

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI PARLAMENTARI - X LEGISLATURA

Doc. LXIX-bis
N. 5

CORTE DEI CONTI
SEZIONE ENTI LOCALI

Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1989

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786,
convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51)*

Deliberazione n. 66/1991

VOLUME I

Trasmesse alla Presidenza il 23 settembre 1991

PAGINA BIANCA

INDICE

PAGINA BIANCA

INDICE DEL VOLUME PRIMO

DELIBERAZIONE n. 66/1991 pag. **XV**

RELAZIONE:

CAPITOLO I

Il quadro di riferimento normativo e di politica economica.
I dati finanziari globali dei comuni, province e comunità montane

1. Il quadro normativo nazionale	pag.	1
1.1 Norme rilevanti per l'anno 1989	pag.	3
1.2 Normativa rilevante successiva al 1989	pag.	10
2. Quadri normativi regionali	pag.	13
2.1 Premessa	pag.	13
2.2 Abruzzo	pag.	21
2.2.1 Avvertenza	pag.	21
2.2.2 Considerazioni generali	pag.	21
2.2.2.1 Modalità di conferimento della delega	pag.	25
2.2.2.2 Destinatari della delega	pag.	27
2.2.2.3 Rimedi in caso di inattività del delegatario	pag.	29
2.2.2.4 Controlli	pag.	31
2.2.2.5 Rapporti finanziari	pag.	32
2.2.2.6 Personale	pag.	35

2.2.2.7 Delega o decentramento?	pag.	37
2.2.2.8 L'avvalimento	pag.	38
2.2.3 I singoli settori	pag.	39
2.2.3.1 I servizi sociali	pag.	39
2.2.3.2 Sviluppo economico	pag.	43
2.2.3.3 Assetto e utilizzazione del territorio	pag.	50
2.3 Campania	pag.	57
2.3.1 Avvertenza	pag.	57
2.3.2 Lo statuto	pag.	58
2.3.3 La delega delle funzioni amministrative	pag.	60
2.3.4 I principali interventi legislativi	pag.	62
2.3.4.1 Servizi sociali	pag.	64
2.3.4.2 Sviluppo economico	pag.	64
2.3.4.3 Turismo ed industria alberghiera	pag.	65
2.3.4.4 Agricoltura e foreste	pag.	65
2.3.4.5 Acque ed acquedotti	pag.	66
2.3.4.6 Urbanistica	pag.	67
2.3.4.7 Cultura ed istruzione	pag.	67
2.3.5 Quadro riepilogativo	pag.	68
2.3.6 Conclusioni	pag.	73
2.4 Friuli Venezia-Giulia	pag.	74
2.4.1 Avvertenza	pag.	74
2.4.2 L'art. 5 del D.P.R. 15 gennaio 1987, n 469	pag.	77
2.4.3 Legge regionale 9 marzo 1988, n. 10	pag.	78
2.4.4 Norme in materia di assegnazioni finanziarie e di personale	pag.	81
2.5 Liguria	pag.	82
2.5.1 Avvertenza	pag.	82
2.5.2 Normativa di carattere generale	pag.	82
2.5.3 Delega di funzioni	pag.	83
2.5.4 Mobilità del personale fra regione ed enti locali	pag.	84
2.5.5 I principali settori d'intervento	pag.	85
2.5.5.1 Sviluppo economico	pag.	85
2.5.5.1.1 Agricoltura e foreste	pag.	85
2.5.5.1.2 Turismo, industria alberghiera e sport	pag.	87

2.5.5.2	Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	87
2.5.5.2.1	Urbanistica	pag.	87
2.5.5.2.2	Trasporti e comunicazioni	pag.	88
2.5.5.2.3	Beni ambientali e tutela dell'ambiente	pag.	89
2.5.5.2.4	Viabilità, acquedotti e lavori pubblici	pag.	89
2.5.5.3	Servizi sociali	pag.	90
2.5.5.3.1	In generale	pag.	90
2.5.5.3.2	Assistenza e beneficenza pubbliche	pag.	90
2.6	Molise	pag.	91
2.6.1	Avvertenza	pag.	91
2.6.2	Considerazioni di carattere generale	pag.	91
2.6.3	Considerazioni particolari relative alla delega di funzioni e ad altri istituti di partecipazione operativa alle funzioni regionali	pag.	99
2.6.4	Gli enti strumentali e le società finanziarie	pag.	110
2.6.5	Cenni sulle norme finanziarie e di bilancio	pag.	111
2.6.6	Considerazioni sui controlli della regione sugli enti locali e gli enti dipendenti	pag.	113
2.7	Puglia	pag.	115
2.7.1	Avvertenza	pag.	115
2.8	Sardegna	pag.	123
2.8.1	Avvertenza	pag.	123
2.9	Sicilia	pag.	131
2.9.1	Avvertenza	pag.	131
2.9.2	Il decentramento in favore dei comuni di competenze regionali effettuato con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1	pag.	132
2.9.3	Il problema delle deleghe di funzioni regionali agli enti locali e delle sub-deleghe agli stessi di funzioni dello Stato	pag.	138
2.9.4	Il decentramento in favore delle province e la nuova struttura delle stesse prevista dalla legge regionale 6 marzo 1986, n. 9	pag.	140

2.9.5 Mezzi finanziari trasferiti dalla regione ai comuni alle province in conseguenza del decentramento delle funzioni	pag.	143
2.9.6 Il controllo sulle attività decentrate	pag.	145
3. Prospettazione generale della finanza locale	pag.	146
3.1 Analisi del quadro economico e politica di bilancio 1989. Il controllo della domanda	pag.	146
3.1.1 Problema dell'indebitamento	pag.	148
3.1.2 Quale è stata la manovra tributaria per contenere il debito pubblico	pag.	149
3.1.3 Ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici del settore	pag.	152
3.1.4 Verifiche degli obiettivi perseguiti dagli enti locali	pag.	156
3.1.5 Risultati conseguiti dagli enti locali in connessione alla manovra generale di politica economica	pag.	158
3.1.5.1 Entrate	pag.	158
3.1.5.2 Entrate di parte corrente	pag.	159
4. Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti	pag.	159
4.1 Generalità	pag.	159
4.1.1 Enti inadempienti	pag.	161
4.1.2 Enti che hanno prodotto documentazione sostitutiva provvisoria	pag.	165
4.2 I conti consuntivi pervenuti	pag.	170
5. Gestione di parte corrente	pag.	173
5.1 Premessa	pag.	173
5.1.1 Le innovazioni normative introdotte nel 1989	pag.	173
5.1.2 Entrate tributarie	pag.	173
5.1.3 I trasferimenti dello Stato	pag.	176
5.1.4 La copertura del costo dei servizi	pag.	177
5.1.5 Metodologia dell'indagine	pag.	179

5.2	Illustrazione dei dati finanziari	pag.	181
5.2.1	Dati globali	pag.	181
5.2.2	Gestione di parte corrente delle amministrazioni provinciali	pag.	184
5.2.2.1	Entrate correnti delle amministrazioni provinciali	pag.	184
5.2.2.1.1	Entrate tributarie	pag.	185
5.2.2.1.2	Entrate da trasferimenti correnti	pag.	186
5.2.2.1.3	Entrate extratributarie	pag.	188
5.2.2.2	Spese correnti delle amministrazioni provinciali	pag.	189
5.2.2.2.1	Spese per il personale	pag.	192
5.2.2.2.2	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	193
5.2.2.2.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	194
5.2.2.2.4	Spese per interessi passivi	pag.	194
5.2.2.2.5	Spese per l'amministrazione generale	pag.	195
5.2.2.2.6	Spese per rimborso di prestiti	pag.	196
5.2.3	Gestione di parte corrente dei comuni	pag.	197
5.2.3.1	Entrate correnti dei comuni	pag.	197
5.2.3.1.1	Entrate tributarie	pag.	199
5.2.3.1.2	Entrate da trasferimenti correnti	pag.	202
5.2.3.1.3	Entrate extratributarie	pag.	204
5.2.3.1.3.1	Proventi dei servizi	pag.	205
5.2.3.1.3.2	Proventi dei beni	pag.	206
5.2.3.1.3.3	Interessi su anticipazioni e crediti	pag.	207
5.2.3.2	Spese correnti dei comuni	pag.	208
5.2.3.2.1	Spese per il personale	pag.	211
5.2.3.2.2	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	212
5.2.3.2.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	213
5.2.3.2.4	Spese per interessi passivi	pag.	214
5.2.3.2.5	Spese per l'amministrazione generale	pag.	215
5.2.3.2.6	Spese per rimborso di prestiti	pag.	217

5.2.4 Gestione di parte corrente delle comunità montane	pag.	218
5.2.4.1 Entrate correnti delle comunità montane	pag.	218
5.2.4.1.1 Entrate derivanti dalla gestione di beni e servizi	pag.	219
5.2.4.1.2 Entrate da trasferimenti correnti	pag.	220
5.2.4.2 Spese correnti delle comunità montane	pag.	221
5.2.4.2.1 Spese per il personale	pag.	222
5.2.4.2.2 Spese per rimborso di prestiti	pag.	223
6. Gestione delle partite di giro	pag.	224
6.1 Entrate e spese per partite di giro	pag.	224
6.1.1 Amministrazioni provinciali	pag.	226
6.1.2 Comuni	pag.	228
6.1.3 Comunità montane	pag.	231
7. Anticipazioni di cassa	pag.	233
7.1 Le anticipazioni di cassa e il loro costo. Gli "scoperti di cassa"	pag.	233
8. La gestione degli investimenti	pag.	237
8.1 Avvertenze e rinvio	pag.	237
8.2 Gli investimenti avviati dagli enti locali nel 1989	pag.	239
8.3 Gli investimenti degli enti locali: realizzazioni nel 1989	pag.	250
8.4 Il ricorso al credito per la realizzazione di opere pubbliche	pag.	252
8.5 Gli impegni del 1989 per investimenti diretti	pag.	257
8.6 I pagamenti effettuati per investimenti nel corso del 1989	pag.	258
9. Risultati finali	pag.	259
9.1 Risultati finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali e dei comuni	pag.	259
9.1.1 Risultato di amministrazione disponibile	pag.	260

9.1.2 Situazione economica di competenza	pag.	263
9.1.3 Situazione economica di cassa	pag.	267
9.2 Risultati finali delle comunità montane	pag.	269
9.2.1 Risultato di amministrazione disponibile	pag.	269
9.2.2 Situazione economica di competenza	pag.	270
9.2.3 Situazione economica di cassa	pag.	271
9.3 Considerazioni conclusive	pag.	272
 Note	 pag.	 274

CAPITOLO II

L'esame approfondito sul campione di enti

1. Metodologia dell'indagine e della valutazione dei dati	pag.	275
2. L'equilibrio della gestione corrente	pag.	282
2.1 Considerazioni generali	pag.	282
2.2 Amministrazioni provinciali	pag.	284
2.3 Comuni	pag.	285
2.3.1 Area nord-occidentale	pag.	286
2.3.2 Area nord-orientale	pag.	286
2.3.3 Area centro	pag.	287
2.3.4 Area sud	pag.	288
2.3.5 Area isole	pag.	289
2.4 Conclusioni	pag.	290
3. L'attendibilità del risultato di amministrazione in relazione alla fondatezza dei residui attivi	pag.	292
4. Il personale	pag.	301

4.1 Piante organiche	pag.	301
4.2 Personale in servizio	pag.	304
4.3 Rapporti dipendenti in servizio/popolazione	pag.	306
4.4 Spesa per il personale	pag.	309
4.5 Incidenza della spesa personale su quella corrente	pag.	311
4.6 Costo per unità di personale	pag.	313
4.7 Considerazioni finali	pag.	320
5. Gestione del patrimonio	pag.	324
5.1 Metodologia e ragioni del proseguimento della indagine	pag.	324
5.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio	pag.	329
5.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali	pag.	333

CAPITOLO III

L'esame approfondito relativo agli enti con disavanzo e/o debiti fuori bilancio

1. Province e comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Esercizio 1988	pag.	339
1.1 Il quadro generale	pag.	339
1.1.1 Premessa	pag.	339
1.1.2 Debiti fuori bilancio: disciplina legislativa	pag.	340
1.1.3 Risultati dell'esame	pag.	342
1.1.4 Copertura del disavanzo effettivo	pag.	350
1.2 Le situazioni di grave squilibrio	pag.	351
1.2.1 Premessa metodologica	pag.	351
1.2.2 Il quadro nazionale	pag.	352
1.2.3 Aspetti qualitativi	pag.	354

1.2.4 Modalità di riequilibrio	pag.	355
1.3 Le singole situazioni regionali	pag.	356
1.3.1 Valle d'Aosta	pag.	356
1.3.2 Piemonte	pag.	356
1.3.3 Lombardia	pag.	357
1.3.4 Trentino Alto Adige	pag.	361
1.3.5 Veneto	pag.	362
1.3.6 Friuli-Venezia Giulia	pag.	365
1.3.7 Liguria	pag.	367
1.3.8 Emilia-Romagna	pag.	368
1.3.9 Toscana	pag.	372
1.3.10 Umbria	pag.	377
1.3.11 Marche	pag.	381
1.3.12 Lazio	pag.	383
1.3.13 Abruzzo	pag.	390
1.3.14 Molise	pag.	399
1.3.15 Campania	pag.	401
1.3.16 Puglia	pag.	410
1.3.17 Basilicata	pag.	418
1.3.18 Calabria	pag.	420
1.3.19 Sicilia	pag.	422
1.3.20 Sardegna	pag.	425
2. Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Esercizio 1987	pag.	427
2.1 Il quadro generale	pag.	427
2.1.1 Premessa metodologica	pag.	427
2.1.2 Difficoltà dell'indagine	pag.	429
2.1.3 Risultanze dell'esame della gestione	pag.	431
2.1.4 La copertura del disavanzo effettivo di amministrazione	pag.	432
2.2 Le situazioni di grave squilibrio	pag.	434
2.3 Le singole situazioni regionali	pag.	437
2.3.1 Piemonte	pag.	437
2.3.2 Lombardia	pag.	438

2.3.3 Veneto	pag.	443
2.3.4 Friuli-Venezia Giulia	pag.	455
2.3.5 Liguria	pag.	463
2.3.6 Emilia-Romagna	pag.	466
2.3.7 Toscana	pag.	468
2.3.8 Umbria	pag.	472
2.3.9 Marche	pag.	475
2.3.10 Lazio	pag.	490
2.3.11 Abruzzo	pag.	492
2.3.12 Molise	pag.	495
2.3.13 Campania	pag.	497
2.3.14 Puglia	pag.	499
2.3.15 Basilicata	pag.	501
2.3.16 Calabria	pag.	503
2.3.17 Sicilia	pag.	505
2.3.18 Sardegna	pag.	507

CAPITOLO IV

Particolari aspetti problematici

1. L'organizzazione degli uffici. L'utilizzazione del personale	pag.	511
1.1 Accordo di lavoro ed assunzioni	pag.	511
1.2 Organizzazione degli uffici e produttività	pag.	513
2. Attività contrattuale	pag.	525
2.1 Dati di consuntivo	pag.	528
2.1.1 L'andamento della spesa pubblica per l'edilizia	pag.	530
2.1.2 Progetti immediatamente eseguibili	pag.	531
2.1.3 Programmi integrati mediterranei	pag.	532

2.1.4 Andamento della spesa locale nel settore delle opere pubbliche	pag.	534
2.2 I comuni protagonisti della ricostruzione - Sviluppo ai sensi della legge n. 219 del 1981	pag.	535
2.3 Trasparenza ed efficacia nella pubblica amministrazione	pag.	539
2.3.1 Le misure di prevenzione	pag.	540
2.3.2 La legge n. 55 del 1990 e le nuove norme sulla trasparenza	pag.	542
2.3.3 Direttive comunitarie	pag.	545
2.3.4 Modalità di affidamento dei lavori	pag.	549
2.3.5 Gli ultimi provvedimenti dell'emergenza	pag.	551
2.3.6 Andamento della spesa per appalti pubblici negli enti locali	pag.	552
2.4 L'attività contrattuale alla luce della legge 8 giugno 1990, n. 142	pag.	555
2.5 Considerazioni conclusive	pag.	559
3. La posizione fiscale attiva degli enti. Entrate tributarie	pag.	562
3.1 Premessa	pag.	562
3.2 La riforma tributaria del 1973	pag.	563
3.3 Finanza locale 1989	pag.	567
3.4 Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni	pag.	569
3.4.1 Struttura del tributo	pag.	570
3.4.2 Sentenza 27 febbraio - 11 marzo 1991, n. 103	pag.	573
3.5 Dati di consuntivo delle entrate di comuni e province nel 1989	pag.	574
3.5.1 Dati relativi al gettito ICIAP	pag.	576
3.6 I tributi locali minori	pag.	579
3.7 La finanza locale nella legge n. 142 del 1990	pag.	584
3.8 I progetti di riforma della fiscalità locale	pag.	586
3.9 Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali attinente alla gestione delle entrate	pag.	591

4. La soggettività passiva tributaria degli enti locali	pag.	595
4.1 Disciplina positiva in materia della cosiddetta "sanatoria" IVA ed IRPEG	pag.	595
4.2 Effetti della cosiddetta "sanatoria"	pag.	600
4.3 Problemi applicativi relativi all'IVA	pag.	605
4.4 Problemi applicativi ai fini delle imposte dirette	pag.	606
4.5 Rapporti tra il provvedimento di amnistia per reati tributari e le disposizioni riguardanti la cosiddetta "sanatoria" fiscale	pag.	607
5. La riorganizzazione dei servizi	pag.	610
5.1 Il servizio acquadotti	pag.	610
5.2 La sperimentazione di metodi innovativi nella gestione dei servizi	pag.	615
6. Rapporto fra enti locali e rispettivi tesorieri	pag.	627
6.1 Premessa	pag.	627
6.2 Impostazione generale del problema in conseguenza del nuovo ordinamento delle autonomie locali	pag.	628
6.3 Analisi e valutazione generale	pag.	629
6.4 Accenno a singoli problemi operativi	pag.	632
6.4.1 La riscossione	pag.	632
6.4.2 I pagamenti	pag.	632
6.4.3 Il conto consuntivo	pag.	633
6.4.4 Cauzione del tesoriere	pag.	634
7. Indagine sulle s.p.a. a capitale pubblico locale: presentazione e rinvio	pag.	634
7.1 L'avvio dell'indagine su un campione di enti	pag.	634
7.2 Estensione dell'indagine a tutti gli enti locali rientranti nella competenza della Sezione	pag.	635
7.3 I risultati dell'indagine e la metodologia di rappresentazione degli stessi	pag.	638
7.4 Presentazione di un referto speciale: rinvio	pag.	641
Note	pag.	642

CAPITOLO V
La presenza ed il ruolo degli enti locali nei vari
settori di intervento pubblico

1. Premessa sistematica e metodologica	pag. 651
2. Sintesi sul trasporto pubblico locale	pag. 654
3. Edilizia sportiva ed infrastrutture connesse. Attuazione di piani costruttivi previsti in leggi speciali	pag. 662
3.1 Legge 6 marzo 1987, n. 65, e realizzazione degli stadi per i campionati mondiali di calcio 1990	pag. 662
3.2 Legge 27 marzo 1988, n. 92, per la realizzazione degli impianti sportivi riservati all'agonismo ed alla pratica di base	pag. 666
3.3 Interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio 1990. Legge 29 maggio 1989 n. 205	pag. 670
4. Sanità	pag. 675
4.1 Il quadro normativo nazionale	pag. 675
4.2 Il servizio sanitario nazionale	pag. 676
4.3 La riforma della legge n. 833. Le linee del nuovo quadro normativo	pag. 678
4.4 La legge n. 142 e la nuova disciplina dei servizi sociali	pag. 682
4.5 Piano sanitario nazionale per il triennio 1989-1991	pag. 684
4.6 Finanziamento del servizio sanitario nazionale	pag. 686
4.7 L'andamento della spesa sanitaria. Interventi relativi al piano sanitario nazionale nel corso del 1990	pag. 687
4.8 Finanziamenti alle regioni	pag. 689
4.9 La riqualificazione della spesa sanitaria per il 1991	pag. 690

4.10 Il contenimento della spesa sanitaria	pag.	691
4.11 Il ripiano dei disavanzi	pag.	692
4.12 Esigenza della riforma	pag.	696

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 66/1991



Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: dott. Nazareno FORTUNI, dott. Mario ALEMANNI, dott. Francesco COMPASSO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Antonino SANCETTA, dott. Giuseppe Salvatore LAROSA, dott. Bartolomeo MANNA, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI GOMEZ de TERAN, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Corrado VALVO, dott. Sergio Maria PISANA, dott. Benito CARUSO, dott. Luigi CONDEMI, dott. Roberto ERRANTE, dott. Guido MACCAGNO, dott. Alfredo MASALA, dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO.

Udite nelle adunanze del 19 e del 26 luglio 1991 le relazioni dei magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

Udita nella adunanza del 26 luglio 1991 la relazione finale del Consigliere dott. Antonino SANCETTA;

CONSIDERATO

1. Si rassegnano alle Camere i risultati dell'esame svolto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni adottato con delibera n. 54 dell'11 giugno-27 luglio 1990.



Corte dei Conti

Considerazioni conclusive - fondate sulla relazione e dimostrate nel volume degli allegati - si prospettano qui di seguito.

2. Al 30 giugno 1991 sono stati acquisiti n. 1155 conti consuntivi e, pertanto, risultano non pervenuti i conti consuntivi di n. 167 enti locali, elencati nella relazione.

3.1 Continua l'attività conoscitiva e di approfondimento sulla gestione patrimoniale degli enti locali in armonia con gli sviluppi della relativa disciplina giuridica e con la evoluzione del ruolo che la materia tende ad assumere nelle nuove realtà locali, a seguito della riforma dell'ordinamento.

3.2 Al 30 giugno 1991, su 1155 conti dell'esercizio 1989 acquisiti, solo 807 recavano il conto del patrimonio (66 province e 741 comuni).

Dalle risposte fornite ad apposito questionario in argomento da 763 enti risultano adempienti: 63 province su 76 e 476 comuni su 687.

4.1 L'obbligo di pareggio a consuntivo con adozione di provvedimenti di riequilibrio in caso di risultati negativi a chiusura di esercizio impone attenta osservazione dei risultati finali delle gestioni.

I dati globali della gestione 1989 - che possono evincersi dalle situazioni economiche di competenza e di cassa e dal risultato di amministrazione di 92 province e 857 comuni - evidenziano che i consuntivi si chiudono con un'alta percentuale di disavanzo nella situazione economica di competenza (64% per le province - disavanzo globale di 145 miliardi - e 51% per i comuni, con un complessivo disavanzo di 749 miliardi) e nella situazione economica di cassa (30% per le province - disavanzo totale di 103 miliardi e



Corte dei Conti

51% dei comuni, con disavanzo di 887 miliardi) e con minor percentuale di disavanzo nel risultato di amministrazione (2,2% per le province, con disavanzo di 23 miliardi e 12% per i comuni, con complessivo disavanzo di 163 miliardi).

La situazione accertata riproduce sostanzialmente quella dei precedenti esercizi.

I tre risultati finali unitariamente considerati offrono un quadro della finanza locale non armonico con l'equilibrio gestionale obbligatorio. Il risultato di amministrazione modifica spesso una situazione di squilibrio perché ingloba frequentemente residui attivi di dubbia riscossione ed inoltre non tiene conto dei debiti fuori bilancio.

4.2.1 Le entrate correnti dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti aumentano, nel 1989, rispetto al 1988, del 10,61% in termini di competenza e del 6,22% in termini di cassa.

Quelle delle province lievitano, rispettivamente, del 9,44% e 6,34%.

La variazione più rilevante nel biennio concerne le entrate tributarie dei comuni (+48,51%, competenza e +33,41%, cassa) ascrivibile alla introduzione della nuova imposta comunale sulle imprese, arti e professioni. Più contenuti gli aumenti delle entrate provinciali (+12,43% in competenza e +13,26% in cassa).

Irrelevanti nel comparto comunale le variazioni dei trasferimenti (+1,57% in competenza e -0,79% in cassa); più consistente l'incremento nel comparto provinciale (rispettivamente: +9,17% e +5,11%).

Sensibile l'incremento delle entrate extratributarie per i comuni (+16,43% per la competenza e +17,21% per la cassa) e di minor rilievo per le province (rispettivamente +8,81% e +14,79%).



Corte dei Conti

4.2.2 La spesa corrente dei comuni palesa, rispetto al 1988, un incremento del 10,11% in termini di competenza e dell'8,08% in termini di cassa.

Quella delle province aumenta rispettivamente del 9,44% e dell'8%.

La spesa per il personale (+5,03% per i comuni e +7,42% per le province in competenza; +2,88% per i comuni e +6,31% per le province in cassa) costituisce la maggior posta del totale della spesa corrente.

La spesa per acquisto di beni e servizi cresce, rispettivamente, del 12,50% per i comuni e del 10,58% per le province (competenza) e del 10,07% per i comuni e del 7,12% per le province (cassa).

La spesa per interessi passivi aumenta per i comuni dell'8,65% e del 5,07% per le province (competenza) e del 13,19% per i comuni e del 6% per le province (cassa).

Le entrate correnti delle comunità montane (303 esaminate su 336) segnano un aumento in termini di competenza nel 1988 del 21,25% rispetto al 1987, mentre le spese correnti presentano un incremento del 12,37%.

I risultati finali evidenziano che nel 1988: gli enti in disavanzo sono 12 (1 nel 1987); quelli in pareggio 9 (15 nel 1987); quelli in avanzo 282 (287 nel 1987).

4.2.3 L'esame dei dati relativi alle partite di giro interessa poiché nel comparto possono trovare collocazione poste riferite a gestioni proprie dell'ente e non (come dovrebbe essere) a gestioni svolte per conto di altro soggetto (prevalentemente lo Stato).

Sotto il profilo contabile dette partite devono coincidere in termini di accertamenti ed impegni. Dalle rilevazioni è emerso che 2 amministrazioni provinciali e 55 comuni hanno riportato nei conti consuntivi accertamenti e



Corte dei Conti

impegni per partite di giro non collimanti. Analoga patologia si evince dalla certificazione a consuntivo di 48 comunità montane.

4.2.4 Durante il 1988, hanno fatto ricorso ad anticipazioni di cassa - operazioni di prestito a breve da parte del tesoriere in casi di temporanea carenza di liquidità - 287 enti tra comuni e province con un esborso per interessi passivi in termini di competenza di 26,2 miliardi.

Nel biennio 1988-1989, il ricorso alle anticipazioni di cassa è aumentato del 25,82%, mentre risultano diminuiti gli impegni per interessi passivi del 16,75%.

4.3 Allo stato, la Sezione non dispone della necessaria completezza conoscitiva dei dati in materia di investimento. Le scelte degli enti in argomento sono spiccatamente individualizzate e di conseguenza le parametrizzazioni possono ammettersi per colmare vuoti esigui.

Pertanto, per evitare che da prospettazioni parziali di dati finanziari possano dedursi tendenze non rispondenti alla realtà, si fa riserva di fornire, con specifico referto, i dati finanziari definitivi della gestione degli investimenti con riferimento agli anni 1988-1989.

4.4.1 In attuazione dell'art. 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, in tema di debiti fuori bilancio, è stato espletato l'esame dei consuntivi 1987 dei comuni fino ad 8.000 abitanti e dei consuntivi 1988 di province e comuni con più di 8.000 abitanti.

L'esistenza di debiti fuori bilancio, indice di inosservanza del procedimento di spesa, non evidenzia risultato di amministrazione negativo nei



Corte dei Conti

casi in cui i debiti trovano integrale compensazione contabile nell'avanzo esposto nei conti, depurato dai residui passivi perenti.

Si è soffermata l'attenzione sui consuntivi degli enti con debiti fuori bilancio che versano in disavanzo effettivo, per essere, detti debiti, presenti in conti che espongono pareggio di amministrazione, ovvero avanzo insufficiente a coprirli, o disavanzo.

4.4.2 Per l'esercizio 1988, rispetto a 642 enti con debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo di 2.061 miliardi, 376 si trovano in disavanzo effettivo (per un importo di 1.458 miliardi).

La Sezione ha ritenuto di dover assumere quale elemento sintomatico di situazione di grave squilibrio il dato finale costituito dal risultato di amministrazione, ponendolo in correlazione all'entità della popolazione di ogni ente considerato così da ottenere l'incidenza "pro-capite" del disavanzo effettivo. Sono stati così individuati 95 enti che hanno palesato un'incidenza "pro-capite" di disavanzo effettivo, riferito alla gestione 1988, di importo pari o superiore alle 130.000 lire.

Il quadro generale evidenzia come particolarmente anomale la situazione della Campania, che conta 25 enti (26,31% del totale) versanti in grave squilibrio con un'incidenza media "pro-capite" di 451.560 lire.

Tra le cause più ricorrenti della formazione di debiti fuori bilancio figurano in notevole misura le indennità di espropriazione di aree, generalmente lievitate in sede giudiziaria rispetto alle originarie stime.

Seguono le spese conseguenziali ad obbligazioni per forniture (segnatamente quelle energetiche), acquisti, manutenzioni, gestione di servizi (acquedotti, trasporti), nonché spese legali per sentenze di condanna dell'amministrazione.



Corte dei Conti

4.4.3 In riferimento all'esercizio 1987, i conti consuntivi dei comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti, pervenuti ed esaminati sono 818 e di questi:

- 599 presentano debiti fuori bilancio; 379 espongono un risultato definitivo positivo per l'assorbente presenza di un avanzo di amministrazione di entità superiore ai debiti;
- 74 recano solo disavanzo di amministrazione;
- 145 espongono disavanzo e debiti fuori bilancio che aggravano il risultato di amministrazione già negativo.

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio è di circa 100 miliardi di lire ed il totale complessivo del disavanzo di circa 120 miliardi.

Dei detti enti 118 - variamente distribuiti su tutto il territorio nazionale - versano in gravi difficoltà finanziarie.

5.1 Sulla base di un campione di enti (254) di competenza della Sezione sono state proseguite tre indagini specifiche iniziate lo scorso anno aventi ad oggetto la rigidità della spesa corrente, l'attendibilità dei residui attivi, il personale.

5.2 Dalla prima ricerca emerge che nel triennio 1986-1988 l'aumento della incidenza percentuale degli impegni di spesa per personale ed indebitamento, cumulativamente considerati, sulle entrate correnti accertate, tende a dilatarsi.

L'aumento interessa il 60% degli enti nel 1988 (a fronte del 49% nel 1987); per il 40% residuo: l'incidenza è diminuita in pochi enti ed è rimasta immutata nella maggior parte.



Corte dei Conti

La progressiva accentuazione del fenomeno nel periodo di osservazione depone per l'esistenza di cause strutturali e per la sostanziale irreversibilità di esso.

Risulta, altresì, generalizzato l'aumento percentuale delle spese di amministrazione generale.

In conclusione le entrate correnti degli enti - province e comuni - sono progressivamente ed irreversibilmente assorbite da quote crescenti di spese per il personale e per indebitamento (interessi e quote capitale) e dato il trend del fenomeno, nel triennio considerato, limitate risorse possono essere destinate a nuove, diverse, preminenti esigenze della collettività, salvo che non si attivino adeguati correttivi, sotto il versante dell'autonomia impositiva.

5.3 L'analisi condotta sul tasso di smaltimento dei residui attivi dei settori di entrata più significativi dimostra che i residui attivi iscritti in bilancio non corrispondono, nella generalità dei casi, a crediti di pronta e sicura riscossione.

Il loro ridotto tasso di smaltimento e l'accumulo di essi nel corso degli anni dimostra che i correlativi importi non corrispondono ad effettive poste attive nei bilanci degli enti, con conseguente incertezza del dato finale costituito dal risultato di amministrazione. E' auspicabile una rigorosa disciplina che potrebbe scaturire dall'approvazione della nuova normativa organica introdotta dagli articoli 55 e 59 della legge n. 142 del 1990.

5.4 In materia di personale, nel triennio 86/88, può rilevarsi quanto segue.

Le piante organiche, sotto l'egida della C.C.F.L., hanno avuto uno sviluppo sostanzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale.



Corte dei Conti

Nel territorio della Sicilia, la locale C.R.F.L. ha ritenuto la dilatazione degli organici riconducibile all'ampio decentramento delle funzioni regionali, nonché alla gracilità delle altre strutture pubbliche e private inadeguate all'esercizio di pubbliche funzioni.

Il livello di effettiva occupazione nel comparto non presenta variazioni di rilievo in aumento nel complesso e gli incrementi riscontrati riguardano amministrazioni con vistose deficienze di organico.

Presentano un armonico rapporto tra dipendenti in servizio e popolazione servita (non distante dagli standards) il 60% delle province ed il 40% dei comuni; ne consegue che gli altri enti hanno incontrato difficoltà nelle procedure di reclutamento.

Il decremento, nel terzo anno del periodo di osservazione, delle assunzioni straordinarie pare dimostrare un oculato utilizzo di questo strumento.

La spesa per il personale presso l'80% degli enti campione presenta incrementi compresi tra il 10 ed il 30%, più elevati gli aumenti presso le altre amministrazioni.

Incidenza della spesa per il personale su quella corrente superiore alla media normalizzata del 40% presenta un terzo delle province e quasi due terzi dei comuni del campione.

I costi per unità di personale sono pari o inferiori alla media per due terzi degli enti campione. Non vi è correlazione tra consistenza demografica e costi del personale.

L'esposizione di dettaglio svolta nella relazione può essere utile alle amministrazioni che in via di autocontrollo e di comparazione potranno - se lo ritengono - reindirizzare il proprio operato o rafforzare gli indirizzi perseguiti.



Corte dei Conti

6.1 Il contratto collettivo di lavoro per il personale degli enti locali 1988-1990 (approvato con D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333) è entrato in vigore con la pubblicazione sulla G.U. del 19 novembre 1990 e quindi solo pochi giorni prima della scadenza contrattuale (31 dicembre 1990).

E' auspicabile l'individuazione di procedimenti che garantiscano la tempestiva entrata in vigore dei contratti.

Inattuato nell'anno decorso il principio di mobilità per la resistenza delle amministrazioni ad applicare l'istituto. Sintomatica di un nuovo indirizzo funzionale in argomento la norma contenuta nell'articolo 1 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, e la interpretazione fattane dal Dipartimento della funzione pubblica con la circolare del 6 febbraio 1991.

L'organizzazione degli uffici è stata riguardata considerandone la struttura organizzativa in chiave di produttività. Una specifica richiesta è stata evasa da 502 enti. Rispetto agli anni precedenti può riscontrarsi una maggiore attenzione per le tematiche in esame e può formularsi un giudizio positivo nei confronti di 360 enti che manifestano aperture verso una nuova cultura ed appaiono vivamente interessati al buon andamento della propria gestione amministrativa.

6.2 Il settore relativo all'attività contrattuale, anche nell'anno 1989, appare caratterizzato da mancanza di organicità nel disegno legislativo, inesistenza di coordinamento nelle iniziative, sovrapposizione di atti di normazione primaria e secondaria.

Si palesa indifferibile un generale reinquadramento del settore a garanzia della produttività degli investimenti pubblici locali. Nel quadro auto-



Corte dei Conti

nomistico è indispensabile l'ancoraggio della programmazione a risorse certe.

Gli stanziamenti di cui l'ente locale può disporre devono costituire elemento necessario di raccordo nelle scelte, come prospettato dal nuovo ordinamento delle autonomie locali (art. 55 legge n. 142 del 1990). Ciò per incidere sui tempi di esecuzione dei contratti ed eliminare l'aumento costante dei residui passivi., inequivocabile effetto del ritardo nella realizzazione delle opere.

Il varo di progetti imponenti basati su stanziamenti inadeguati agevola il deprecabile meccanismo delle perizie di variante e degli aumenti dei costi.

Si impone lo snellimento degli obblighi documentali farraginosi ed inutili per combattere la delinquenza organizzata che può giovare, allo stato degli atti, di certificati regolari per celare attività illecite che eludono così qualsiasi tipo di controllo.

A fini di trasparenza, per contro, appaiono indispensabili interventi volti all'attuazione di strutture nazionali che consentano interscambi tra centro e periferia. E' altresì necessario che gli statuti prevedano precise disposizioni regolamentari della condotta amministrativa.

Si impone infine una modifica ed una revisione degli incentivi ed agevolazioni finanziarie - che implicano spesso distorsioni di mercato e dispendio di risorse - ancorando i meccanismi di finanziamento all'effettivo avanzamento delle opere e garantendo controlli preventivi e successivi che favoriscano effettive condizioni di sviluppo.

6.3 Il dibattuto problema della autonomia impositiva degli enti locali rimane insoluto.



Corte dei Conti

La mancata approvazione dei progetti di riforma indica che, nel breve periodo, la finanza locale resterà finanza derivata, anche se nel suo ambito si avrà una maggiore incidenza delle entrate e dei tributi propri rispetto ai trasferimenti statali.

Permane anche nella nuova disciplina la responsabilità di amministratori e funzionari per la mancata percezione di entrate di pertinenza dell'ente.

6.4 In tema di soggettività passiva tributaria degli enti locali appaiono aumentate le difficoltà per la nebulosità delle disposizioni relative alla cosiddetta "sanatoria". Il susseguirsi dei provvedimenti di proroga ha riprodotto le incertezze determinate dai provvedimenti di attuazione della legge di riforma n. 825 del 1971 sia per le imposte sui redditi, sia ai fini IVA. Detti provvedimenti avevano trascurato la peculiarità dell'attività commerciale svolta dagli enti con caratteri di complementarietà rispetto a quella istituzionale causando quei comportamenti non sempre "lineari" nella applicazione delle imposte in esame.

6.5 L'adeguamento delle tariffe del servizio acquedotto, nel 1989, in misura da coprire almeno il 60% dei costi di gestione, ha avuto insufficiente e disomogenea applicazione.

6.6 La sperimentazione di metodi innovativi nella gestione dei servizi, intesa a creare migliori meccanismi conoscitivi e di congruenza costi benefici, dimostra che gli enti locali più disposti all'ammodernamento sono quelli dell'area tosco-emiliana e veneta. Nel Mezzogiorno ed in Sardegna è prevalsa l'esigenza di produrre una cultura degli standards qualitativi.



Corte dei Conti

6.7 La Sezione, a seguito di una indagine specifica svolta nei confronti dei 1.322 enti tenuti all'invio annuale dei conti consuntivi, presenterà un referto speciale in tema di azionariato pubblico locale.

Dalla natura dello scopo sociale assegnato alle S.P.A. partecipate sono stati tratti utili riferimenti per individuare i settori economici in cui gli enti locali hanno utilizzato tale strumento privatistico. Dal rapporto fra capitale pubblico e privato sono state dedotte altrettanto utili indicazioni sul grado di aggregazione avutosi nei vari settori dell'economia locale fra enti pubblici e fra questi ed imprenditori privati.

Dal referto emergeranno anche i problemi di natura giuridica connessi al fenomeno, considerati anche alla luce della disciplina del "nuovo ordinamento delle autonomie locali" e delle soluzioni proposte nelle specifiche iniziative legislative sulla gestione dei servizi locali, in corso di esame parlamentare.

7.1 In esecuzione del piano delle rilevazioni adottato con delibera 11 giugno-27 luglio 1990, la Sezione ha iniziato a svolgere due indagini.

7.2 La prima - concernente la graduale individuazione delle peculiarità dei singoli quadri normativi regionali; argomento già in passato settorialmente considerato - si fonda sulla considerazione che il nostro Paese è una repubblica basata sulle autonomie.

Occorre altresì riconoscere che il passaggio dal particolarismo delle comunità locali - la cui autonomia è stata esaltata dalla legge n. 142 del 1990 - alla sintesi dell'unità nazionale avviene attraverso i vari livelli di autonomia e, segnatamente, attraverso l'inflessibile snodo regionale.



Corte dei Conti

In questa prima fase - con l'apporto degli uffici regionali, previa manifestazione di disponibilità delle regioni - si è concentrata l'attenzione sulla ricognizione delle deleghe agli enti locali e degli "avvalimenti" degli uffici degli stessi da parte della regione.

Sono state avviate le ricerche relative alle regioni: Friuli Venezia Giulia, Liguria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna.

7.3 La seconda ricerca è intesa a dare risalto alla presenza degli enti nei settori nei quali sono chiamati ad esplicare la loro azione amministrativa sia per originaria competenza sia in forza di atti legislativi attributivi o di delega di funzioni.

Per il 1991 la Sezione riferisce compiutamente - l'esame analitico comprende: aspetti legislativi, programmatori, finanziari, organizzativi, attività decisionale degli enti locali, risultati dell'azione amministrativa nei suoi profili giuridici, economici, quantitativi e qualitativi - in ordine a due aree specifiche del pubblico intervento affidato alle corrispondenti funzioni degli enti locali:

- gestione dei servizi di trasporto pubblico;
- interventi nel campo dell'edilizia sportiva e delle connesse infrastrutture, in attuazione di leggi speciali.

E' stata avviata pure una indagine sul settore della sanità propedeutica a successivi approfondimenti sugli aspetti gestionali delle USL.

P.Q.M.

- riferisce, a norma dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, alla



Corte dei Conti

Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita relazione, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni di cui alla delibera indicata in epigrafe.

L'ESTENSORE

(dott. Antonino Sancetta)

IL PRESIDENTE

(Prof. Salvatore Buscema)

RELAZIONE