi dei beni, sono ammontate a 49,2 miliardi, con un aumento del 22,7% rispetto al 1987 (40 miliardi) più sensibile nel sud-sole (+67,3%) e con punte massime in Sicilia (+263,6% e Lombardia (+180%). (cfr. prospetto II/28 del volume degli allegati).

#### 3.1.1.4.4 Proventi dei servizi pubblici e utili netti dei servizi

Le due voci, considerate congiuntamente, hanno dato luogo nel 1988 a riscossioni per 24,5 miliardi, segnando un aumento dell'8,9% rispetto al 1987 (22,5 miliardi), più sensibile nel sud-

isole (+14,7%) rispetto al centro-nord (+7,3%) e con punte massime nel Molise (+80,25%) e nel Veneto (+58,9%) e minime nel Piemonte (-43,4%), in Campania (-2,2%) ed in Puglia (-0,1%). (cfr. prospetti II/27-20 del volume degli allegati).

### 3.1.2 Gestione della spesa corrente delle province

La spesa corrente delle province è ammontata nel 1988 a 5.711,9 miliardi in termini di impegni, a 5.192,9 miliardi in termini di pagamenti, segnando un aumento, rispetto al 1987 (5.132,4 e 4.823,1 miliardi), rispettivamente dell'11,3% e del 7,7%.

L'aumento rispetto al precedente esercizio è stato pertanto sensibilmente superiore a quello dei comuni in termini di competenza (6%), mentre in termini di cassa è stato più contenuto (aumento medio dei comuni: 8,4%).

Non si registrano apprezzabili scostamenti tra centro-nord e sud-isole in termini di competenza, pur se all'interno di queste due aree le oscillazioni tra regione e regione sono state notevoli; sul versante della cassa, al contrario, il sud e le isole hanno fatto registrare un minor aumento medio percentuale (5,9%) rispetto al centro-nord (8,7%), con punte massime in Calabria (+21,8%) e Sicilia (+17,2%) e minime in Campania (-7,9%) e Puglia

(-4,7%).

La composizione della spesa di parte corrente delle province relativa al 1988, espressa in tassi percentuali di incidenza sul totale di essa, risulta la seguente:

	impegni	pagamenti
Personale	37,9	39,7
Acquisto di beni e serv.	31,7	28,9
Trasferimenti correnti	11,8	10,2
Interessi passivi	12,9	13,8
Voci residuali	5,7	7,4
<b>Totali</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Ove si prendano in considerazione i soli dati di cassa, deve rilevarsi, rispetto al precedente esercizio, un aumento trascurabile dell'incidenza della spesa per il personale sul totale (+0,1%), una modesta diminuzione di quella per acquisto di beni e servizi (-0,4%) e per trasferimenti correnti (-0,2%) ed un più sostenuto aumento di quella per interessi passivi (+0,6%).

Può pertanto affermarsi che il quadro dell'intero comparto della spesa corrente delle province è caratterizzato da una sostanziale stabilità. (cfr. prospetti II/124-130 del volume degli allegati).

### 3.1.3 Spesa per il personale

La spesa per il personale delle province è ammontata, nel 1988, a 2.166,1 miliardi in termini di impegni e a 2.059,7 miliardi in termini di pagamenti, con un aumento, con riguardo al 1987, rispettivamente dell'8% e del 7,8%.

L'aumento è stato alquanto omogeneo nelle varie regioni in termini di competenza, mentre in termini di cassa è stato più sensibile nel centro-nord (+9,7%) rispetto al sud-isole (+5%), con punte massime in Toscana (+15,5%) e Lombardia (+13,4%); decrementi si sono verificati in Campania (-12,2%) e nel Friuli Venezia Giulia (-1,6%). (cfr. prospetti II/119-126 del volume degli allegati).

Come si è detto, la spesa per il personale ha rappresentato il 37,9% del totale della spesa corrente in termini di impegni, il 39,7% in termini di pagamenti. (cfr. prospetti II/21-22 del volume degli allegati).

### 3.1.4 Spesa per l'acquisto di beni e servizi

La spesa per l'acquisto di beni e servizi delle province è ammontata nel 1988 a 1.812,3 miliardi in termini di impegni, a 1.499,5 miliardi in termini di pagamenti, con un aumento, riferi-

to al 1987, rispettivamente dell'8,4% e del 6%.

L'aumento è stato abbastanza omogeneo nelle due grandi aree territoriali del centro-nord e del sud-isole in termini di impegni, mentre in termini di pagamenti esso oscilla tra una più sensibile lievitazione nel centro-nord (+12,3%) ed una flessione nel sud-isole (-2,4%).

In particolare, nel centro-nord si segnala la punta massima costituita dal Lazio (+59,3%) contro una flessione del 7,3% in Toscana; nel sud-isole al più consistente aumento registrato nel Molise (+37,2%) si contrappongono le flessioni di Puglia (-16,1%) e Campania (-15,8%).

Sul totale della spesa corrente il comparto ha inciso, come si è detto, nella misura del 31,7% in termini di impegni e del 28,9% in termini di pagamenti. (cfr. prospetti II/120-127 del volume degli allegati).

### 3.1.5 Spesa per trasferimenti correnti

Il comparto ha fatto registrare un aumento, rispetto al 1987 (631,7 miliardi di impegni e 501 miliardi di pagamenti), rispettivamente del 6,9% e del 5,9%, essendo la spesa ammontata a 675,1 miliardi (impegni) e 531,6 miliardi (pagamenti).

L'aumento è stato più sensibile nel sud-isole (+9,5%) rispet-

to al centro-nord (+5,4%), con punte massime nel Veneto (+38,9%) e in Calabria (+34,9%) e minime nel Molise (-31%) ed in Puglia (-29,4%).

Il quadro generale che ne risulta è pertanto alquanto disomogeneo per una voce che ha palesato un'incidenza sul totale della spesa corrente dell'11,8% in termini di impegni e del 10,2% in termini di pagamenti. (cfr. prospetti II/121-128 del volume degli allegati).

### 3.1.6 Spesa per interessi passivi

In termini di competenza, la spesa per interessi passivi è passata dai 699,6 miliardi del 1987 ai 739,7 miliardi del 1988, facendo con ciò segnare un aumento medio del 5,7%, abbastanza omogeneo nelle varie regioni, se si escludono talune punte sia massime (Calabria +22,8%; Puglia +20,5%) sia minime (Molise - 4,7%; Lazio -2,1%).

In termini di cassa, al contrario, l'aumento è risultato più consistente (+12,2%), essendo la spesa passata dai 638,7 miliardi del 1987 ai 716,4 miliardi del 1988.

Considerato sotto il profilo della sua distribuzione territoriale, detto aumento è risultato più marcato nel sud e nelle iso-



le (+22,3%) rispetto al centro-nord (+8,6%), con una punta massima macroscopica del 237% in Calabria e quelle altrettanto rilevanti del 50,2% in Toscana e del 31,5% in Campania e con punte minime nel Lazio (-12,2%) e nel Molise (-4,75%).

Del totale della spesa corrente gli interessi passivi hanno costituito il 12,9% in termini di impegni, il 13,8% in termini di pagamenti. (cfr. prospetti II/122-129 del volume degli allegati).

### 3.1.7 Rimborso di prestiti

La spesa per rimborso di prestiti (378,4 miliardi) è mediamente aumentata, rispetto al 1987 (305,5 miliardi) del 23,9%, senza considerevoli scostamenti tra regione e regione. (cfr. prospetto II/125 del volume degli allegati).

## 3.2 Gestione di parte corrente dei comuni

### 3.2.1 Entrate correnti

#### 3.2.1.1 Dati globali

Gli accertamenti relativi al 1988 dei comuni di competenza della Sezione sono ammontati ad un importo stimato in 36.334,3 miliardi, con un aumento del 5,08% rispetto al 1987 (34.578,8

miliardi).

Opportunamente parametrati con il procedimento descritto più indietro, i dati suesposti, riferiti all'universo degli enti (ossia comprensivi dei comuni con popolazione fino ad 8.000 abitanti), danno le seguenti risultanze:

1988 - Accertamenti per 47.054,9 miliardi, pari ad un aumento del 6% rispetto al 1987 (44.393,3 miliardi).

Limitato il discorso ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, l'aumento si è palesato più sensibile nel sud-sole (5,62%) rispetto al centro-nord (4,85%), con punte massime nel Trentino-Alto Adige (12,61%) e in Sardegna (12,43%) e minime in Puglia (0,38%) e nel Molise (1,67%).

Con riguardo alla consistenza demografica il maggior aumento ha interessato i comuni della 5<sup>a</sup> classe (8,20%), mentre il più contenuto è stato quello dei comuni con oltre 500.000 abitanti (3,91%).

Le riscossioni relative al 1988, a loro volta, sono ammontate ad un importo stimato in 35.932,5 miliardi, con un aumento dell'8,01% rispetto al 1987 (33.267,9 miliardi).

Con analogo procedimento di parametrizzazione si deduce un dato globale, relativo all'universo degli enti, di 46.360,1 miliardi,

con un aumento dell'8,4% rispetto al 1987 (42.751,6 miliardi).

L'aumento è stato maggiore nel centro-nord (9,49%) rispetto al sud-isole (4,50%) ed ha riguardato in maggior misura i comuni delle classi 9<sup>a</sup> (13,20%) e 5<sup>a</sup> (10,01%). (cfr. prospetti II/80-81-82-104-105-106 del volume degli allegati).

#### 3.2.1.2 Entrate tributarie

L'esame dei risultati relativi al titolo I delle entrate evidenza per il 1988 accertamenti globali per 5.366 miliardi, con un aumento del 17,35% rispetto al 1987 (4.572,7 miliardi).

L'aumento è stato più marcato per i comuni dell'11<sup>a</sup> classe (21,06%) e, con riguardo alle grandi aree territoriali, nel sud-isole (21,25%), con punte massime in Abruzzo (28,18%), in Basilicata (25,26%) ed in Sicilia (25,21%) e minime in Valle d'Aosta (6,37%) e Sardegna (7,78%).

Sul versante della gestione di cassa le riscossioni sono ammontate nel 1988 a 4.999,5 miliardi, con un aumento del 16,54% rispetto al 1987 (4.290 miliardi), più sensibile nel sud-isole (19,36%) rispetto al centro-nord (15,77%), con punte massime nel Lazio (47,20%) ed in Basilicata (44,33%).

In due regioni (Valle d'Aosta e Sardegna) le riscossioni hanno invece subito una diminuzione (rispettivamente del 4,45% e del

3,58%).

Sotto il profilo demografico, il maggior aumento ha riguardato i comuni delle classi 5<sup>a</sup> (22,23%) e 8<sup>a</sup> (20,77%); la diminuzione più sensibile è stata quella di Palermo (-18,78%), cui si contrappone l'elevato aumento registrato nel comune di Roma (+55,64%). (cfr. prospetti II/31-32-33-83-84-85 del volume degli allegati).

### 3.2.1.3 Trasferimenti correnti

I trasferimenti di parte corrente (titolo II delle entrate) sono ammontati nel 1988, in termini di impegni, a 25.899,4 miliardi, con un aumento del 2,51% rispetto al 1987 (25.265,1 miliardi), più sensibile nel sud-isole (3,35%) rispetto al centro-nord (2,07%) e con punte massime in Lombardia (12,71%) e Sardegna (11,60%). Diminuzioni, sia pur lievi, si sono verificate in Campania e Puglia (-0,22% e -0,59%).

L'aumento è stato più sensibile per i comuni della 5<sup>a</sup> classe (5,14%), con una punta massima in Sardegna (110,05%).

In termini di riscossioni essi sono ammontati nel 1988 a 26.294,3 miliardi, il 6,45% in più rispetto al 1987 (24.700,9 miliardi). Un aumento più contenuto hanno fatto registrare i co-

muni dell'11^ classe (1,95%) con una oscillazione tra la crescita del 29,31% del comune di Torino e la flessione del 20,12% del comune di Milano. (cfr. prospetti II/56-57-58-92-93-94 del volume degli allegati).

Nell'ambito di tali dati globali i trasferimenti dello Stato, facenti parte della categoria 1^ del titolo II, sono ammontati nel 1988, secondo dati stimati, a 22.361 miliardi, pari all'87,93% del totale dei trasferimenti correnti, con un aumento dell'1,84% rispetto al 1987 (22.772,7 miliardi), più marcato nel sud-isole (2,81%) rispetto al centro-nord (1,32%), ma con scostamenti assai lievi sotto il profilo demografico.

Le riscossioni dei trasferimenti statali sono ammontate nel 1988 a 22.955,7 miliardi, il 6,47% in più rispetto al 1987 (21.561,4 miliardi) e con un maggior aumento dell'8,44% nel centro-nord rispetto al sud-isole (2,90%).

Sotto il profilo demografico, un maggior aumento hanno fatto registrare le tre classi superiori (11,28% la 9^, 9% la 10^, 10,31% l'11^) rispetto alle inferiori. (cfr. prospetti II/50-51-52-86-87-88 del volume degli allegati).

Quanto ai trasferimenti regionali (categoria 2^ del titolo II), essi sono ammontati nel 1988, in termini di accertamenti, a 2.997,9 miliardi, il 6,65% in più rispetto al 1987 (2.810,9 mi-

liardi).

In questo comparto, peraltro, sono emerse vistose oscillazioni sia sotto il profilo demografico - tenuto conto che al modesto aumento dello 0,40% dei comuni della 5<sup>a</sup> classe si contrappone quello assai elevato del 31,06% proprio dei comuni della 10<sup>a</sup> classe -, sia sotto quello regionale (ai considerevoli aumenti dell'Abruzzo, pari al 58,01%, e della Sicilia, con il 30,75%, fanno riscontro le altrettanto elevate flessioni del 42,28% nella Campania e del 18,27% in Puglia; la flessione è stata poi massima nel comune di Napoli, con il 73,23%).

Ben diversa è peraltro la situazione di cassa.

In termini di riscossioni, infatti, i trasferimenti regionali sono ammontati nel 1988 a 2.499,4 miliardi, il 17,32% in meno rispetto al 1987 (3.022,8 miliardi), con punte negative particolarmente elevate in Valle d'Aosta (-97,88%), in Campania (-69,26%) ed in Lombardia (-50,39%), più accentuate per i comuni delle classi 8<sup>a</sup> (-36,74%) e 11<sup>a</sup> (-28,74%).

Particolarmente elevata si mostra la flessione che si è registrata nel comune di Napoli (-83,63%) ed in quello di Milano (-53,85%).

In termini di cassa, i trasferimenti regionali hanno rappre-

sentato nel 1988 il 9,5% del totale del titolo II, con una sensibile flessione rispetto al 1987 (-12,24%). (cfr. prospetti II/53-54-55-89-90-91 del volume degli allegati).

#### 3.2.1.4 Entrate extra-tributarie in generale

Le entrate extra-tributarie, ricomprese nel titolo III dell'entrata, sono ammontate nel 1988 al dato stimato di 5.235,8 miliardi in termini di accertamenti, con un aumento del 10,44% rispetto al 1987 (4.740,9 miliardi).

E' significativo che l'aumento sia stato più sensibile nel sud-isole (12,82%) rispetto al centro-nord (10,08%) e che, in particolare, faccia registrare le sue punte massime in Sardegna (27,42%), Calabria (27,41%) e Sicilia (22,67%).

Al contrario l'opposto fenomeno di una contrazione si è verificato in Puglia (-16,38%) e nel Molise (-14,36%), il che rende le risultanze del Mezzogiorno particolarmente disomogenee.

Sotto il profilo demografico, inferiore alla media nazionale è stato l'aumento medio dei comuni dell'11^ classe (+5,61%), superiore nelle altre classi, eccezione fatta per l'8^ classe, che espone una diminuzione dello 0,73%.

In termini di riscossioni, le entrate extra-tributarie dei comuni sono ammontate a 4.445,7 miliardi, appena lo 0,7% in più

rispetto al 1987 (4.414,6 miliardi) con una leggera differenziazione tra centro-nord (+0,62%) e sud-isole (+1,41%).

Si è in tal modo verificata una sia pur lieve inversione di tendenza rispetto al 1987, allorché rispetto al 1986 si era rilevata una diminuzione del 2,28% in media nazionale; ma sembra anche aver raggiunto la sua saturazione l'aumento che si era prodotto allora nel sud-isole (+22,86%).

All'interno della media nazionale, peraltro, è dato rilevare oscillazioni di ampio raggio che vanno dalla vistosa contrazione del Trentino-Alto Adige (-56,45%) e del Molise (-42,08%) all'altrettanto rimarchevole aumento della Basilicata (+81,51%) e della Valle d'Aosta (+41,27%).

La medesima situazione si riscontra con riguardo alle fasce demografiche, anche se il maggiore disagio è palesato dai comuni con popolazione compresa tra i 60.000 e i 250.000 abitanti (classi 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup>, rispettivamente -18,28% e -17,10%).

Tra i comuni dell'11<sup>a</sup> classe, poi, su una media del +8,23% hanno fatto registrare una flessione le entrate extra-tributarie del solo comune di Napoli (-56,07%). (cfr. prospetti II/77-78-79-101-102-103 del volume degli allegati).



### 3.2.1.5 Proventi dei servizi pubblici

La categoria 1<sup>a</sup> del titolo III si è chiusa nel 1988 con accertamenti per 3.191,6 miliardi con un aumento del 14,97% rispetto al 1987 (2.776 miliardi), aumento che sale però al 23,95% nel sud-isole (+13,49% nel centro-nord) e con punte massime in Sicilia (+55,47%) e Calabria (+29,87%), mentre le flessioni hanno riguardato soltanto la Valle d'Aosta (-6,57%) e la Puglia (-17,45%).

E' da presumere che il maggior tasso di crescita registrato nel sud e nelle isole sia dovuto ad un fenomeno di recupero della copertura dei costi dei servizi.

Sul piano demografico emerge l'aumento del 33,23% proprio dei comuni con popolazione tra i 250 e i 500 mila abitanti (classe 10<sup>a</sup>), dovuto soprattutto all'abnorme crescita di tale voce di entrata in Sicilia (+288,77%).

Quanto ai dati di cassa, si fa rinvio a quanto verrà esposto più avanti sub 3.2.1.9, dove i proventi dei servizi sono stati globalmente considerati insieme agli utili conseguiti da quelli municipalizzati. (cfr. prospetti II/59-60-61 del volume degli allegati).

### 3.2.1.6 Proventi dei beni

In termini di accertamenti la categoria 2<sup>a</sup> del titolo III ha fatto registrare nel 1988 entrate stimate in 373,8 miliardi, con un aumento medio nazionale del 27,12% rispetto al 1987 (294,1 miliardi).

Sotto il profilo territoriale è notevole lo scostamento tra centro-nord (+29,25%) e sud-isole (+15,07%). Alle punte massime di aumento della Calabria (+104,26%, da imputare soprattutto ai comuni di minori dimensioni) e del Piemonte (+82,21%) fanno riscontro le flessioni della Valle d'Aosta (-43,80%) e del Molise (-21,26%).

Sotto il profilo demografico, il maggior aumento ha riguardato i comuni delle classi 5<sup>a</sup> (+48,19%), 10<sup>a</sup> (+38,77%) ed 11<sup>a</sup> (+33,48%). (cfr. prospetti II/62-63-64 del volume degli allegati).

### 3.2.1.7 Interessi su titoli, anticipazioni e crediti

La categoria 3<sup>a</sup> del titolo III dell'entrata evidenzia nel 1988 accertamenti per 526,2 miliardi, con un aumento del 21,57% rispetto al 1987 (432,8 miliardi).

Notevole l'oscillazione tra centro-nord (+18,92%) e sud-isole (+68,07%), ma all'interno delle due aree i dati sono decisamente

disomogenei, alternandosi i vistosi aumenti del Veneto (+323,22%), della Campania (+283,87%) e della Basilicata (+128,13%) con le flessioni della Sardegna (-42,67%), della Calabria (-32,65%) e della Toscana (-23,75%).

Sotto il profilo demografico spiccano l'aumento del 95,68% fatto registrare dai comuni della 10<sup>a</sup> classe e la flessione subita da quelli delle classi 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> (rispettivamente -25,42%, -10,24% e -8,26%). (cfr. prospetti II/65-66-67 del volume degli allegati).

I dati di cassa relativi alle categorie 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> considerate unitariamente espongono riscossioni per 598,3 miliardi nel 1988 rispetto ai 481,2 miliardi del 1987 (+24,32%), con punte massime nel centro-nord (+26,58%) in Lombardia (+155,40%), nel sud-isole (+8,81%) in Basilicata (+106,70%) e le flessioni più rimarchevoli in Valle d'Aosta (-74,36%) e nel Lazio (-23,22%).

Forti le oscillazioni sotto il profilo demografico: dall'aumento del 49,26% e del 43,52% rispettivamente nelle classi 11<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> alle flessioni del 18,50% e del 4,73% rispettivamente nelle classi 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>. (cfr. prospetti II/98-99-100 del volume degli allegati).

### 3.2.1.8 Utili netti dei servizi

I servizi municipalizzati (categoria 4<sup>^</sup> del titolo III) hanno prodotto nel 1988 accertamenti di entrate per 145,4 miliardi, con una flessione del 18,78% rispetto al 1987 (179 miliardi).

La flessione è stata più marcata nel sud-isole (-83,04%), dove ha interessato gli enti delle classi demografiche superiori, bilanciandosi con i rilevanti aumenti delle classi inferiori (classe 5<sup>^</sup> +287,40%, classe 6<sup>^</sup> +412,64%).

Più contenuta è stata invece la flessione nel centro-nord (-14,16%), media questa basata peraltro su dati fortemente disomogenei che oscillano tra l'aumento del 126,25% proprio dei comuni della 10<sup>^</sup> classe e la flessione del 21,05% della 9<sup>^</sup> classe e, sotto l'angolazione regionale, tra le punte massime di aumento del Piemonte (+136,44%) e del Veneto (+123,01%) e quelle massime di flessione della Liguria (-50,86%) e delle Marche (-31,28%). (cfr. prospetti II/68-69-70 del volume degli allegati).

### 3.2.1.9 Entrate globali dei servizi (dati di cassa)

I dati di cassa relativi alle categorie 1<sup>^</sup> (proventi dei servizi pubblici) e 4<sup>^</sup> (utili netti dei servizi) considerati unitariamente offrono un quadro significativo sul risultato della gestione delle entrate delle amministrazioni comunali con riguardo

ai servizi in generale.

Le riscossioni sono ammontate nel 1988 a 2.896,1 miliardi, con un aumento dell'11,38% rispetto al 1987 (2.600,2 miliardi).

Rispetto a tale dato medio nazionale si rileva il maggior aumento fatto registrare dal sud-isole (+28,04%) distribuito nelle varie classi demografiche in modo abbastanza uniforme con eccezione dei comuni delle classi 8<sup>^</sup>, dove l'aumento è stato più marcato (+93,50%), e 10<sup>^</sup> dove si è invece prodotta una contrazione del 3,89%. Sotto l'angolazione regionale, maggiore è stato l'aumento in Basilicata (+99,48%) e Campania (+62,77%), mentre una flessione si è prodotta nel Molise (-23,30%) ed in Puglia (-2,41%).

Sotto la media nazionale si colloca invece il centro-nord (+9,46%), che evidenzia peraltro una flessione nei comuni di maggiori dimensioni (classe 11<sup>^</sup>: -8,28%) dovuta ai risultati negativi dei comuni di Torino (-16,39%) e Milano (-20,30%).

Uniforme è stato invece l'aumento sotto il profilo regionale, con le eccezioni dovute alle punte massime della Valle d'Aosta (+401,43%), del Trentino-Alto Adige (+28,90%) e della Toscana (+26,12%) e a quelle minime della Lombardia (+3,12%) e del Piemonte (+4,13%). (cfr. prospetti II/95-96-97 del volume degli al-

legati).

### 3.2.1.10 Esame dell'andamento di alcune entrate tributarie

La normativa emanata negli ultimi due anni diretta a disciplinare la finanza degli enti locali (decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144 e legge 8 giugno 1990, n. 142) ha affermato il principio che ai comuni e alle province deve essere riconosciuta una potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe tale da garantire ai suddetti enti una autonomia finanziaria nell'ambito della finanza pubblica.

Si è ritenuto opportuno verificare, attraverso una apposita indagine già sperimentata lo scorso anno, il comportamento tenuto dagli enti nell'esercizio dei ristretti spazi impositivi rimasti dopo la riforma tributaria.

Sono stati presi in esame l'addizionale sul consumo di energia elettrica che riguarda sia i comuni che le amministrazioni provinciali, l'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili che costituisce una delle voci più rilevanti delle entrate tributarie ed infine la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di competenza comunale.

L'indagine ha coinvolto tutte le province ed i comuni con

popolazione superiore ad 8.000 abitanti ai quali sono stati richiesti per il biennio 1987-1988 i dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni in conto competenza per le tre voci di entrata; per la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stata inoltre richiesta la percentuale di copertura del costo del servizio.

Per quanto concerne l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica il 76% delle amministrazioni provinciali ha inviato i dati; le risposte degli enti del centro-nord sono state pari all'86%, mentre dal sud ed isole sono pervenute risposte solo dal 59% degli enti. (cfr. prospetto II/11 del volume degli allegati).

Gli accertamenti registrati nel biennio 1987-1988 hanno avuto un incremento che a livello nazionale si è attestato su circa il 25%. E' da osservare che rispetto al dato nazionale l'area geografica meridionale ed insulare presenta un incremento superiore di circa dieci punti, mentre l'area geografica centro-settentrionale mostra un dato inferiore di un punto. Gli incrementi più contenuti si osservano in Lombardia (+18,37%), Sardegna (+17,41%) e Basilicata (+17,21%); le punte massime si registrano in Puglia (+52,61%), Sicilia (+46,94%), Umbria (+38,95%) e Campania (+38,81%). (cfr. prospetto II/12 del volume degli allegati).

E' stato quindi preso in considerazione, per la stessa addizionale, il tasso di realizzazione, vale a dire le riscossioni in conto competenza realizzate nell'anno rispetto agli accertamenti. Nel 1988 il tasso di realizzazione a livello nazionale risulta essere pari al 76%; nell'area centro-nord nella maggior parte delle regioni la percentuale in questione supera l'80%, in tre regioni il valore si stabilizza intorno al 70%, nella sola regione Umbria registra il 65% con una flessione di circa quattro punti rispetto al dato del 1987.

Ben diverso il quadro rappresentato dall'area meridionale e insulare in cui, ad eccezione degli enti dell'Abruzzo, del Molise e della Basilicata che registrano percentuali vicine a quelle dell'area centro-settentrionale (dal 75% all'85%), gli enti delle altre regioni presentano valori tra il 43% e il 67%. Da rilevare la riduzione di circa quindici punti registrata dagli enti della Calabria (dall'82% nel 1987 al 67% nel 1988). (cfr. prospetto II/13 del volume degli allegati).

Le amministrazioni comunali che hanno contribuito all'effettuazione dell'indagine inviando i dati richiesti sono state la metà di quelle di competenza con una partecipazione del 65% degli enti del centro-nord e solo del 28% di quelli del sud ed isole. Nessun comune dell'Abruzzo ha fatto pervenire risposta. (cfr.



prospetto II/34 del volume degli allegati).

L'andamento degli accertamenti per quanto attiene all'addizionale sul consumo di energia elettrica nel biennio 1987-1988 ha fatto registrare un incremento di circa il 17% coincidente con quello realizzato da tutti gli enti di competenza per le entrate tributarie. La rilevazione per aree geografiche mostra anche per i comuni un aumento maggiore nel sud ed isole (+26%) rispetto al centro-nord (+15%). Le percentuali più elevate sono riscontrabili in Sicilia (+40%) e in Puglia (+28%). (cfr. prospetti II/35-36-37 del volume degli allegati).

A diversificate variazioni negli accertamenti nel biennio, fa riscontro, nel 1987, un comportamento omogeneo nella fase della riscossione nelle due grandi aree considerate: il tasso di realizzazione registrato è pari al 68-69%. Da una verifica delle situazioni regionali emerge che se in tredici regioni il tasso è superiore al 70% con alcune che superano l'80%, vi sono regioni in cui la percentuale di riscosso rispetto all'accertato è inferiore al 60% con valori minimi nel Lazio (34%) e in Sardegna (20%).

Un miglioramento complessivo nella attivazione degli enti ai fini della riscossione delle imposte accertate è riscontrabile

nel 1988, anno in cui il tasso a livello nazionale risulta aumentato di oltre cinque punti pervenendo al 74%. L'incremento è però dovuto in massima parte ad un apporto consistente dell'area centro-settentrionale il cui tasso è aumentato dal 68% al 75% (cfr. prospetti II/38-39 del volume degli allegati).

L'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili risulta essere stata riscossa nel biennio 1987-1988 in misura molto elevata: a livello nazionale il tasso supera l'89% e le punte minime registrate nell'area sud-isole raggiungono valori del 74%. (cfr. prospetti II/43-44 del volume degli allegati).

Il fenomeno che presenta interesse è l'andamento degli accertamenti stante che ad un contenuto aumento a livello nazionale (+4,70%) rispetto al 17% registrato nello stesso periodo dal complesso delle entrate tributarie, ha corrisposto una diffusa riduzione che ha interessato in misura più consistente gli enti del centro-nord ed è presente in tutte le classi demografiche. Le regioni in cui la diminuzione degli accertamenti è più rilevante sono l'Umbria con oltre il 19% e la Liguria con l'8%. (cfr. prospetti II/40-41-42 del volume degli allegati).

L'andamento delle entrate dell'INVIM dovuto al contenimento del valore globale delle transazioni del mercato immobiliare può essere stata una delle cause dell'aumento delle situazioni di

squilibrio nella gestione di parte corrente registrate in occasione dell'esame dei conti consuntivi relativi all'esercizio 1988.

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è finalizzata alla copertura del costo del servizio che, per il 1988, non doveva essere inferiore al 60%.

Per raggiungere l'obiettivo l'art. 16 della legge n. 440 del 1987 ha consentito agli enti di applicare anche nel 1988 maggiorazioni fino al 50% delle tariffe relative alla sopraindicata tassa. All'indagine condotta per verificare la percentuale di copertura realizzata ha contribuito solo il 46% degli enti di competenza, di cui il 23% dell'area sud e isole e il 56% del centro-nord.

I risultati mostrano che su 570 enti solo 23 non hanno realizzato la copertura prevista dalle norme e di essi cinque nell'area centro-nord hanno realizzato percentuali superiori al 45%, mentre 18 si collocano nell'area sud-isole e di essi ben 10 presentano percentuali inferiori al 45% con punte minime del 10%.

Gli accertamenti espongono un incremento nel biennio 1987-1988 a livello nazionale del 17%. Al dato nazionale l'area sud-isole concorre con un incremento del 27%, mentre l'area centro-

nord del 16%. All'interno delle aree è riscontrabile una estrema variabilità di dati che passano dal 49% degli enti del Lazio a circa il 2% degli enti delle Marche nel centro-nord e dal 55% degli enti della Calabria al 3% degli enti del Molise nel sud e isole. In alcune regioni (Trentino-Alto Adige, Liguria, Toscana, Marche, Campania) le variazioni relative ad alcune classi demografiche si presentano di segno negativo. (cfr. prospetti II/45-46-47 del volume degli allegati).

L'analisi dei dati per l'anno 1987 relativi al meridione e alle isole sulle effettive entrate cioè su quelle che il sistema è stato in grado di riscuotere mostra una omogeneità rilevabile nei tassi di realizzazione del centro-nord variabili tra il 78% e l'88%; il sud e isole ha nella sola regione del Molise un tasso superiore al 70%, mentre il dato medio di area si attesta sul 43% con punte minime per i comuni della Sicilia e della Calabria che raggiungono rispettivamente il 9% e il 7%.

Nel 1988 si registra un incremento della incidenza percentuale delle riscossioni in conto competenza sugli accertamenti nell'area centro-nord (in cinque regioni su dodici il tasso di realizzazione supera il 90%) con l'eccezione degli enti della Lombardia che presentano una diminuzione del tasso di oltre dodici punti (dall'82,29% al 70,13%). La percentuale del riscosso ri-

spetto all'accertato sale di circa un punto nell'area sud-isole (dal 43% al 44%) per effetto soprattutto degli aumenti riscontrabili negli enti della Puglia (dal 47% al 62%). Si segnalano ancora per il loro basso livello i tassi di realizzazione degli enti della Sicilia (9%) e della Calabria (3%). (cfr. prospetti II/48-49 del volume degli allegati).

Dall'esame dei risultati delle indagini condotte su tre significative entrate tributarie si possono ricavare elementi di valutazione sulla attivazione degli enti nel settore delle entrate proprie.

Una prima considerazione riguarda l'andamento degli accertamenti nel biennio che risultano decrescenti in molte regioni per l'imposta sull'incremento di valore degli immobili, mentre aumentano in modo generalizzato sia per l'addizionale sul consumo di energia elettrica che per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani con percentuali di incremento molto elevate nell'area meridionale ed insulare che potrebbero essere valutate quali indici di un serio impegno degli enti appartenenti all'area sopraindicata per ridurre il divario esistente con il resto del Paese. La rilevazione dei tassi di realizzazione, conseguiti dagli enti delle regioni dell'area sud e isole, mette in luce una

realità diversa in cui ad elevati accertamenti seguono riscossioni esigue che fanno sorgere fondati dubbi sulla attendibilità degli accertamenti dichiarati.

L'analisi delle percentuali di copertura del costo del servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ha evidenziato che la maggior parte degli enti che hanno risposto ai quesiti della Sezione ha rispettato la copertura minima del 60% disposta dal legislatore raggiungendo in alcuni casi la copertura integrale del costo.

Per gli enti inadempienti, che rappresentano il 4% del totale degli enti considerati, si ripropone la considerazione che essi in prevalenza appartengono all'area meridionale e insulare in cui si registrano anche le percentuali di copertura più basse.

Alla tendenza legislativa intesa a valorizzare l'autonomia finanziaria degli enti fondata su certezza di risorse proprie, oltre che di quelle trasferite, da acquisire attraverso l'esercizio di una autonoma potestà impositiva, si presenta uno scenario di intervento caratterizzato da una disomogeneità che è opportuno tenere sempre presente. Dalla risposta alle sollecitazioni contenute nei provvedimenti legislativi sulla finanza locale degli ultimi anni per un impegno crescente degli enti al fine di realizzare in materia tributaria una ottimizzazione dei risultati, è

emerso, esaminando i dati finanziari, che esistono aree in cui le amministrazioni non sembrano versare ancora oggi in condizioni pienamente idonee ad acquisire autonomamente le risorse necessarie per la gestione.

### 3.2.2 Spese correnti

#### 3.2.2.1 Dati globali

Gli impegni relativi al 1988 sono ammontati ad un importo globale, riferito agli enti di competenza della Sezione (da 8 mila abitanti in su), stimato in 34.627,8 miliardi di lire, con un aumento del 6,66% rispetto al 1987 (32.466,4 miliardi), più sensibile nel sud-isole (8,04%) rispetto al centro-nord (6,05%) e con punte massime in Sicilia (14,8%) e Trentino-Alto Adige (11,2%) e minime in Puglia (1,7%) e Basilicata (2,8%), mentre nel Molise l'entità degli impegni si è contratta del 15,6%.

Sotto il profilo demografico il maggior aumento ha interessato i comuni della 10ª classe (+9%), il minore aumento quelli della 8ª classe (+3,54%).

I pagamenti relativi al 1988, a loro volta, sono ammontati, per gli enti di competenza della Sezione, a 32.629,9 miliardi,

con un aumento del 7,44% rispetto al 1987 (30.369,4 miliardi).

L'aumento è stato maggiore nel sud-isole (9,2%) rispetto al centro-nord (6,7%) e, sotto il profilo demografico, maggiore nei comuni delle fasce intermedie (dalla 6<sup>a</sup> alla 10<sup>a</sup>), minimo (1%) nei comuni con oltre 500 mila abitanti.

Sotto il profilo dell'analisi economica, il "peso" delle principali categorie di spesa sul totale della spesa corrente è stato, in termini di impegni, il seguente:

	Impegni	Pagamenti
ctg. 1 <sup>a</sup> - Personale	39,9%	41,1%
2 <sup>a</sup> - Acquisto di beni e servizi	31,6%	30,0%
3 <sup>a</sup> - Trasferimenti cor.	12,5%	11,5%
4 <sup>a</sup> - Interessi passivi	13,3%	12,7%
6 <sup>a</sup> - Ammortamenti	0,2%	0

Da tali risultanze può dedursi che la spesa per il personale ha fatto registrare una inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, atteso che essa nel 1986 aveva rappresentato, sempre in termini di impegni, il 38,2% del totale della spesa corrente, nel 1987 il 37,2%, nel 1988 il 39,9%.

Va invece stabilizzandosi la spesa per l'acquisto di beni e servizi (1986: 22,1%; 1987: 31,6%; 1988: 31,6%).

Va infine rilevato il "trend" della spesa per interessi passivi ad una progressiva contrazione (1986: 14,8%; 1987: 14,-%;



1988: 13,3%).

La successiva, più dettagliata analisi dei dati 1988 comprende, a differenza delle precedenti relazioni, anche le categorie economiche dei trasferimenti correnti e degli ammortamenti. (cfr. prospetti II/146-147-148-164-165-166 del volume degli allegati).

#### 3.2.2.2 Analisi della spesa per il personale

Gli impegni relativi alla spesa per il personale sono ammontati, nel 1988, ad un importo globale, riferito agli enti di competenza della Sezione, stimato in 13.814,7 miliardi di lire, con un aumento del 7,75% rispetto al 1987 (12.820,9 miliardi), più sensibile nel sud-isole (12,12%) rispetto al centro-nord (5,37%).

Punte massime di aumento si sono registrate in Sicilia (23,7%) e Valle d'Aosta (17,8%), minime in Toscana (3,75%) e Sardegna (3,79%).

Sotto il profilo della consistenza demografica, il maggior aumento ha interessato i comuni della 7<sup>a</sup> classe (10,6%), mentre il più contenuto è stato quello dei comuni dell'8<sup>a</sup> classe (4,0%). (cfr. prospetti II/131-132-133 del volume degli allegati).

I pagamenti relativi al 1988, a loro volta, sono ammontati ad un importo globale riferito ai comuni di competenza della Sezio-

ne, stimato in 13.403,3 miliardi, con un aumento del 10,76% rispetto al 1987 (12.100,9 miliardi), superiore di 2,75 punti rispetto al contrapposto aumento delle riscossioni.

L'aumento è stato maggiore nel sud-isole (14,5%) rispetto al centro-nord (8,7%) ed ha riguardato in maggior misura i comuni con popolazione superiore ai 500 mila abitanti (14,4%), in minor misura quelli con popolazione dagli ottomila ai diecimila abitanti (7,9%). (cfr. prospetti II/152-153-154 del volume degli allegati).

Come si è detto in precedenza, la spesa per il personale ha "pesato" sul totale della spesa corrente mediamente del 39,9% in termini di competenza, del 41,1% in termini di cassa.

Tale incidenza è stata peraltro assai più sensibile nel sud-isole rispetto al centro-nord in termini sia di competenza (rispettivamente 47,1% contro 36,6%) sia di cassa (49,4% contro 37,5%).

Nell'ambito di una media già talmente sostenuta, i comuni della Campania hanno palesato un tasso d'incidenza decisamente esorbitante rispetto ai restanti enti dell'area meridionale ed insulare: 50,5% in termini di impegni, 54,8% in termini di pagamenti. Detto tasso raggiunge un livello ancora superiore nel caso del comune di Napoli, sia pure limitatamente alla gestione di

competenza (51,6%).

Parimenti patologico si presenta il dato di cassa relativo al comune di Palermo (54,6%, contro il 38,2% in termini di competenza), rispetto ad un dato globale relativo alla Sicilia che è stato pur notevolmente superiore alla media nazionale (50,3% contro il 46,6% in termini di competenza).

La particolare localizzazione degli evidenziati fenomeni negativi porta a ritenere che questi ultimi siano da imputare a fatti gestionali non correlati in via esclusiva alle vicende applicative della contrattazione collettiva al personale già in servizio, potendo essere state influenzate da fattori diversi quali nuove assunzioni (evidentemente in base a legge speciali, tenuto conto dei limiti all'epoca imposti dalle disposizioni legislative attuative di una manovra finanziaria restrittiva) e/o più spediti passaggi del personale in servizio a livelli retributivi superiori.

Sulle emerse risultanze s'impongono comunque adeguati accertamenti nelle competenti sedi istituzionali.

### 3.2.2.3 Analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi

La spesa per l'acquisto di beni e servizi, con limitato ri-

guardo agli enti di competenza della Sezione, è ammontata nel 1988, in termini di impegni, ad un dato stimato in 10.935,5 miliardi di lire, con un aumento del 6,37% rispetto al 1987 (10.280,8 miliardi).

Il tasso di aumento è stato più accentuato nel sud-isole (7,2%) rispetto al centro-nord (6,-%), con punte massime in Abruzzo (18,6%), Umbria (17,8%) e Sicilia (16,8%) e minime in Campania (0,6%), Molise (1,2%) e Calabria (2,2%).

Con riguardo alla consistenza demografica i maggiori aumenti hanno interessato i comuni della fascia compresa tra i 100 ed il 500 mila abitanti (classe 9<sup>^</sup>: 9,2%; classe 10<sup>^</sup>: 12,2%).

Sempre in termini di competenza, tale comparto della spesa ha "pesato" sul totale della spesa corrente, come si è detto in precedenza, nella misura del 31,6%, coincidente con quella (aggiornata con i dati definitivi) relativa al 1987. Tale "peso" non è stato peraltro uniforme nel territorio nazionale, sussistendo una (sia pur lieve) oscillazione tra un tasso d'incidenza del 32,3% per i comuni del centro-nord e del 31,2% per quelli del sud e delle isole. (cfr. prospetti II/134-135-136 del volume degli allegati).

Sul versante della gestione di cassa, i pagamenti per tale categoria di spesa sono ammontati nel 1988 ad un dato, sempre

riferito ai comuni di competenza della Sezione, stimato in 9.777,8 miliardi di lire, con aumento del 10,6% rispetto al 1987 (8.842,2 miliardi).

Punte massime di aumento si registrano in Basilicata (41,4%), Trentino-Alto Adige (19,4%) ed Emilia-Romagna (18,9%), minime in Liguria (1,9%) e nelle Marche (5,9%), mentre nel Molise e nella Campania tale voce di spesa ha fatto registrare una flessione rispettivamente dell'11,4% e del 3%.

Sotto il profilo della consistenza demografica un più sensibile aumento ha interessato i comuni della fascia compresa tra i 60 e i 250 mila abitanti (8<sup>a</sup> classe: 16,9%; 9<sup>a</sup> classe: 18,3%), mentre il tasso di crescita dei comuni di maggiori dimensioni (11<sup>a</sup> classe) precipita al 2,6%, dato medio quest'ultimo influenzato da vistosi scostamenti che oscillano tra l'aumento del 12,8% del comune di Roma e la flessione rispettivamente del 13,9% e del 10,2% fatta registrare dai comuni di Napoli e Palermo. (cfr. prospetti II/155-156-157 del volume degli allegati).

Il tasso d'incidenza rispetto al totale della spesa corrente è stato, in termini di pagamenti, del 30%, con un notevole aumento rispetto al 1987 (27,2%). Il dato di cassa va pertanto avvicinandosi a quello di competenza (31,6%) in media nazionale, ma è

pur vero che con riguardo alle due grandi aree territoriali nord-sud si palesa una notevole differenziazione, caratterizzata in buona sostanza da un più limitato aumento e in taluni casi da una flessione di tale categoria di spesa nell'area meridionale rispetto ad una spesa per il personale che va invece lievitando, sicché quest'ultima tende ad occupare lo "spazio" finanziario lasciato libero dalla prima.

#### 3.2.2.4 Analisi della spesa per trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti sono ammontati nel 1988, in termini di impegni, ad un dato complessivo, riferito agli enti di competenza della Sezione, stimato in 4.314,5 miliardi, con un aumento del 7,4% rispetto al 1987 (4.017 miliardi).

Tale comparto è peraltro caratterizzato da notevoli scostamenti rispetto all'esposta media nazionale, racchiusi tra un aumento dell'85% nel centro-nord ed una flessione dell'8,09% registrata nel sud-isole.

Notevole è in effetti lo scostamento che può cogliersi tra l'aumento del 30,4% che ha interessato i comuni della Lombardia (soprattutto nella classe 9<sup>a</sup>: 489,4%) e la flessione ancora più rimarchevole del 52,4% in Basilicata nell'ambito di un Mezzogiorno che palesa tutto intero fenomeni regressivi. (cfr. prospetti

II/137-138-139 del volume degli allegati).

Sul versante della gestione di cassa, i pagamenti sono ammontati a 3.746,6 miliardi, con una flessione in media nazionale del 6,55% quale valore intermedio tra le flessioni intervenute nel centro-nord (-5,84%) e nel sud-isole (-9,5%).

I dati di cassa del comparto in esame si palesano peraltro notevolmente disomogenei anche nell'ambito delle grandi aree territoriali, ove si contrappongono tassi di aumento anche vistosi (com'è il caso, nel sud, della Basilicata: +94,1%) a tassi di diminuzione di varia entità (dal -38,3% della Lombardia al -2,8% del Molise), talché dai dati disponibili non è dato cogliere precise fenomenologie. (cfr. prospetti II/158-159-160 del volume degli allegati).

#### 3.2.2.5 Analisi della spesa per interessi passivi

La spesa per interessi passivi è ammontata nel 1988, in termini di impegni e con riguardo ai comuni di competenza della Sezione, a 4.616,1 miliardi, con un aumento del 6,98% rispetto al 1987 (4.314,7 miliardi).

Da tale valore medio si discosta notevolmente l'area del sud-isole (13,2%) rispetto al centro-nord (5,35%), e ciò in ragione

delle punte massime registrate in Calabria (+23,7%), Sicilia (+20,35%), Campania (+14,3%) e Basilicata (+12,8%).

Sotto l'angolazione demografica, alla lievitazione del tasso di aumento del Mezzogiorno hanno contribuito in maggior misura i comuni campani della classe 9<sup>a</sup> (74,1%), quelli siciliani della classe 10<sup>a</sup> (81,3%) e quelli calabresi della classe 8<sup>a</sup> (139,9%). (cfr. prospetti II/140-141-142 del volume degli allegati).

Sul versante della gestione di cassa, i pagamenti sono ammontati nel 1988 a 4.153,7 miliardi, con una flessione dell'1,26% rispetto al 1987 (4.206,7 miliardi).

La flessione si è palesata più marcata nel sud-isole (-2,25%) che nel centro-nord (-0,97%), ma ove si scenda a più analitico esame i dati si presentano più disomogenei di quelli relativi agli impegni.

Appare comunque rimarchevole la contrazione del 12,4% registrata con riguardo ai comuni della 11<sup>a</sup> classe, contrazione che sale al 18,3% nel caso del comune di Napoli, al 32,6% nel caso del comune di Roma e addirittura all'80,8% nel caso di quello di Palermo.

Ciò malgrado, i comuni della classe 11<sup>a</sup>, insieme considerati, hanno eseguito pagamenti per interessi passivi nella misura del 34,6% del totale, ossia per oltre un terzo (nel 1987: 39,1%).



V'è da aggiungere che, sempre nell'ambito della classe 11^, è diminuita l'incidenza sul totale del comune di Roma (dal 13,5% al 9,2%), mentre è aumentata quella del comune di Milano (dal 10,8% al 12,9%). (cfr. prospetti II/161-162-163 del volume degli allegati).

#### 3.2.2.6 Analisi dei dati relativi agli ammortamenti

Per completezza espositiva si riportano i dati relativi alla categoria VI della spesa di parte corrente, relativa agli ammortamenti.

Il D.P.R. 19 giugno 1979 n. 421, nel ribadire un obbligo già in precedenza introdotto nell'ordinamento, ha previsto la specifica categoria dell'ammortamento tanto per l'entrata quanto per la spesa di comuni e province, in ciò recependo per gli enti locali un'innovazione già dettata per lo Stato dalla legge 1 marzo 1964 n. 62.

A fronte di tale precetto di legge l'ammortamento è stato attuato nella prassi - salve talune significative eccezioni -, come mera partita compensativa tra entrata e spesa, avente riguardo non già a movimenti di fondi (com'è proprio del bilancio finanziario), bensì al valore dei beni al fine della riduzione

annuale del loro costo per logorio fisico (obsolescenza) ed economico (deprezzamento).

A ciò aggiungasi che una parte non indifferente di enti - certamente i più - trascura di prevederla in bilancio, come emerge dai relativi prospetti inclusi nel volume degli allegati.

Con tali necessarie precisazioni si rileva che tale voce di spesa è ammontata, nel 1988,- per gli enti di competenza della Sezione - a 68,9 miliardi, con un aumento del 71,6% rispetto al 1987 (40,2 miliardi).

V'è peraltro da tener presente che, tra i comuni della 5<sup>a</sup> classe, tale voce è stata inclusa in bilancio soltanto da enti della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Puglia (quest'ultima con l'ammontare più alto); che, per le classi demografiche più alte, a dette regioni si aggiungono tutte quelle del nord (con eccezione del Friuli-Venezia Giulia, ove è attivata soltanto da comuni della classe 10<sup>a</sup>) e la Toscana, mentre nelle restanti regioni del centro è stata attivata soltanto da comuni della 7<sup>a</sup> classe demografica; che nel sud l'attivazione si presenta limitata alla Puglia e, con limitato riguardo ai comuni della classe 7<sup>a</sup>, della Campania e della Sicilia.

In particolare, tra i comuni di maggiori dimensioni, sono nulle le risultanze contabili dei comuni di Genova, Napoli e Pa-

lermo. (cfr. prospetti II/143-144-145 del volume degli allegati).

Sul problema nei suoi aspetti generali la Sezione si riserva di disporre più estesi e approfonditi accertamenti.

### 3.2.2.7 Rimborsi di prestiti

Tale voce di spesa è ammontata nel 1988, in termini di impegni, ad un dato stimato in 2.407,3 miliardi, (con riguardo ai comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti), e dunque con un aumento del 16,6% rispetto al 1987 (2.064,9 miliardi).

L'aumento è stato più sensibile nel sud-isole (+27,9%) rispetto al centro-nord (+14,4%), con punte massime in Calabria e Basilicata (rispettivamente 49,2 e 46,4%) e minima in Lombardia (7,9%), mentre una flessione si è manifestata nel Trentino-Alto Adige (-12,2%) ed in Sardegna (-8,9%).

Sotto il profilo demografico l'aumento è stato, di massima, inversamente proporzionale alla classe di appartenenza: si scende infatti da un aumento che sfiora il 30% nelle classi 5<sup>^</sup>, 6<sup>^</sup> e 7<sup>^</sup> a quello minimo del 7,8% proprio della classe 11<sup>^</sup>. (cfr. prospetti II/149-150-151 del volume degli allegati).

### 3.3 Gestione di parte corrente delle comunità montane

#### 3.3.1 Entrate correnti

##### 3.3.1.1 In generale

Le entrate complessive delle 271 comunità montane prese in considerazione dalla Sezione sul totale di 336 - del quale costituiscono una parte più che significativa - sono ammontate nel 1987, in termini di accertamenti, a 497,9 miliardi.

Ove si renda tale importo proporzionale alla superficie montana dell'universo degli enti, secondo il criterio di parametrizzazione a tal fine adottato e del quale è cenno nel paragrafo 1 del presente capitolo, ne derivano entrate stimate in 640,6 miliardi, delle quali il centro-nord ha assorbito 362 miliardi, pari al 56,6% del totale, il sud e le isole 278 miliardi, pari al 43,4%.

In proposito occorre tener presente che la superficie montana degli enti del centro-nord presi in esame (ettari 9.113.957) rappresenta il 57,4% della superficie montana dell'universo degli enti (ettari 15.885.202), quella del sud-isole (ettari 6.771.245) il 42,6%, talché vi è una sostanziale proporzionalità tra il dato finanziario e quello fisico delle due aree in questione.

Le punte massime sono costituite dalla Campania (20%), dalla

Toscana (13,1%) e dalla Lombardia (11,1%). (cfr. prospetto II/109 del volume degli allegati).

Le riscossioni in conto competenza dei 271 enti considerati sono ammontate, a loro volta, a 253,9 miliardi, pari ad un dato globale - sempre ragguagliato alla superficie montana dell'universo degli enti - stimato in 316,7 miliardi. Esse denotano, pertanto, un tasso di realizzazione in media nazionale del 49,5% (del 58,3% nel centro-nord, del 37,8% nel sud-isole).

Le punte massime sono costituite dal Trentino-Alto Adige (81,2%) e dalla Lombardia (77%), quelle minime dalla Puglia (18,5%), dal Lazio (25,4%) e dall'Abruzzo (25,7%). (cfr. prospetto II/114 del volume degli allegati).

#### 3.3.1.2 Trasferimenti correnti

I trasferimenti di parte corrente sono ammontati nel 1987, in termini di competenza e con riguardo ai 271 enti presi in esame, a 410,3 miliardi con un dato stimato, relativo all'universo degli enti, pari a 530,4 miliardi, con un tasso di incidenza sul totale delle entrate di parte corrente dell'82,8% in media nazionale, dell'80,4% nel centro-nord, dell'85,9% nel sud-isole, con punte massime in Calabria (96%) e Campania (93,1%) e minime in Puglia

(56,4%) e Sardegna (42,2%). (cfr. prospetto II/111 del volume degli allegati).

Le riscossioni in conto competenza, a loro volta, sono ammontate ad un dato stimato in 269,2 miliardi (180,5 miliardi nel centro-nord, 88,7 miliardi nel sud-isole).

Il tasso di incidenza sul totale delle riscossioni in conto competenza è stato pertanto, in media nazionale, dell'85%, superiore di oltre due punti a quello omologo riguardante gli accertamenti, nel centro-nord dell'85,4%, nel sud-isole dell'84,2%.

Il raffronto tra il dato relativo alle riscossioni in conto competenza e quello relativo agli accertamenti evidenzia un tasso di realizzazione del 50,7% in media nazionale, che nel centro-nord sale al 62% mentre nel sud-isole precipita al 37,1%.

Punte massime si registrano nel Trentino-Alto Adige (83,4%) ed in Lombardia (80,5%), minime in Sardegna (15,1%) e nel Lazio (19,7%). (cfr. prospetto II/113 del volume degli allegati).

Il dato relativo al tasso di realizzazione testimonia una situazione di grave difficoltà nei procedimenti di finanziamento, certamente da correlarsi alla circostanza che le comunità montane scontano gli effetti di un intero sistema di finanza derivata che, nel suo policentrismo, si snoda attraverso lo Stato e gli enti territoriali minori.

Tale situazione non può che costituire causa di un ridimensionamento o, quanto meno, di un rallentamento dei programmi d'intervento delle comunità e frenarne assai la capacità propulsiva e realizzativa.

Una puntuale conferma della situazione contabile come sopra illustrata si ha dall'esame dell'andamento di quella primaria voce di entrata corrente che per le comunità montane è costituita dai trasferimenti.

Le entrate derivanti da trasferimenti correnti hanno "pesato" sul totale delle entrate - in termini di accertamenti - nella misura dell'85,2%. (cfr. prospetto II/116 del volume degli allegati).

#### 3.3.1.3 Entrate derivanti dalla gestione di beni e di servizi

In termini di competenza la gestione di beni e servizi ha dato luogo ad entrate, con riguardo ai 271 enti presi in esame, per 87,6 miliardi, pari ad un dato globale, valido per l'universo degli enti, stimato in 110,2 miliardi di lire, epperò al 17,2% del totale delle entrate correnti (19,6% nel centro-nord, 14% nel sud-isole).

Trattasi di una media che sale al 52,4% nel Veneto, al 33,5%

nella Valle d'Aosta ed al 24,6% nel Friuli-Venezia Giulia ed in Liguria (regioni per le quali sono state esaminate le gestioni di tutti gli enti di rispettiva competenza), ma anche in Puglia (43,6%) e Sardegna (26,9%), regioni per le quali è stato tenuto conto dei dati stimati. (cfr. prospetto II/110 del volume degli allegati).

Il rapporto tra le riscossioni in conto competenza e gli accertamenti relativi è stato in media nazionale del 43,1% senza un'apprezzabile divaricazione tra la media dell'area del centro-nord e quella del sud-isole e con punte massime nel Lazio (83,7%), nel Trentino Alto Adige (75,9%) e in Campania (60,9%) e minime nelle Marche (19,7%), in Basilicata (24,7%) ed in Lombardia (26,2%). (cfr. prospetto II/112 del volume degli allegati).

Anche in questo comparto si è in presenza di una situazione da ritenere non ottimale, ma, d'altra parte, occorre tener conto dei tempi relativi al ciclo produttivo dei beni e servizi gestiti, distinguendo tra quelli di immediata realizzazione, aventi effetto sull'esercizio finanziario in cui le relative entrate sono accertate, e quelli che abbisognano di tempi più lunghi.



### 3.3.2 Spese

#### 3.3.2.1 In generale

Le spese complessive di parte corrente dei 271 enti presi in esame dalla Sezione sono ammontate nel 1987, in termini di impegni, a 416,6 miliardi, pari ad un'importo globale, relativo all'universo delle comunità montane, stimato in 532,4 miliardi di lire (316,5 miliardi il centro-nord, 215,9 miliardi il sud e le isole).

I pagamenti in conto competenza, a loro volta, sono stimati in 314,6 miliardi di lire, il che porta ad individuare un tasso di realizzazione degli impegni del 59% in media nazionale (61,8% il centro-nord, 55% il sud e le isole).

Da tali valori medi si discostano le punte massime del Trentino-Alto Adige (87,7%), della Valle d'Aosta (82,4%) e della Lombardia (76,7%) e quelle minime della Puglia (25,3%), della Sardegna (35,5%) e del Veneto (39,9%).

Secondo i dati di stima, pertanto, gli impegni dell'area del centro-nord hanno rappresentato il 59,4% del totale nazionale contro il 40,5% del sud e delle isole. (cfr. prospetti II/169-172-173 del volume degli allegati).

Si osserva infine che l'accostamento del dato nazionale rela-

tivo alle entrate e quello riferito alle spese, pur non potendo avere che un valore largamente indicativo, evidenzia un saldo positivo di eccedenza delle entrate sulle spese in termini sia di competenza (+20,3%) sia di cassa riferito alla stessa competenza (+0,66%).

### 3.3.2.2 Spesa per il personale

Gli impegni della spesa per il personale dei 271 enti presi in esame sono ammontati nel 1987 a 120,4 miliardi, pari ad un importo globale, riferito all'universo degli enti, stimato in 152,1 miliardi.

Nel centro-nord l'incidenza di tale voce di spesa, stimata in 74,7 miliardi, sul totale delle spese correnti è stata del 26,7%, nel sud-isole (46,2 miliardi) del 33,3%. (cfr. prospetti II/167-170 del volume degli allegati).

Quest'ultimo dato coincide sostanzialmente con i tassi di incidenza dianzi esposti in termini di superficie montana di competenza, non molto divergenti dalla esposta percentuale relativa alla spesa per il personale.

Sotto altro profilo, il rapporto tra la spesa globale del personale in termini di competenza (152,1 miliardi) e la superfi-

cie montana complessiva di competenza dell'universo degli enti (ettari 15.885.202), considerato in termini di impegni, evidenzia in media nazionale una spesa di lire 9.573,7 per ettaro.

Rispetto a tale valore medio, il centro-nord evidenzia una spesa media per ettaro di lire 9.092,8, inferiore alla media nazionale; il sud-isole di lire 13.432,7, notevolmente superiore a quest'ultima media.

Le punte massime del centro-nord sono costituite dal Friuli-Venezia Giulia (lire 18.536/ha) e dall'Umbria (lire 16.488), quelle minime dalla Valle d'Aosta (lire 1.609/ha), dall'Emilia-Romagna (lire 3.806/ha) e dal Lazio (lire 3.835/ha).

Quanto al sud-isole, patologico appare il dato relativo alla Campania (lire 39.982/ha), superiore del 317,6% alla media nazionale seguito da quello del Molise (lire 18.324/ha).

Il livello raggiunto da queste due regioni è tale da squilibrare il dato relativo all'intero Mezzogiorno, tenuto conto che la Sardegna (lire 3.052/ha) l'Abruzzo (lire 4.926/ha) e la Puglia (lire 6.353/ha) sono largamente al di sotto della media nazionale e che la Basilicata (lire 10.064/ha) e la Calabria (Lire 11.397/ha) non se ne discostano in modo abnorme.

Il quadro completo del rapporto tra spesa del personale in termini di impegni da una parte, e superficie montana, dall'altra

risulta dall'apposito prospetto II/168 del volume degli allegati.

Non dissimile è la situazione che emerge dai dati di cassa.

I pagamenti in conto competenza relativi all'universo degli enti, sono stimati in 141,4 miliardi di lire; di questi, pagamenti per 78,1 miliardi, pari al 55,3%, sono stati effettuati nel centro-nord; per 63,2 miliardi, pari al 44,7%, nel sud-isole. (cfr. prospetto II/171 del volume degli allegati).

Il tasso di realizzazione degli impegni è stato pertanto, del 92,9% in media nazionale, del 92,8% nel centro-nord, del 93,2% nel sud-isole.

L'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente è stata - sempre in termini di pagamenti in conto competenza - del 44,9% in media nazionale, del 39,9% nel centro-nord, del 53,2% nel sud-isole.

La percentuale di incidenza per regione riferita alla situazione effettiva (ossia all'universo degli enti di ogni singola regione) è stata del 25,8% per la Valle d'Aosta, del 21,3% per il Veneto, del 30,1% per il Friuli-Venezia Giulia, del 38,25% per la Liguria, del 40,4% per la Basilicata, regioni, tutte, per le quali si dispone appunto del dato relativo a tutti gli enti istituiti nei rispettivi territori.

Applicando alle restanti regioni il dato stimato, ne deriva che la Campania si attesta a ben il 53,5%, la Calabria al 67%, il Molise addirittura all'83% (non patologici si presentano invece i dati relativi all'Abruzzo, alla Puglia e alla Sardegna).

Anche sul versante dei pagamenti in conto competenza, il rapporto tra spesa globale stimata e relativa superficie montana evidenzia una situazione anomala circoscritta alla Campania: contro una spesa di lire 19.806,2 per ettaro in media nazionale (lire 21.479,4 per ettaro nel centro-nord, lire 17.556,6 per ettaro nel sud-isole) la Campania ha fatto registrare lire 70.070,1 per ettaro ossia il 253,8% in più rispetto alla media nazionale (il dato relativo alla Calabria ed al Molise è invece, in questo caso, da considerare non patologico).

Le sopraevidenziate, anomale risultanze relative al Mezzogiorno in generale e più particolarmente alla Campania impongono ulteriori, più approfondite indagini da condursi nelle competenti sedi istituzionali per gli accertamenti e le conseguenti misure che la situazione richiede.

#### 4. Gestione degli investimenti

##### 4.1 I dati definitivi concernenti gli investimenti riferiti all'anno 1987

Al fine di garantire l'omogeneità del flusso informativo - secondo gli intenti enunciati nel piano delle rilevazioni - l'esposizione che segue ricalca le linee della precedente relazione.

Preliminarmente occorre rendere ostensivi i dati definitivi concernenti gli investimenti riferiti all'anno 1987. Trattasi del risultato delle aggregazioni operate sugli importi finanziari rilevati direttamente nei confronti di tutte le province e di tutti i comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

Restano stimati i dati concernenti i comuni al di sotto della soglia indicata: ma la stima risulta affinata in quanto effettuata sugli importi relativi a tutti i comuni (237) ricompresi tra 8.001 e 9.999 abitanti.

##### 4.1.1 I flussi di cassa ed i dati della competenza

Tutto ciò premesso, è possibile dare il seguente quadro generale dei flussi di cassa avvenuti nel 1987 per finalità di investimento (trattasi di valori espressi in milioni di lire):

	Anno 1987	
	Riscossioni	Pagamenti
Province	1.388.259	1.015.837
Comuni con oltre 8.000 ab.	7.777.764	7.860.708
Comuni sino ad 8.000 ab.	3.325.250	3.454.368
<b>Totale</b>	<b>12.491.273</b>	<b>12.330.913</b>

Analogamente si espongono gli importi degli investimenti avviati nel 1987, che - come è noto - trovano espressione sul versante dell'entrata come accertamento delle coperture diverse dall'utilizzazione di risparmio proprio accumulato dall'ente e sul versante della spesa come somme vincolate - e già per ciò solo impegnate - al fine della realizzazione dell'opera o altro:

	Anno 1987	
	Accertamenti	Impegni
Province	2.360.935	2.525.275
Comuni con oltre 8.000 ab.	14.291.626	14.813.528
Comuni sino ad 8.000 ab.	6.483.730	6.524.555
<b>Totale</b>	<b>23.136.291</b>	<b>23.863.358</b>

Per l'analisi di tutti i dati surriferiti si fa rinvio ai prospetti allegati, i quali danno ragione della ripartizione regionale nonché degli apporti delle varie fonti di finanziamento e delle quote di risorse destinate alle diverse finalità. (cfr. prospetti II/dal n. 174 al n. 181, i nn. 182-185-188-191-194-197-200-203, dal n. 222 al n. 231 e i nn. 232-235-238-241-244-247-250-253-256-259 del volume degli allegati).

#### 4.1.1.1 La copertura con risparmio e la liquidità

Quanto alle fonti di copertura, è da precisare che il contributo - peraltro modesto - dato dal risparmio accumulato o comunque in corso di realizzazione nella gestione di parte corrente è quantificato dalla differenza tra impegni ed accertamenti. Ne deriva il seguente prospetto:

	Anno 1987
	Risparmio proprio impegnato
	-----
Province	164.340
Comuni con oltre 8.000 ab.	521.902
Comuni sino ad 8.000 ab.	40.825
	-----
Totale	727.067

In ordine ai flussi di cassa è meritevole di segnalazione il fatto che nel 1987 la complessiva gestione degli investimenti dei comuni ha assorbito una non trascurabile liquidità, come si evince dalla differenza negativa tra riscossioni e pagamenti pari a 217.312 milioni.

Resta confermata la tendenza all'allineamento dei due valori di entrata e di uscita, con conseguente eliminazione di ogni potenzialità della gestione degli investimenti di provvisorio soccorso - in termini di cassa - alla gestione di parte corrente.



Ad ogni modo è da evidenziare che ancora nel 1987 al fenomeno risultano aver concorso esclusivamente i comuni del nord e del centro, in quanto quelli del sud e delle isole hanno immesso nel circuito economico degli investimenti circa 150 miliardi in meno di quanto hanno incassato a quei fini.

#### 4.1.1.2 La contrapposizione centro-nord e sud-isole

Breve notazione va riservata anche alla nota contrapposizione tra nord e centro, da una parte, e sud e isole, dall'altra, in termini di ripartizione delle complessive risorse.

Ponendo in rapporto con il totale le rispettive popolazioni e gli importi delle entrate e delle spese, si perviene al seguente prospetto:

	PERCENTUALE DEL TOTALE	
	Nord e Centro	Sud e Isole
Popolazione	64	36
Riscossioni	67	33
Pagamenti	69	31
Accertamenti	58	42
Impegni	58	42

Risulta evidente dal raffronto suesposto che in termini di sostanziali realizzazioni - propriamente in termini di pagamenti effettuati - l'area meridionale ed insulare continua ad essere

deficitaria ancora nel 1987, sempre che - ovviamente - si assuma come parametro la popolazione.

La situazione risulta invece ribaltata se si pone mente agli investimenti avviati nel medesimo anno; se ne deduce un segnale di completo recupero a breve termine, anche se deve formularsi prudentiale riserva con riferimento all'ipotesi che possano esservi state larghezze nella ricognizione delle coperture; larghezze eventualmente concretatesi in accertamenti-impegni destinati alla cancellazione nella gestione dei residui.

#### 4.1.2 I residui

I residui al 31 dicembre 1987 presentano, in milioni di lire, le consistenze di cui al seguente quadro (vedi anche prospetti II/dal 206 al 209 e i nn. 210-213-216-219, 262-263), nel quale si evidenzia, per comodità di consultazione, l'omologo dato iniziale (vale a dire l'importo di chiusura del consuntivo 1986, riportato nella precedente relazione):

	RESIDUI ATTIVI AL	
	31.12.1986	31.12.1987
Province	2.296.920	3.264.343
Comuni con oltre 8.000 ab.	20.420.876	25.238.121
Comuni sino ad 8.000 ab.	7.196.125	9.372.205
<b>Totale</b>	<b>29.913.921</b>	<b>37.874.669</b>

	RESIDUI PASSIVI AL	
	31.12.1986	31.12.1987
Province	3.369.592	4.569.219
Comuni con oltre 8.000 ab.	27.774.097	30.630.899
Comuni sino ad 8.000 ab.	8.000.000	10.104.992
<b>Totale</b>	<b>39.143.689</b>	<b>45.305.110</b>

#### 4.2 Gli investimenti con riferimento all'anno 1988

Ferma la logica espositiva adottata nella precedente relazione, la trattazione degli investimenti con riferimento all'anno 1988 deve procedere secondo la sperimentata articolazione:

- a) massa spendibile esistente all'inizio dell'anno
- b) il realizzato nel corso dell'anno
- c) i nuovi investimenti avviati nell'anno
- d) la massa spendibile esistente alla fine del 1988 e consegnata agli esercizi successivi.

Per i dati relativi ai punti b) e c) - che sono dati di consuntivo 1988 - si impone una precisazione per significare che

quelli relativi alle province ed ai comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti derivano in larghissima misura da rilevazioni tratte da conti consuntivi ed, in mancanza, dalle certificazioni di bilancio. Per sopperire ai conti carenti, si è parametrato sulla popolazione il dato rilevato più vicino in termini di omogeneità regionale e demografica. Gli allegati prospettati n. II/4-6 del volume degli allegati danno ragione del peso percentuale delle stime effettuate in 23 incroci regionali-demografici per i dati di competenza e in 22 per i dati di cassa su un totale di 99. Il peso complessivo della stima a livello nazionale non raggiunge il 4%.

Per quanto concerne i dati di cui al punto d) - vale a dire la consistenza complessiva dei residui passivi esposti nei consuntivi 1988 - occorre fornire l'ulteriore precisazione che per essi, sempre con riferimento ai comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, si è dovuto fare più largo ricorso alla parametratura sulla popolazione. Infatti, per questi specifici dati non è stato possibile sostituire ai conti consuntivi non trasmessi o non pervenuti tempestivamente le certificazioni di bilancio, per essere esse prive di riferimenti ai residui. Le indicazioni relative alla massa spendibile esistente alla fine

del 1988 vanno pertanto assunte come di primissima approssimazione. In effetti, le indicazioni stesse - che saranno esposte più avanti - si fondano sulla proiezione dei dati di 827 consuntivi comunali (su 1.230), talché il peso complessivo della stima a livello nazionale, in termini di popolazione, è pari a quasi il 22%. Per i dettagli si fa rinvio ai prospetti n. II/7-8 del volume degli allegati.

E' da avvertire infine che i dati relativi ai comuni con popolazione sino ad ottomila abitanti sono stati invece totalmente dedotti per via di stima, parametrando - regione per regione - sulla popolazione gli importi rilevati per gli enti più vicini per caratteristiche demografiche (in genere i comuni con popolazione compresa tra 8.001 e 9.999 abitanti).

#### 4.2.1 I residui all'inizio dell'anno

Tutto ciò premesso, quanto alla massa spendibile iniziale, vale a dire ai residui passivi ereditati dall'anno 1987, si fa rinvio al paragrafo che precede per gli importi complessivi a livello nazionale.

Si rinvia inoltre ai prospetti n. II/262-263 del volume degli allegati per la distribuzione regionale - che si riflette nell'attesa preponderanza del nord e del centro oltre il peso demo-

grafico proprio - e per l'analisi in ragione delle forme di intervento - che conferma l'assoluta prevalenza degli investimenti diretti, segnatamente in opere pubbliche, rispetto ai trasferimenti di capitale ed alle partecipazioni azionarie ed ai conferimenti.

#### 4.2.2 I flussi di cassa

Il realizzato nel corso del 1988 si riflette nei pagamenti effettuati nell'anno medesimo (cfr. prospetti II/dal n. 227 al n. 231 e i nn. 251-252-254-255-257-258-260-261 del volume degli allegati), i cui importi conviene esporre insieme a quelli delle riscossioni (cfr. prospetti II/dal n. 178 al n. 181 e i nn. 195-196-198-199-201-202-204-205 del volume degli allegati) per cogliere la misura dell'utilizzazione di denaro fresco. E valga il seguente prospetto in milioni di lire:

	Anno 1988		
	Riscossioni	Pagamenti	Differenza
Province	1.638.733	1.206.870	+431.863
Comuni con oltre 8.000 ab.	11.074.175	9.506.084	+1.568.091
Comuni sino ad 8.000 ab.	5.162.878	4.227.166	+935.712
<b>Totale</b>	<b>17.875.786</b>	<b>14.940.120</b>	<b>+2.935.666</b>

E' particolarmente significativo il netto divario tra le en-

trate realizzate ed i pagamenti effettuati, che riflette un ritorno, per la gestione dei comuni, all'accumulo di liquidità.

A detto fenomeno concorrono pressoché esclusivamente le riscossioni derivanti da alienazioni e trasferimenti statali e regionali, giacché le acquisizioni in conto mutui - per effetto della ben nota disciplina di erogazione dei prestiti - si atteggiavano nella sostanza come giro-fondi a favore delle imprese appaltatrici delle opere.

Infatti - concentrando l'attenzione sul dato delle complessive riscossioni dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, dato che, come si è detto, è rilevato e quindi è il risultato di un accertamento documentale nella misura del 96% - deve evidenziarsi che al suindicato totale di 11.074.175 milioni concorrono proventi di alienazioni per 688.613 milioni nonché riscossioni di trasferimenti di capitali per 4.020.113 milioni. E' di tutta evidenza che è quest'ultimo flusso di denaro che costituisce l'ampia area entro la quale si concentra il fenomeno della mancata immediata utilizzazione del denaro fresco in conformità del vincolo a finalità di investimento. Talché la spiegazione dell'inversione di tendenza rispetto al 1987 - anno in cui, come si è visto, la gestione non ha prodotto, anzi ha assorbito, li-

liquidità - sta tutta nel fatto che le riscossioni per trasferimenti, da un anno all'altro, si sono fortemente incrementate (passando da 2.601.968 a 4.020.113 milioni, con una differenza del 55% circa). Ciò con riferimento al livello di aggregazione nazionale.

Ma, se si tiene conto della distinzione tra il nord ed il centro, da una parte, ed il sud e le isole, dall'altra, si coglie non un'inversione, bensì una conferma di tendenza rispetto al 1987, e cioè la prima area ha assorbito liquidità, mentre la seconda ne ha prodotto con larghezza. In effetti, i comuni con oltre ottomila abitanti, appartenenti al sud ed alle isole, nel 1988, a fronte di riscossioni per 4.729.173 milioni hanno erogato pagamenti per soli 2.931.674 milioni (con una differenza di 1.797.499 milioni). Di dette riscossioni, ben 2.442.836 milioni sono derivate da trasferimenti di capitale. Le cause di una così elevata produzione di liquidità restano pertanto quelle individuate a livello nazionale, con la conclamata conferma che sta nel fatto che per il sud e isole la variazione 1987-1988 delle riscossioni per trasferimenti segna un incremento clamoroso che va ben oltre il raddoppio (passando da 1.110.340 a 2.442.836 milioni, con una differenza del 120%). Per un'analisi più spinta si fa rinvio ai prospetti n. II/197-198-199-204-260 del volume degli



allegati articolati per classi demografiche e regioni; sembra comunque utile evidenziare il preponderante apporto dato, da solo, dal comune di Napoli. Questo, infatti, a fronte di pagamenti per 264.416 milioni, ha realizzato riscossioni per 1.581.714 milioni; di dette riscossioni ben 1.287.760 milioni sono derivate da trasferimenti di capitale, con un incremento del 1.802% rispetto al 1987 (in cui le riscossioni al medesimo titolo sono ammontate ad appena 67.712 milioni).

#### 4.2.3 I nuovi investimenti

I dati relativi agli impegni presi nel 1988 sono indicativi di quella che - riprendendo l'immagine adoperata nella precedente relazione - può definirsi la spinta alimentatrice del volano degli investimenti. Sono dati la cui significatività si proietta ben oltre l'anno di competenza, in quanto costituiscono premessa del mantenimento del livello dei pagamenti nel 1989 ed oltre.

Qui di seguito si espongono gli importi impegnati (milioni di lire):

	Anno 1988 Impegni
Province	3.291.816
Comuni con oltre 8.000 ab.	17.633.623
Comuni sino ad 8.000 ab.	6.479.165
<b>Totale</b>	<b>27.404.604</b>

Rispetto al 1987 - esclusi i comuni sino ad 8.000 abitanti - si coglie un generale incremento del 20,8%, che deriva prevalentemente dalle iniziative delle province e dei maggiori comuni; per i comuni di dimensioni minime (quelli con popolazione tra 8.001 e 9.999 abitanti) i dati rilevati mostrano invece un lieve decremento complessivo del 4% circa (che ovviamente si è proiettato nella stima relativa ai comuni sino ad ottomila abitanti). (cfr. prospetti II/dal n. 222 al n. 226, i nn. 233-234-236-237-239-240-242-243-245-246-248-249 del volume degli allegati).

Non vi sono comunque motivi per dubitare che nel 1988 gli enti locali hanno conservato un ruolo protagonista nel quadro degli investimenti pubblici, accrescendo il peso finanziario della loro presenza anche in termini reali (scontato, cioè, il deprezzamento monetario). I dati relativi al credito concesso alle province ed ai comuni dalla Cassa depositi e prestiti confermano l'assunto.

Le concessioni in questione - che, come è noto, si risolvono in accertamenti-impegni nell'anno medesimo - sono ammontate nel 1988 a complessivi 11.161 miliardi (alle Comunità montane nello stesso anno la Cassa ha concesso mutui per un totale di 48 miliardi), con incremento rispetto al 1987 del 19,6% (Cfr. Bollettino di informazioni, R.G.S., dicembre 1989).

Se si considerano tutte le concessioni creditizie agli enti locali (quelle della Cassa depositi e prestiti, le altre del "canale pubblico" nonché quelle del "canale privato") pari a 13.116 miliardi, si acquisisce una nuova conferma, in quanto la differenza rispetto all'omologo dato del 1987 (10.960 miliardi) risulta pressoché identica: 19,7%.

#### 4.2.4 La massa spendibile alla fine del 1988

La consistenza a fine 1988 della massa dei residui passivi riveste significatività particolare in termini di attualità (Cfr. al riguardo la precedente relazione).

Le rilevazioni e le stime effettuate - richiamate le cautele implicitamente imposte dai limiti sopra esposti in ordine al ristretto numero dei conti che è stato possibile esaminare - consentono di fornire i seguenti dati provvisori in milioni di lire:

	Totale dei residui passivi da riportare al 31.12.1988
	-----
Province	5.505.097
Comuni con oltre 8.000 ab.	37.276.893
Comuni sino ad 8.000 ab.	11.744.773
	-----
Totale	54.526.763

Al di là dell'inevitabile - allo stato - approssimazione, appare inconfutabile il notevolissimo aumento della massa spendibile rispetto all'inizio dell'anno (cfr. prospetti II/262-263-264-265 del volume degli allegati). Aumento dovuto al concorso di due distinti fattori operanti in senso inverso: da un canto, il decisivo apporto dei nuovi investimenti del 1988, che, come si è visto, hanno superato del 20% circa quelli dell'anno precedente; dall'altro, il flusso dei pagamenti del medesimo 1988, che, benché incrementato rispetto al 1987, non è riuscito ad utilizzare che un terzo della potenziale capacità di spesa (residui passivi iniziali).

Quest'ultima notazione, peraltro, va inquadrata in una prospettiva di normalità, in quanto l'attuazione degli investimenti è fortemente condizionata da tempi tecnici - sia in senso amministrativo che propriamente esecutivo - sui quali le possibilità di intervento risultano assai ridotte.

#### 4.3 Comunità montane

La gamma dei dati disponibili, cui si è accennato in premessa metodologica, non consente una significatività ampia dei fenomeni connessi all'attività di investimento delle comunità montane. Offre tuttavia una soddisfacente base di avvio, incentrata sull'evidenziazione delle linee essenziali dell'attività di nuovo impulso svolta nell'anno 1987.

Si dispone degli accertamenti di entrata vincolata ad investimenti effettuati nel 1987, classificati a seconda della fonte (alienazioni, trasferimenti, mutui) (cfr. prospetti II/dal n. 266 al n. 272 del volume degli allegati). Per questa via si perviene alla ricognizione delle risorse "prenotate" nel 1987 per utilizzazioni da attuarsi prevalentemente negli anni immediatamente successivi. La realizzazione in liquidità di dette "prenotazioni" - vale a dire le riscossioni in conto competenza avvenute nel 1987 - riveste pertanto interesse limitato. Tuttavia i dati relativi, che pure è stato possibile acquisire, danno in qualche misura idea della concretezza ed affidabilità delle "prenotazioni" stesse nonché della reattività operativa degli apparati amministrativi, specie per quanto attiene ai tempi di smobilizzo e di perfezionamento delle procedure di mutuo. (cfr. prospetti II/dal

n. 273 al n. 276 del volume degli allegati).

Si dispone infine degli impegni di spesa formalmente assunti per investimenti nel 1987, classificati secondo "grandi" settori di intervento (cfr. prospetti II/dal n. 277 al n. 284 del volume degli allegati). Si tratta di dati in qualche modo speculari di quelli degli accertamenti di entrata, in quanto di regola ne costituiscono conseguenza in termini giuscontabili. La significatività precipua sta quindi - in disparte l'analisi settoriale - proprio nella verifica di detta specularità.

Gli importi che qui di seguito si espongono sono da riferirsi alla totalità delle comunità montane. Per cinque regioni (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Basilicata) è stato possibile rilevare i dati della totalità delle comunità montane di appartenenza; per le rimanenti quattordici (in Sicilia le competenze delle comunità montane spettano alle province regionali - art. 45 legge regionale n. 9 del 6 marzo 1986, G.U. n. 24 del 21 giugno 1986 -), ai certificati carenti si è sopperito estendendo i dati rilevati, rapportati alla rispettiva superficie territoriale montana, in ragione del totale del territorio montano della regione di volta in volta considerata.

L'avvenuta parametrizzazione su base regionale limita il rischio di stime azzardate e nel contempo consente di precisare che per

vaste aree si è trattato di colmare vuoti del tutto trascurabili, dal momento che per sole sette regioni (Trentino-Alto Adige, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sardegna) i "certificati" disponibili coprono meno dell'80% del territorio montano regionale.

Tutto ciò premesso, nel loro complesso le comunità montane italiane, nel 1987:

A. hanno accertato entrate per investimenti

da alienazioni .....	40.016 milioni
da trasferimenti .....	994.521 milioni
da mutui .....	42.735 milioni
in totale .....	1.077.272 milioni

B. in conto di detti accertamenti, hanno riscosso entrate per investimenti

da alienazioni .....	8.388 milioni
da trasferimenti .....	206.404 milioni
da mutui .....	750 milioni
in totale .....	215.542 milioni

C. hanno impegnato spese per investimenti

per amministrazione generale .....	68.505 milioni
per interventi nel campo sociale .....	440.105 milioni
per interventi nel campo economico ....	700.212 milioni
per altre finalità .....	29.538 milioni
in totale .....	1.238.360 milioni

Nel mentre si fa rinvio ai prospetti per l'analisi regionale

dai dati suesposti (cfr. II/dal n. 266 al n. 284 del volume degli allegati), in ordine alle fonti di entrata si rileva l'assoluta prevalenza dei trasferimenti e, all'opposto, il pressoché irrilevante ricorso al credito (rispettivamente il 92% ed il 4% del totale degli accertamenti).

Nel quadro generale la gestione degli investimenti si indirizza e svolge - quindi - secondo direttrici prefissate nella sede legislativa, la quale risulta essere anche il momento della predisposizione e quantificazione delle risorse. Ne deriva un profilo operativo delle comunità in cui appare prevalente la componente di secondamento ed attuazione di scelte operate a più elevati livelli di governo.

Non mancano peraltro peculiarità regionali, che segnano forti deviazioni rispetto al generale quadro nazionale.

Così accade per le comunità montane del Lazio e della Puglia, per le quali il "peso" della fonte trasferimenti è ben distante dall'indicata media nazionale (Lazio: 36%; Puglia: 41%). Per la Puglia la compensazione avviene con spostamento sulla fonte mutui (59%), mentre per il Lazio sulla fonte alienazioni (55%). Per un significativo ricorso ai mutui si segnalano anche le comunità piemontesi oltre che le stesse comunità laziali; a queste ultime, nel visto largo ricorso alle alienazioni, si affiancano, sia pure



a distanza, le comunità del Trentino-Alto Adige, della Liguria e della Calabria.

La classificazione della spesa per settori d'intervento conferma l'ovvio assunto che l'azione delle comunità montane - come la loro stessa ragione d'essere - è tutta incentrata sulla promozione socio-economica delle aree meno favorite del Paese, a fini di freno allo spopolamento se non persino di richiamo per nuovi insediamenti imprenditoriali. A livello nazionale, quindi, le risorse possono dirsi finalizzate quasi totalmente agli interventi nel campo sociale (36%) ed a quelli nel campo economico (57%). Dai valori medi nazionali si discostano nettamente alcune regioni (Piemonte, Marche, Calabria, Sardegna) le cui comunità montane indicano una notevole quota di investimenti classificati diversamente, ma genericamente (amministrazione generale, altro).

Cenno a parte va riservato allo scarto tra accertamenti ed impegni; la netta prevalenza di questi ultimi trova spiegazione teorica nell'autofinanziamento dovuto a risorse già acquisite per effetto di risparmio realizzato nella gestione corrente dei progressi esercizi ovvero anche di risparmio soltanto previsto per l'esercizio in corso. Si tratta evidentemente di un "eccesso" di impegni la cui attitudine a concretizzarsi è aleatoriamente lega-

ta alla effettiva realizzazione degli avanzi di amministrazione e del preventivato risparmio.

Va da sè, quindi, che ai fini della individuazione della portata dei "nuovi" investimenti 1987 occorre accordare preferenza al dato proprio degli accertamenti di competenza.

## 5. Risultati finali della gestione

### 5.1 Premessa

La valutazione complessiva dei risultati finali delle gestioni finanziarie di province, comuni e comunità montane non può prescindere dall'esame di alcuni elementi fondamentali, tutti ricavabili dai conti consuntivi:

- a) la situazione economica;
- b) il risultato della gestione di competenza;
- c) il risultato di amministrazione.

Trattasi di dati finanziari che, pur costituendo sintesi diverse di fatti gestori, in una certa misura sono sintomatici dell'andamento generale dell'amministrazione di un ente.

La situazione economica - come è noto - si riferisce al saldo della parte corrente del bilancio; a quella parte, cioè, da cui è

possibile rilevare la capacità dell'ente di far fronte con le entrate dei primi tre titoli del bilancio alle spese generalmente permanenti e prevedibili in via continuativa.

In sostanza, la situazione economica è la risultante del raffronto fra le entrate correnti e le spese correnti, al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorate delle quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione.

Per altro verso, devesi sottolineare che la situazione economica di competenza concerne soltanto una parte della gestione di competenza, la quale - come è altrettanto noto - riguarda un più ampio complesso di fatti gestori, che hanno come denominatore comune la loro riferibilità giuridica al medesimo esercizio finanziario.

In altri termini, la gestione di competenza tiene conto di tutti gli accertamenti e di tutti gli impegni (e conseguenti operazioni gestorie) verificatisi nell'esercizio, a nulla rilevando la loro appartenenza al settore di parte corrente o a quello in conto capitale.

Ovviamente, l'esercizio finanziario di competenza è solo un segmento della continua e durevole vita di un ente, onde i risultati della relativa gestione non possono che fornire conclusioni

necessariamente approssimative.

Maggiore significatività può, viceversa, essere attribuita al risultato finale di amministrazione. Quest'ultimo, infatti, dà un'idea più esatta di tutta la gestione, in quanto costituisce il nucleo terminale, oltre che dei risultati delle operazioni di competenza, anche di quelli relativi ai residui.

## 5.2 L'equilibrio finanziario delle gestioni

Contrariamente a quanto avviene per lo Stato - al quale è consentito perseguire una politica di bilancio in disavanzo - agli enti locali ciò è assolutamente precluso. E lo è per preciso disposto normativo, oltre che per varie ragioni di opportunità, non ultime quelle che tengono conto del fatto che la finanza di detti enti è in gran parte di derivazione statale o regionale. Da qui la previsione del dovere, ormai precettivamente stabilito con legge, del pareggio del bilancio. E le norme al riguardo sono parecchie e diverse.

Già nel pregresso ordinamento (legge comunale e provinciale del 1934) erano previsti i modi e gli interventi per assicurare tale pareggio.

Successivamente, il principio è stato ribadito dall'art. 3 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, che ha sancito l'obbligo di

deliberare in pareggio il bilancio di previsione per la competenza, ivi inclusa la parte relativa alla situazione economica.

Ma l'equilibrio del bilancio - e non solo in sede di previsione - è stato ulteriormente riaffermato in modo esplicito anche dalla legge 9 agosto 1986, n. 488.

In particolare - come ha affermato la Sezione con la deliberazione n. 30 del 24 novembre 1986 - dalla coordinata lettura dei primi tre commi dell'art. 1 bis di quest'ultima legge, è dato desumere che la "ratio" delle norme in essi contenute è nel senso di attivare un meccanismo amministrativo di riequilibrio della gestione finanziaria degli enti locali, idoneo a ricondurla con prontezza, in qualsiasi momento in cui se ne presenti la necessità, al punto mediano del pareggio fra entrata e spesa.

In definitiva, il legislatore ha prodotto un insieme di regole aventi come finalità primaria il costante equilibrio del bilancio in tutte le fasi della gestione e in ogni singolo comparto, non trascurando di indurre gli amministratori ad una maggiore responsabilizzazione nella loro attività gestoria, di guisa che siano le entrate a condizionare le spese.

E anche quando dovessero intervenire fatti straordinari e imprevisti, il legislatore medesimo ha indicato i rimedi per ri-

condurre la gestione al pareggio. Ciò, sia per le operazioni figuranti in bilancio, sia per eventuali situazioni debitorie che del bilancio fossero ancora fuori.

Soprattutto queste ultime, che con termine figurativo vengono denominate "debiti sommersi", hanno formato oggetto di particolare considerazione da parte del Parlamento. Il quale ha cercato di farle emergere, prima, e di farle eliminare, poi, introducendo nell'ordinamento, appunto, il più volte citato art. 1 bis e, più di recente, gli artt. 23, 24 e 25 della legge n. 144 del 1989.

Nei paragrafi che seguono saranno esposti i dati finali relativi alla situazione economica, al risultato della gestione di competenza e a quello disponibile di amministrazione - detratti i residui passivi perenti - di province e comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché i rapporti della gestione 1988 con quella del 1987.

I dati relativi alle comunità montane riguarderanno soltanto la gestione 1987, senza confronto alcuno con il passato, atteso che è la prima volta che la Sezione si occupa dei risultati finali di tali enti, limitando la propria attenzione alla situazione economica e al risultato disponibile di amministrazione.

### 5.3 Risultati finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali

Dagli atti in possesso della Sezione si è potuta accertare la seguente situazione delle gestioni 1988 delle amministrazioni provinciali.

#### 5.3.1 Situazione economica di competenza e di cassa

Sono state esaminate le gestioni delle 92 amministrazioni provinciali, 36 delle quali (pari al 39%) hanno chiuso la situazione economica di competenza in avanzo per un importo di 61.872 milioni, mentre 56 (pari al 61%) hanno registrato un disavanzo di 122.810 milioni.

Da una aggregazione dei dati per regione (cfr. prospetto II/285 del volume degli allegati) si è constatato che le regioni che proporzionalmente hanno avuto il più alto numero di province in disavanzo sono state il Piemonte (sei su sei), l'Umbria (due su due) e la Basilicata (due su due); quelle in cui l'avanzo ha avuto la preminenza sono state il Molise (due su due) e l'Abruzzo (tre su quattro).

Da un raffronto con il 1987, ricavabile dal medesimo prospetto II/285, si è riscontrato (per gli stessi enti) che nel 1988 sono aumentate le province in disavanzo (56 rispetto alle 35 del-

l'anno precedente) e, corrispondentemente, è quasi raddoppiato l'importo globale del disavanzo (122.810 milioni rispetto ai 61.632 del 1987).

Ai risultati negativi della situazione economica di competenza, si contrappongono i risultati positivi della situazione economica di cassa (cfr. prospetto II/286 del volume degli allegati), la quale ha registrato, nel 1988 - e sempre su un totale di 92 enti - 75 amministrazioni provinciali in avanzo - per un importo complessivo di 499.632 - e solo 17 in disavanzo - per un importo complessivo di 61.696 -, migliorando i risultati dell'anno precedente, il cui rapporto fra gli enti era stato da 70 a 22.

#### 5.3.2 Gestione di competenza

L'89% delle gestioni di competenza delle amministrazioni provinciali (cfr. prospetto II/287 del volume degli allegati) ha registrato, nel 1988, risultati negativi per un totale complessivo di 277.895 milioni, mentre gli enti che hanno chiuso in avanzo hanno avuto un risultato positivo pari a 43.153 milioni.

Dal medesimo prospetto II/287, è agevole rilevare che le sole regioni che hanno annoverato amministrazioni provinciali con il risultato della gestione di competenza in attivo sono state le Marche (una provincia), il Lazio (una), il Molise (una), la Cam-



pania (tre) e la Sicilia (cinque); per le amministrazioni provinciali delle altre regioni i risultati sono stati tutti negativi.

### 5.3.3 Risultato di amministrazione

Ai risultati finali negativi, avanti indicati, riguardanti la situazione economica e la gestione di competenza, si contrappongono quelli positivi concernenti il risultato finale di amministrazione (cfr. prospetto II/288 del volume degli allegati) delle 91 province a tal fine prese in esame nel 1988.

Di dette province, infatti, l'86% (cioè 79 su 91) ha registrato un avanzo di amministrazione - dopo detratti i residui passivi perenti - per un importo di 531.576 milioni. La Campania è stata la sola regione a presentare una provincia in disavanzo per 673 milioni.

## 5.4 Risultati finali delle gestioni delle amministrazioni comunali

I dati di 1.180 comuni - dei 1.230 di competenza della Sezione - hanno dimostrato le seguenti risultanze globali.

### 5.4.1 Situazione economica di competenza e di cassa

Il 56% delle amministrazioni comunali ha espresso una situa-

zione economica di competenza in disavanzo per un importo complessivo di 762.575 milioni; gli altri enti hanno chiuso il bilancio in avanzo per 333.854 milioni.

Da una aggregazione dei dati per regioni (cfr. prospetto II/289 del volume degli allegati), è emerso che quelle nelle quali più numerosi sono stati i comuni in disavanzo, rispetto a quelli in avanzo, sono risultate l'Emilia-Romagna, la Toscana, le Marche, la Campania e la Basilicata.

Aggregando i dati per classi demografiche (cfr. prospetto II/290 del volume degli allegati), si è constatato che le classi con più alta percentuale di enti in disavanzo, rispetto a quelle con avanzo, sono state la 5<sup>a</sup>, la 6<sup>a</sup> e la 7<sup>a</sup>.

Per quanto concerne la situazione economica di cassa 1988 (cfr. prospetti II/291-292 del volume degli allegati), essa ha presentato un andamento inverso rispetto alla competenza, atteso che il 54% degli enti ha registrato un avanzo per un importo complessivo di 1.650.658; mentre gli altri enti hanno avuto un disavanzo totale di 699.359 milioni.

#### 5.4.2 Gestione di competenza

Su 1.180 comuni esaminati (cfr. prospetti II/293-294 del vo-

lume degli allegati) il 70% ha registrato un disavanzo nella gestione di competenza per un importo complessivo di 989.330 milioni; i comuni in avanzo hanno chiuso il bilancio con un risultato di 210.275 milioni.

#### 5.4.3 Risultato di amministrazione

Su 1.179 comuni esaminati per la gestione 1988 (cfr. prospetti II/295-296 del volume degli allegati) l'8% ha avuto un disavanzo di amministrazione per un importo complessivo di 224.724 milioni. Gli enti che hanno chiuso in avanzo sono stati 702 per un importo complessivo di 1.429.226 milioni.

I risultati degli enti in avanzo sono comunque inferiori rispetto a quelli dell'anno precedente (1.429.226 in raffronto a 1.856.609), mentre sono superiori quelli in disavanzo (224.724 rispetto a 153.008).

Dei 1.179 comuni presi in considerazione, 382 hanno chiuso il bilancio in pareggio nel 1988, mentre l'anno precedente in tale situazione si erano trovati 24 enti.

#### 5.5 Risultati finali delle gestioni delle comunità montane

Dai dati pervenuti alla Sezione si è potuto accertare la seguente situazione delle gestioni 1987 delle comunità montane.

### 5.5.1 Situazione economica di competenza e di cassa

Su un totale di 336 comunità montane (cfr. prospetto II/297 del volume degli allegati) sono state esaminate le gestioni di 271. Di tali enti, 203 (pari al 75%) hanno registrato una situazione economica di competenza in avanzo, 58 (pari al 21%) in disavanzo e 10 (pari al 4%) in pareggio.

Gli enti in avanzo hanno chiuso con un importo di 82.052 milioni; quelli in disavanzo hanno chiuso con un importo di 12.511 milioni.

Le comunità montane che hanno chiuso la situazione economica in pareggio risultano essere state due in Piemonte, due nel Lazio, tre in Campania e una, rispettivamente, nelle Marche, in Basilicata e in Calabria.

Per gli stessi enti la situazione economica di cassa (cfr. prospetto II/298 del volume degli allegati) è stata alquanto diversa. Infatti, 188 enti hanno registrato risultati positivi per 96.685 milioni, 79 hanno chiuso in rosso per 17.120 milioni e 4 in pareggio.

Gli enti che hanno registrato un pareggio sono stati due nel Lazio e uno in Piemonte e in Calabria.

### 5.5.2 Risultato di amministrazione

Delle 271 comunità montane esaminate (cfr. prospetto II/299 del volume degli allegati), duecentocinquantacinque (pari al 94%) hanno registrato avanzi di amministrazione per 122.070 milioni, nessuna ha avuto disavanzo, mentre sedici (pari al 6%) hanno chiuso in pareggio. Di queste ultime, tre si trovano in Piemonte, tre in Liguria, due nel Veneto, due in Toscana, due in Abruzzo, due in Campania e una in Calabria e Sardegna.

### 5.6 Considerazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti sono stati evidenziati i risultati finali relativi alla situazione economica di competenza e di cassa, alla gestione di competenza e al saldo disponibile d'amministrazione di province e comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, nonché i raffronti con gli analoghi dati dell'anno precedente (1988-1987).

Sono stati, altresì, evidenziati i risultati finali della situazione economica di competenza e di cassa e del saldo disponibile d'amministrazione delle comunità montane per l'anno 1987.

Da tali risultati è dato rilevare che, alla chiusura dell'esercizio 1988, le amministrazioni provinciali e comunali hanno presentato un'alta percentuale di conti consuntivi con disavanzo

della situazione economica di competenza (61% delle province e 56% dei comuni), una ancor più elevata percentuale di consuntivi con disavanzo della gestione di competenza (89% delle province e 70% dei comuni) ed invece una non alta percentuale di conti consuntivi con disavanzo di amministrazione disponibile (1% delle province e 8% dei comuni).

Nella gestione 1987, i risultati finali relativi alla situazione economica e al saldo disponibile di amministrazione delle comunità montane si sono palesati meno allarmanti di quello delle province e dei comuni.

Infatti, per le comunità montane la situazione economica ha registrato una percentuale di enti in disavanzo del 21%, mentre per il saldo di amministrazione disponibile la percentuale è stata addirittura nulla.

Per le amministrazioni comunali, come sono risultate peggiorate la situazione economica e il saldo di gestione (entrambi in termini di competenza), così si è manifestato un deterioramento per quanto riguarda il saldo disponibile di amministrazione.

Tale negativo andamento dei vari comparti gestionali dei comuni induce a ritenere l'esistenza di squilibri costanti, soprattutto nel settore di parte corrente del bilancio (situazione eco-

nomica di competenza).

Trattasi di squilibri che appaiono strutturali più che occasionali, i quali concorrono ad aggravare le passività della gestione globalmente considerata. È ciò nell'ovvia considerazione che, risultando negativi per molti enti i saldi finali annuali della situazione economica, non può aversi risparmio pubblico per sanare l'eventuale disavanzo di amministrazione e per ricondurre in equilibrio la gestione.

E se per numerosi enti l'avanzo d'amministrazione è risultato un dato costante, la situazione non è tanto positiva quanto, "prima facie", appare dai dati sopra esposti, poiché - in disparte ogni considerazione sui residui concorrenti ai risultati - occorre tener conto anche dell'influenza che in senso negativo esercitano i debiti fuori bilancio sulle situazioni "effettive" della gestione.

Tali debiti, che nei paragrafi precedenti non sono stati considerati, riducono (e non di poco) il numero degli enti con un avanzo "effettivo" di amministrazione.

## 6. Gestione del patrimonio

### 6.1 Metodologia e ragioni della indagine

Dopo una prima fase dedicata alla ricognizione dell'assetto normativo sulla materia e alla conoscenza dello stato della tenuta delle scritture patrimoniali presso i vari enti locali, a decorrere dalla relazione presentata nel 1989 la Sezione ha iniziato a chiedere agli enti notizie e dati sulle concrete iniziative assunte da ognuno di essi per l'aggiornamento delle proprie scritture patrimoniali, a seguito e sulla base delle indicazioni fornite con le apposite pronuncie adottate dalla Sezione negli anni 1986 e 1988.

Il quadro emerso è stato illustrato nella richiamata, ultima, relazione; quello su cui ora si riferisce costituisce perciò il proseguimento della stessa indagine, che per la sua importanza, complessità e natura è destinata a durare nel tempo, anche a causa della lentezza e incompletezza delle risposte fornite dagli enti (lo scorso anno hanno risposto al questionario il 63% delle province e il 46% dei comuni).

La gestione del patrimonio - oltre che per lo specifico interesse che la materia riveste per il suo contenuto - va considerata anche per la nota rilevanza che taluni suoi risultati assumono



per una completa e trasparente rappresentazione nella contabilità generale dei risultati della gestione dell'ente.

In particolare assume rilievo per la rilevazione dei costi dei vari servizi gestiti e funzioni svolte dagli enti e per i riflessi che la gestione di taluni beni assume per un corretto adempimento di obblighi imposti dalle norme tributarie anche agli amministratori di enti pubblici.

La conoscenza della esatta consistenza dei singoli elementi del patrimonio, e specialmente la valutazione monetaria dei beni, assume ora attuale e determinante rilievo anche in vista della concreta attuazione da dare alle innovazioni normative contenute nell'art. 55 della recente legge n. 142 del 1990 sul sistema di contabilità da applicare agli enti locali.

Rileva ulteriormente anche ai fini delle decisioni di natura politica, che gli amministratori devono assumere sulle possibili forme organizzative da dare alla gestione dei beni patrimoniali posseduti dagli enti, sia intesi come beni strumentali direttamente utilizzabili nello svolgimento di funzioni e servizi istituzionali, sia come fonte di entrate finanziarie per il bilancio, ove essi abbiano le caratteristiche di beni produttivi. Senza sottovalutare i riflessi che sulla materia potrebbero derivare

dalla approvazione delle proposte, ora ancora in fase di esame parlamentare, per un diverso uso e destinazione dei beni pubblici in genere, ivi compresa la stessa ipotesi di dismissioni.

Sussistono, perciò, valide ragioni perchè questa Sezione prosegua nella intrapresa attività di stimolo e guida per contribuire ad un migliore assetto della disciplina generale sulla gestione e rappresentazione del patrimonio degli enti locali, fermo rimanendo il compito - insito nelle sue prerogative di esame dei conti - di valutare il documento del conto generale del patrimonio di ogni ente e il valore del relativo saldo finale della gestione che da esso si desume, ai fini del globale referto al Parlamento.

L'interesse per questi problemi appare oggi, come si è detto, rafforzato dai principi affermati dalla richiamata legge sull'ordinamento delle autonomie locali il cui art. 55, pur dando ingresso a nuove forme di rilevazione dei risultati delle gestioni, conferma l'impianto contabile ora in uso secondo cui il rendiconto comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio.

Ciò sta a significare che mentre le forme e le tecniche di rilevazione dei fatti e degli atti di gestione si arricchiscono di nuovi valori conoscitivi, in futuro le gestioni locali dovranno attribuire pari interesse agli aspetti finanziari, a quelli

patrimoniali ed ai nuovi profili economici ora formalmente evocati dalla norma. E' ribadito che tali aspetti sono ricondotti ad unità formale di rappresentazione nell'unitario documento di rendicontazione.

Gli affermati principi hanno, ovviamente, bisogno dei necessari sviluppi sul piano normativo e organizzativo e ciò conferma ancora la rilevanza del tema nell'ambito delle funzioni assegnate alla Sezione.

Funzioni che, dopo le più recenti aperture normative, comprendono anche, negli indicati casi, i comuni con meno di ottomila abitanti presso i quali l'argomento ora in esame è sicuramente carico di più diffuse inadempienze e maggiori difficoltà operative, come già traspare dal primo esame compiuto sui relativi conti consuntivi acquisiti.

E' noto, infatti, che presso i comuni minori sussistono maggiori carenze organizzative per la tenuta della contabilità, anche per la mancanza di specifiche professionalità e adeguate strutture.

L'interesse che oggi, nelle varie sedi, viene mostrato verso l'argomento dei beni pubblici - di cui anche i comuni minori hanno antica e ampia disponibilità, specialmente per taluni beni

produttivi e, a volte, anche di quelli strumentali - impone a tutti. una maggiore attenzione sia verso gli specifici problemi organizzativi interni di questi enti, sia sul modo di attuare da parte di questi la gestione dei beni, sia sugli aspetti di natura finanziaria in ordine ai quali si auspicano forme di intervento, per favorire l'attuazione di programmi per la ricognizione fisica dei beni e per il riassetto delle relative scritture patrimoniali.

Riassetto e ricognizione, oltremodo necessari, per consentire sia in sede governativa, che parlamentare ponderate decisioni in materia; fondate queste su documenti ufficiali e generali, rappresentativi in forma consolidata della consistenza patrimoniale del sistema pubblico allargato, compreso l'area degli enti locali.

Ciò comporta che al tema possano e debbano considerarsi interessate anche le amministrazioni regionali.

Da parte loro i singoli enti dovrebbero procedere - utilizzando le facoltà insite nella rispettiva autonomia organizzativa - a stabilire strutture interne con specifica competenza in materia di gestione del patrimonio - senza trascurare la centralità della tradizionale figura del consegnatario dei beni - e a dare stimolo, tramite i competenti organi e uffici, alle necessarie

decisioni sia per un migliore utilizzo e potenziamento dei beni (tramite programmate forme di interventi, atte ad evitare un sistematico svilimento funzionale e fisico dei beni stessi), sia per una responsabile attenzione ai profili reddituali dei beni produttivi (tramite una corretta gestione dei diritti patrimoniali connessi alla disponibilità dei beni stessi).

Dalle risposte pervenute allo specifico quesito posto agli enti, di cui si dirà in seguito, non mancano spunti positivi in tale direzione.

Infatti, per una migliore conoscenza e rappresentazione dell'andamento delle iniziative assunte dagli enti locali, si segnalano alcuni aspetti operativi emersi dalla lettura delle varie risposte.

In genere prevalgono le iniziative in cui è stata data la precedenza alle attività di ricognizione, descrizione e classificazione dei beni mobili, costituiti dalle attrezzature e dagli arredi in uso presso i vari uffici e servizi degli enti.

Molti dichiarano, infatti, di aver provveduto a ciò con il personale di ufficio e utilizzando sistemi e programmi di informatizzazione automatizzati già in atto; soprattutto per dare maggiore efficienza e certezza alle decisioni riguardanti i servizi

gestiti in economia.

Presso altri enti - specialmente quelli aventi maggiore grandezza - gli adempimenti risultano ancora nella fase iniziale o di studio; sono stati nominati gruppi di lavoro e apposite commissioni tecniche.

In altri casi viene affermato che, per le occorrenti operazioni, sono stati già approvati idonei progetti esecutivi al fine di avvalersi di finanziamenti pubblici speciali, come quelli previsti a favore dello sviluppo della occupazione (ad es. l'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67).

Altri enti dichiarano che, nelle more della ultimazione della ricognizione fisica dei beni, hanno già dato inizio a forme di rilevazioni continuative dei mutamenti patrimoniali derivanti dalla gestione finanziaria del bilancio.

Sono numerosi poi gli enti che hanno già affidato - o hanno in corso la relativa procedura contrattuale - a strutture esterne l'incarico professionale di rilevare, descrivere, classificare e valutare i vari elementi del patrimonio, sulla base di apposito capitolato, al fine della successiva approvazione degli inventari, da tenere poi costantemente aggiornati.

Non mancano, però, segnalazioni che evidenziano la necessità di direttive e di documenti rappresentativi uniformi, specialmen-

te per superare difficoltà operative comuni presso i vari enti. Frequenti poi sono state le testimonianze di difficoltà e lentezze operative dovute a carenze di personale e a ragioni finanziarie.

#### 6.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio

Alla data del 30 giugno 1990 rispetto al numero di 974 conti consuntivi dell'esercizio 1988 pervenuti (sul totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento) soltanto 771 di essi (58 province e 713 comuni) erano comprensivi anche del conto generale del patrimonio; gli altri 203 contenevano soltanto il conto del bilancio.

Ciò significa che a livello nazionale, rispetto ai soli conti pervenuti, risultano essere stati adempienti il 79,15% degli enti, come risulta dal prospetto II/300 del volume degli allegati articolato per regioni.

Per aree geografiche la regolarità della rendicontazione è avvenuta come segue:

- centro-nord: conti consuntivi pervenuti n. 680, conti patrimoniali ad essi allegati n. 562, pari al 82,64%;
- sud-isole: conti consuntivi pervenuti n. 294, conti patrimoniali allegati n. 209, pari al 71,08%.

Le notizie ora fornite - tratte dai documenti dei conti consuntivi 1988 pervenuti - sono sostanzialmente confermate anche dalle risposte fornite da n. 675 enti ad un apposito questionario, predisposto dalla Sezione.

In esso, veniva chiesto di precisare se il conto consuntivo 1988 era costituito unitariamente dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio.

I dati relativi alle risposte, separati per province e comuni e aggregati per regioni, sono contenuti nei prospetti II/301-302 del volume degli allegati.

Da essi (prospetto II/301) risulta che su sessantatré provincie (rispetto al totale di novantadue) cinquantaquattro hanno dato risposta positiva e 9 risposta negativa; indicando, quindi, una percentuale generale di adempimento pari all'85,17%, suddivisa per aree geografiche come segue:

- centro-nord: su quarantasette risposte, quarantatré sono state positive (91,48%) e quattro negative;

- sud-isole: su sedici risposte, undici sono state positive (68,75%) e cinque negative.

Per i comuni (prospetto n. II/302 del volume degli allegati) su seicentododici risposte quattrocentoquarantadue sono state



positive e centosettanta negative; le risposte indicano, quindi, una percentuale generale di adempimento pari al 68,95%, suddivise per aree geografiche, come segue:

- centro-nord: su quattrocentottantadue risposte, trecentosessantasei sono state positive (75,33%) e centosedici negative;
- sud-isole: su centotrenta risposte, settantasei sono state positive (58,46%) e cinquantaquattro negative.

Raffrontando i dati sull'adempimento dedotti dai conti consuntivi del 1988, con quelli del 1987, si rileva:

- una riduzione del numero globale dei conti consuntivi pervenuti ed aumento dei conti generali del patrimonio, passati, questi ultimi, da seicentottanta a seicentosei;

- un aumento della percentuale media nazionale degli enti adempienti; per il 1987 era pari al 65,13%; per il 1988 è pari al 79,15%;

- un aumento del numero degli enti del centro-nord che hanno, quest'anno, presentato il conto generale del patrimonio (il dato 1987 era 73,9%, quello attuale è 82,64%) cui corrisponde analogo aumento degli enti meridionali e insulari, passati dal 46,56% all'attuale 71,08%.

Risultano migliorate anche le percentuali delle risposte positive al questionario, segno che è in atto la tendenza verso una

maggior attenzione ai problemi della rappresentazione contabile dei dati riguardanti il patrimonio, con la riserva di verificare anche in altro modo l'esistenza di tale tendenza. E' doveroso però ribadire la preoccupazione per il perdurare dello stato diffuso di inadempienza all'obbligo di una regolare rendicontazione generale; segno del permanere dell'inammissibile stato di confusione e di disordine nelle scritture della contabilità patrimoniale, nonostante i ripetuti richiami fatti, le indicazioni operative fornite e la doverosità degli adempimenti.

### 6.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali

Proseguendo nella indagine iniziata lo scorso anno, per avere dagli enti interessati notizie sulle iniziative assunte per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali, è stato chiesto alle amministrazioni che ad una prima risposta affermano di non possedere un aggiornato sistema di inventari dei propri beni, di far conoscere alla Sezione - e per suo tramite al Parlamento - se è stata quanto meno avviata alcuna delle seguenti necessarie fasi operative:

a) la concreta rilevazione degli elementi del patrimonio fisico;

b) l'aggiornamento dei valori monetari dei beni già rilevati, compresi quelli demaniali;

c) la compilazione ex novo, ove necessario, degli inventari descrittivi e valutativi dei singoli elementi, attivi e passivi, del patrimonio, opportunamente classificati.

I dati relativi desunti dalle risposte pervenute, esposti separatamente per province e comuni e aggregati per regione, sono contenuti nei prospetti n. II/303-304 del volume degli allegati.

Per le provincè (prospetto II/303) su quarantasette enti che hanno risposto al quesito (51,08% del totale) dieci hanno affermato che l'ultima revisione generale degli inventari è stata compiuta prima del 1965; quattro, fra il 1966 e il 1970; sei, fra il 1971 e il 1975; cinque, fra il 1976 e il 1980; nove, fra il 1981 e il 1985; tredici, fra il 1986 e il 1989.

Soltanto diciannove province (pari al 20,65%) affermano di aver tenuto, dopo tale revisione generale, costantemente aggiornati gli inventari; mentre sei risposte sono di espresso contenuto negativo, le altre non hanno risposto.

Tali dati confermano ancora una volta quanto affermato in passato sull'accertato stato di diffusa situazione di inadempienza, anche se non possono essere sottaciute le iniziative miglio-

rative in corso, come denotano le risposte alle domande sulle concrete decisioni adottate per la regolarizzazione delle scritture e dei conti ed i dati rilevati dai conti pervenuti.

Infatti, sul totale delle quarantasette risposte, ben ventuno province affermano di aver dato inizio alla rilevazione del patrimonio fisico dell'ente e quaranta all'aggiornamento del valore dei beni stessi. Ventuno province danno atto di aver iniziato la compilazione ex novo degli inventari, tenendo conto anche delle indicazioni fornite dalla Sezione.

Queste notizie, che risultano migliorative rispetto a quelle acquisite lo scorso anno, denotano appunto la conferma della tendenza sopra ipotizzata, anche se non inducono ad ottimistiche valutazioni del fenomeno.

Per i comuni (prospetto II/304 del volume degli allegati) su quattrocentodiciotto risposte, alla domanda sulla data dell'ultima revisione generale degli inventari: centoquarantotto affermano che l'adempimento è stato compiuto prima del 1965; quarantacinque, fra il 1966 e il 1970; ventiquattro, fra il 1971 e il 1975; ventinove fra il 1976 e il 1980; cinquantanove, fra il 1981 e il 1985; centotredici, fra il 1986 e il 1989.

Alla domanda sullo stato successivo di aggiornamento degli inventari duecentodiciotto hanno dato risposta positiva e cento-

settantotto risposta negativa.

Rispetto allo scorso anno sono aumentate le risposte positive.

Nonostante ciò, rimane molto elevato il numero degli enti in ritardo nell'obbligo dell'aggiornamento degli inventari.

A fronte di ciò vanno comunque segnalate le iniziative in corso per migliorarne la situazione da attuare mediante le seguenti fasi: iniziative rappresentate da n. 290 casi in cui è stata iniziata la rilevazione del patrimonio fisico; n. 171 casi in cui è stato iniziato l'aggiornamento del valore dei beni; n. 240 casi in cui è iniziata la compilazione ex novo degli inventari.

Tali risposte, rapportate ai n. 418 questionari ricevuti, non consentono favorevoli valutazioni; al contrario impongono di continuare a segnalare il grave stato di diffusa inadempienza, pur apprezzando lo sforzo che compiono le amministrazioni interessate al problema sia in termini di utilizzo delle risorse lavorative che finanziarie e senza sottovalutare il perdurare del silenzio da parte dei competenti organi centrali dello Stato, già indicati come competenti per lo studio e il coordinamento della relativa disciplina, in conformità alle attuali esigenze della

materia e degli enti locali, secondo le rispettive dimensioni e disponibilità.

#### 6.4 Dati desunti dai conti sul saldo dei valori del patrimonio

Nelle relazioni degli ultimi anni e negli altri documenti della Sezione è stato più volte ribadita la scarsa attendibilità e comparabilità dei dati contabili relativi al saldo dei valori indicati nel conto generale del patrimonio. Queste riserve vanno annualmente ripetute fino a quando non verranno emanate direttive e fornite regole e modelli definitivi e omogenei per la compilazione di aggiornate scritture patrimoniali, idonee a fornire dati comparabili.

Infatti, le carenze organizzative delle scritture inventariali, la incertezza dei criteri seguiti per la rilevazione, classificazione e valutazione dei beni (compreso la mancata valutazione dei beni demaniali artificiali) sono causa di giustificati dubbi e perplessità nell'uso dei dati, nei casi in cui i relativi saldi sono disponibili nei relativi conti generali del patrimonio.

Con siffatte riserve si forniscono i dati riportati nei prospetti II/305-306-307 del volume degli allegati: il primo relativo alle amministrazioni provinciali e gli altri due relativi ai

comuni, aggregati per regioni e per classi demografiche.

Quest'anno si è in grado di offrire dati tratti dal conto 1988 di un numero di n. 771 enti, che vengono raffrontati con quelli desunti dal conto 1987 degli stessi enti; il raffronto consentirà così valutazioni comparative reali e specifiche.

Dai dati risulta che su n. 58 province (pari al 63.04% del totale), n. 36 hanno evidenziato un avanzo nel netto patrimoniale al 31 dicembre 1988 pari a 1.715.643 milioni, (nell'anno precedente queste erano state 42 e l'avanzo era stato di 1.865.570 milioni); n. 15 hanno evidenziato un dato di disavanzo pari a - 380.344 milioni, (nell'anno precedente queste erano n. 14 e il disavanzo era di -435.987 milioni); n. 7 hanno chiuso il conto patrimoniale in pareggio (nell'anno precedente tale tipo di risultato si era avuto in un solo caso).

Il saldo finale del 1988 è positivo per 1.335.299 milioni, leggermente inferiore a quello avuto dagli stessi enti nell'anno precedente che era stato di 1.429.583 milioni.

Per i comuni (prospetti II/306-307 del volume degli allegati) il raffronto è stato fatto per n. 713 enti, pari al 57,96% del totale dei comuni con più di ottomila abitanti.

Di questi, per il 1988, n. 456 hanno evidenziato un avanzo

nel netto patrimoniale di 12.075.966 milioni (nell'anno precedente erano n. 577 e l'avanzo era stato di 12.729.385 milioni); n. 72 hanno evidenziato un dato di disavanzo di -1.637.774 milioni (nell'anno precedente questi erano n. 97 e il disavanzo è stato pari a -2.346.758 milioni); n. 183 hanno chiuso il conto patrimoniale in pareggio (nello scorso anno tale tipo di risultato si era avuto in n. 39 casi).

Il saldo finale del 1988 è positivo per 10.438.192 milioni, di poco superiore al risultato del 1987 pari ad un valore positivo di 10.382.627 milioni.

#### 7. Gli indicatori finanziari

La Sezione si è data l'obiettivo della messa a punto di indicatori finanziari nell'intento principale di fornire uno strumento a fini di autocontrollo mediante raffronto.

L'idea di fondo è di valorizzare i dati finanziari di consuntivo quali termini di giudizio sulla realtà gestionale sottesa al consuntivo stesso. Ciò pur nella consapevolezza dei limiti propri della rappresentazione esclusivamente finanziaria e nell'attesa dell'introduzione di tecniche di rilevazione ed esposizione contabili idonee ad evidenziare gli aspetti economici delle gestio-



ni. Non si ritiene, pertanto, che il recente impulso legislativo di principio nella direzione della contabilità economica (art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142) costituisca una remora, sia perché sono prevedibili tempi non brevi di attuazione ed assimilazione culturale, sia in considerazione, soprattutto, dell'omogeneità concettuale e teleologica corrente tra indicatori finanziari ed indicatori economici.

In effetti il problema individuato ed alla cui soluzione si intende concorrere è quello della valutazione della gestione pubblica, non operante sul mercato, in termini di razionalità economica latamente intesa. Mancando la concorrenza ed i meccanismi espulsivi propri del libero mercato, sembra che si possa in qualche modo supplire mediante il raffronto tra gestioni pubbliche omogenee. Se, a parità di condizioni, una gestione produce risultati migliori rispetto ad un'altra, è evidente che per quest'ultima si aprono spazi per interventi di razionalizzazione e miglioramento.

Il risultato più appariscente può essere quello della sostituzione della concorrenza con la gara innanzi all'opinione pubblica per la conquista e conservazione della migliore immagine. Ma l'acquisizione di sostanza cui si mira è quella dell'autocon-

trollo a cascata all'interno della realtà socio-politica costituita dalla singola collettività istituzionalizzata nel relativo ente locale.

E' ipotizzabile infatti - e va perseguita - una maggiore attenzione del corpo elettorale ai risultati della gestione e quindi una maggiore "pressione" di questo sugli eletti costituenti l'organo volitivo dell'ente e poi ancora un maggiore controllo di questo sull'organo esecutivo ed infine dell'organo esecutivo sull'apparato degli uffici.

Alla stimolazione ed all'esercizio di questa attenzione vanno preordinate delle finestre di osservazione che offrano un oggetto dotato ad un tempo di significatività gestionale ben circostanziata e ristretta e di misurabilità univoca.

La significatività dell'osservazione, la sua utilità e produttività in termini di possibili giudizi ed interventi, è condizionata - come si è accennato - dalla elementarità, non complessità dell'oggetto osservato; ne deriva che le finestre possibili sono da stimarsi assai numerose in considerazione anche delle molteplici angolazioni di approccio ai singoli aspetti.

Alla stesura di quanto precede trova spiegazione l'inadeguatezza di taluni indicatori che già si rinvencono nei consuntivi, quali il risultato di amministrazione, il risultato di gestione

ed il risultato economico. Essi risultano essere espressione sintetica rispetto ad una realtà di estrema complessità, talché risultano di scarsa utilità - se non in casi particolari - per carenza di finezza nella misurazione e nella individuazione dell'area di intervento.

Un'ultima notazione va fatta sulla utilizzabilità degli indicatori anche per il raffronto tra diverse gestioni dello stesso ente, al fine di cogliere la tendenza nel tempo dell'evoluzione dei fenomeni e l'efficacia degli interventi effettuati oppure soltanto il collegamento tra brusche variazioni e l'avvento di fattori esterni (quale ad es. una nuova normativa).

Gli indicatori vogliono essere quindi uno strumento di misurazione, con una scala ben determinata, con la relativa sonda di percezione centrata su un ben individuato fenomeno gestionale. Ma non basta. Gli indicatori vogliono essere anche un servizio, cioè una raccolta di "letture strumentali", effettuate su larga scala, messa a disposizione della generalità degli enti, di modo che ciascuno possa attribuire valore preciso alle rilevazioni effettuate.

La Sezione come "osservatorio" neutrale, come centro verso cui converge potenzialmente la totalità dei conti consuntivi de-

gli enti locali, viene a trovarsi naturalmente chiamata ad una funzione di coordinamento nella messa a punto degli indicatori nonché ad una funzione di raccolta ed elaborazione delle tavole di supporto, sorta di "effemeridi" da distribuire e tenere aggiornate.

L'approntamento del delineato armamentario non può che realizzarsi per gradi, sia per difficoltà logistiche connesse a limitatezza di mezzi, sia per la necessità di verifica sperimentale che condiziona l'utilizzazione pratica.

In altri termini, l'indicatore individuato per via deduttiva può risultare in pratica inutilizzabile, perché la complessiva realtà cui si applica è talmente variegata da rendere insignificante il valore di volta in volta misurato. Si ha così un fallimento sperimentale dell'indicatore, che tuttavia ha un suo decisivo significato di ricerca, in quanto segnala che l'oggetto cui l'indicatore è stato applicato, assunto come elementare, ha invece una complessità in sé che merita di essere esplorata.

La definizione dell'indicatore finanziario passa attraverso le seguenti fasi:

- individuazione della relazione esistente tra due (o più) dati finanziari desumibili dal conto ed anche dal bilancio di previsione;

- individuazione del procedimento di calcolo necessario per pervenire ad un valore utilizzabile per un confronto tra diverse gestioni;
- applicazione del metodo a tutti gli enti, per ottenere una amplissima serie di valori, articolata per sottoserie regionali, tipologiche e demografiche;
- verifica della significatività della serie, fondata sulla esistenza in essa di un valore di riferimento.

E' evidente che i primi due momenti, propriamente di ricerca concettuale, sono, sotto alcuni riguardi, i meno impegnativi. Si tratta della individuazione in astratto della relazione e della relativa formula di calcolo, e cioè della relazione tra categorie di dati più che tra dati riferiti a specifici oggetti.

Così è agevole individuare la relazione tra previsione e corrispondente accertamento di entrata o impegno di spesa e quindi pervenire alla generica definizione dell'indicatore denominabile "errore di previsione"; così, ancora, tra accertamento di competenza e relativa riscossione come tra impegno e relativo pagamento ("tasso di realizzazione"); tra stanziamento di residui e relativa verifica ("tasso di cancellazione") oppure tra stanziamento di residui e relativa riscossione o relativo pagamento ("tasso

di smaltimento"); tra dato di competenza (accertamento o impegno) e dato di cassa (riscossioni o pagamenti sia in conto competenza che in conto residui) ("tasso di scostamento tra competenza e cassa"). L'elencazione è meramente esemplificativa e, d'altra parte, non può che trattarsi di una serie concettuale aperta a tutti i possibili arricchimenti.

Meno agevole risulta l'individuazione del livello e dell'ambito applicativo dell'indicazione genericamente individuato, dovendosi operare delle scelte anche per esigenze di economia dei mezzi. E questa la fase in cui gioca fortemente anche il momento sperimentale su scala ridotta. Si tratta di intuire prima e verificare successivamente la significatività della relazione riferita ad una ben individuata coppia di dati. In altri termini il modello di conto, che essendo uniforme costituisce il fondamento della raffrontabilità tra diverse gestioni, condiziona la costruzione dei singoli concreti indicatori, come d'altra parte la condiziona la tecnica contabile applicata a monte del conto.

Così, resta preclusa la possibilità di relazionare tra loro dati a livello di capitolo - salve ben individuate eccezioni - come può risultare improduttiva la relazione a livello di titolo; alcuni ambiti sono poi naturalmente inadatti all'applicazione di un determinato indicatore (ad es. i dati delle anticipazioni di

cassa rispetto alla relazione tra previsione e relativi accertamenti e impegni).

Le successive fasi, che sono applicative ed operative, comportano impegno di mezzi e tempo tale da condizionare fortemente la realizzazione dell'intento, anche perché - come si è visto - possono talvolta non portare ad un risultato di immediata applicabilità. Ciò spiega anche la limitatezza dei risultati conseguiti, di cui qui di seguito è fatta illustrazione.

Si è proceduto alla utilizzazione della relazione tra accertamento e rispettiva riscossione, cioè dell'indicatore costituito dalla incidenza percentuale della seconda sul primo (importo della riscossione diviso per l'importo dello accertamento ed il conseguente quoziente moltiplicato per cento).

L'indicatore in questo caso è quindi un valore che può variare da zero a cento e che è tanto più elevato quanto più accurato è il procedimento di accertamento (cioè se si tratta di vere riconoscizioni di crediti senza margini di stima) e quanto più fattiva e tempestiva è la cura della riscossione dei crediti.

L'indicatore dà ragione del se e del quanto un ente provvede alle riscossioni di competenza, nel corso dell'anno di competenza stesso, e nulla di più. Tuttavia, per una specifica fonte di en

trate, retta da ordinamento uniforme e sufficientemente dettagliato, esso fornisce una sicura guida per l'individuazione di eventuali disfunzioni.

Tra le possibili applicazioni concrete del detto indicatore ("tasso di realizzazione") sono state prescelte quelle relative alle entrate tributarie (totale del titolo I) ai trasferimenti statali correnti (categoria seconda del titolo II) ed ai proventi dei beni (categoria seconda del titolo III).

E' evidente che la prima delle indicate applicazioni concerne un ambito assai ampio, talché ne deriva una perdita di significatività. Tuttavia, è interessante notare come la gamma dei valori medi non è poi tanto estesa da risolversi in una inutilizzabilità completa. Assunte le medie nazionali (una per le province e sette per i comuni) come indicative dei comportamenti "normali", ancorché auspicabilmente migliorabili, risulta evidente che gli enti di ciascun gruppo che presentino valori inferiori vengono a versare nella necessità di una accurata autocritica. Per un approccio più graduale possono essere utilizzate le medie regionali, qualora il gruppo di appartenenza sia di consistenza tale da consentirle. D'altra parte lo stesso andamento delle medie regionali dei vari gruppi - andamento caratterizzato da una ben individuata direzione discendente - offre di per sé materia di riflessione e



contiene un'intuibile portata propositiva.

Comunque una evidente valenza strumentale già è insita nella mera elencazione, per gruppi omogenei, di tutti gli enti. Alla stregua di essa, chiunque vi abbia interesse è in condizione di confrontare la "performance" del proprio ente con quella dell'ente o degli enti che reputa di maggiore omogeneità per vicinanza geografica, peso demografico, vocazione economica ecc.. E siffatto confronto non può che indurre a negare l'assunta omogeneità ovvero a constatare una ingiustificata disfunzione. (cfr. prospetto II/308 del volume degli allegati).

Gli accertamenti e riscossioni per trasferimenti correnti dello Stato consentono invece un indicatore centrato su un oggetto ristretto e di sufficiente elementarità. Il risultato è che tutta la serie dei valori dei singoli enti (sia province che comuni) presenta forti addensamenti intorno ai valori medi. In altri termini è agevole riconoscere il comportamento normale e di conseguenza è assai elevata la riconoscibilità e significatività dei valori bassi.

E' da considerare inoltre - scorrendo la serie degli indicatori individuali - che lo scostamento del valore di media del singolo gruppo omogeneo dal valore massimo - che l'indagine svol-

ta mostra anche come valore praticamente attingibile - è da imputare generalmente a pochi - se non isolati - casi abnormi. E il primo traguardo utile dell'indicatore sta proprio nell'evidenziazione di dette abnormità.

La griglia dei valori medi offerta per i comuni nonché la serie dei valori medi regionali per le province offrono anche possibilità di opzione tra diversi punti di riferimento ai fini del raffronto con l'indicatore del singolo ente. Ciò per facilitare l'individuazione dei casi di scarto dalla media che presenti un'importo differenziale decisamente scriminante.

Sta di fatto che già una semplice lettura degli elenchi consente di individuare casi di così spiccata singolarità da indurre ad indagini mirate, anche per finalità esclusivamente conoscitive. Se ne trae anche un immediato convincimento: che il meccanismo di determinazione e comunicazione degli importi dei trasferimenti è tale da consentire accertamenti di entrata precisi e che le relative acquisizioni avvengono pressoché totalmente nell'anno dell'accertamento medesimo. (cfr. prospetto II/309 del volume degli allegati).

Il terzo indicatore concerne i proventi dei beni, vale a dire le rendite che, in regime di diritto pubblico oppure privato, gli enti traggono dai cespiti immobiliari. Si tratta di accertamenti

che si fondano su elencazioni di debitori e relativi debiti (sorte di liste di carico) redatte alla stregua di atti ben circostanziati e documentati. I pagamenti sono in genere contrattualmente o anche autoritativamente anticipati, talché si può dire che tutto l'accertato è da riscuotersi nell'anno, salve marginalissime ed eccezionali differenze dovute ad insolvenza del debitore.

Tutto ciò risponde ad uno schema ideale, ancorché molto plausibile, anche perché l'accertato di per sé non è necessariamente corrispondente all'effettiva totalità dei cespiti né tantomeno è espressione di congruità dei canoni.

L'indicatore dovrebbe per gli esposti motivi presentare una generalità di valori elevatissimi, come quelli dell'indicatore dei trasferimenti statali.

Tuttavia, già la griglia dei valori medi comunali ed i valori medi regionali delle province smentiscono clamorosamente l'assunto. I dati indicano un capovolgimento inspiegabile: la riscossione tempestiva del totale dell'accertato è fatto ricorrente - e quindi trova conferma l'assunto teorico - ma più frequenti sono i casi in cui la riscossione lascia ampi margini di scoperto. Basti considerare che soltanto otto province hanno riscosso tutto o

pressocché tutto (100%-90%); e che si riscontrano valori irrisori (inferiori al 20%) per n. 22 province. Quanto ai comuni, il panorama appare meno drasticamente caratterizzato in senso negativo: comunque, gli enti coincidenti con il modello ottimale non superano il terzo del totale e quelli con valori infimi costituiscono ben il 15%. (cfr. prospetto II/310 del volume degli allegati).

Questa particolare applicazione del metodo dell'indicatore finanziario mostra una funzionalità di screening assai spinta, perché consente accertamenti mirati con ottimale utilizzazione dei mezzi di controllo.

Il compito della Sezione - cui non competono attribuzioni di controllo quanto meno "singulatim" - si limita alla prospettazione e sperimentazione del metodo ed alla pubblicazione dei risultati.

A chi spetta si rimettono le valutazioni d'intervento che, esulando gli aspetti strettamente tecnici, investono problemi politici, latamente intesi, afferenti all'incongruenza dei vigenti ed operanti strumenti giuridici rispetto a determinate realtà d'ordine sociale.