

- **Beni culturali**
- ampliamento, completamento, riattamento ed attrezzature di locali adibiti o da adibirsi a biblioteche, musei, gallerie d'arte e centri di servizio culturale di proprietà dei comuni;
- organizzazione e gestione dei parchi gioco Robinson;
- attività educative e ricreative per il tempo libero giovanile;
- servizio nazionale di lettura.

- **Assistenza igienico sanitaria**
- ricovero presso preventori di bambini predisposti alla tubercolosi;
- controllo sull'inquinamento atmosferico nonché interventi di emergenza in caso di inquinamento dell'acqua potabile, di endemie, di epidemie, di calamità pubbliche.

- **Turismo, industria alberghiera, spettacolo e sport**
- costruzione e gestione di impianti e servizi complementari delle attività turistiche;
- rifugi montani, campeggi ed altri servizi ricettivi extraalberghieri;
- promozione di attività sportive e ricreative;
- costruzione e gestione di impianti sportivi e di impianti e servizi complementari alle attività sportive;
- nulla-osta in materia di esercizio di sale cinematografiche e per l'esercizio degli spettacoli cinematografici.

- **Attività industriali, commerciali ed artigianali**
- regolamentazione degli orari di apertura e di chiusura dei negozi e degli altri

- servizi per la vendita al dettaglio;
- regolamentazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi per la vendita ed il consumo di alimenti e bevande;
 - regolamentazione degli orari di apertura e chiusura degli impianti di distribuzione dei carburanti, esclusi quelli autostradali;
 - applicazioni delle sanzioni amministrative relative alle infrazioni agli orari di apertura e chiusura dei negozi e degli impianti di distribuzione dei carburanti;
 - regolamentazione dei mercati per il commercio al minuto;
 - impianto e gestione dei mercati all'ingrosso;
 - autorizzazioni alle installazioni di distributori di carburante;
 - atti di istruzione e certificazione ai fini dell'iscrizione all'albo delle imprese artigiane;
 - apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane;
 - organizzazione di fiere, mostre e mercati a carattere artigianale di interesse locale;
 - assegnazione di borse di studio per corsi speciali e di perfezionamento nell'attività artigiana presso scuole e istituti attrezzati a tale scopo.
- **Agricoltura e foreste**
- vigilanza sull'amministrazione di beni di uso civico e di demanio armentizio;
 - accertamento dei requisiti di agricoltore a titolo principale al fine del godimento dei benefici previsti dalla legge;
 - indennità compensativa agli imprenditori agricoli per svantaggi naturali di cui alla legge n. 352 del 1976;
 - istruzione ed erogazione dei contributi per la tenuta della contabilità aziendale;

- premi diretti in favore del patrimonio animale nel settore zootecnico;
- piani e progetti silvo-pastorali riguardanti il patrimonio comunale e relativa attuazione;
- vigilanza sui terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici;
- proposta per la formazione dei programmi alle Sezioni operative dell'assistenza tecnica in agricoltura di cui alla legge n. 73 del 1977.

- **Assistenza ai lavoratori disoccupati**
- approvazione ed esecuzione di cantieri di lavoro per opere di interesse comunale.

- **Lavori pubblici**
- riparazione di alloggi popolari costruiti dai comuni, case comunali, cimiteri, vie urbane, aree pubbliche destinate a verde, servizi del sottosuolo, impianti di illuminazione di interesse comunale;
- rinnovo e miglioramento delle attrezzature dei mattatoi comunali, nonché ampliamento, restauro e rinnovo dei locali adibiti a mattatoio;
- costruzione, trasformazione e manutenzione di vie rurali di interesse comunale;
- costruzione, completamento e riattivazione di abbeveratoi pubblici e di acquedotti rurali;
- interventi straordinari in materia di fognature, acquedotti ed opere viarie;
- realizzazione di impianti di produzione, trasformazione e distribuzione di energia elettrica nei comuni e nelle frazioni;
- funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

2.9.3 Il problema delle deleghe di funzioni regionali agli enti locali e delle sub-deleghe agli stessi di funzioni dello Stato

Elencate le materie oggetto del decentramento di competenze regionali ai comuni, effettuato dalla legge regionale n. 1 del 1979, si ritiene necessario mettere in evidenza che: su alcune delle funzioni decentrate (come ad esempio quelle del settore dell'assistenza e beneficenza o quelle relative all'assistenza post-penitenziaria) la regione non aveva in precedenza legiferato e pertanto la loro regolamentazione deriva direttamente dalla stessa legge n. 1 del 1979; su altre e più numerose materie preesisteva una disciplina regionale di decentramento alla quale è necessario che i comuni continuino ad attenersi in tutto tranne, è ovvio, per quelle norme abrogate implicitamente od esplicitamente dalla nuova normativa; infine su altre materie (esempio sanzioni amministrative per infrazione agli orari di apertura e chiusura dei negozi e degli impianti di distribuzione dei carburanti) preesistevano leggi regionali che attribuivano una competenza delegata alle amministrazioni comunali con tutte le conseguenze di carattere amministrativo e contabile che l'istituto della delegazione comporta. Con l'entrata in vigore della legge n. 1 del 1979 la normativa sulle funzioni delegate nelle suddette materie è risultata implicitamente abrogata ed i comuni pertanto agiscono non più per competenza derivata ma per competenza propria incamerando le eventuali entrate ed imputando al proprio bilancio le eventuali spese che dallo svolgimento della funzione derivano.

Si è verificato così che, a seguito dell'ampio decentramento effettuato dalla citata legge n. 1 del 1979, il sistema delle deleghe ai comuni di funzioni regionali non ha trovato più applicazione in Sicilia in quanto il legislatore regionale non è stato più motivato a porlo in essere, considerata la vastissima gamma delle materie di interesse locale contemplate dal decentramento nelle quali i comuni agiscono per

competenza diretta.

Sulla base dell'art. 118 della Costituzione, secondo e terzo comma, ritenuto applicabile oltre che alle regioni a statuto ordinario anche a quelle a statuto speciale, lo Stato può con legge delegare alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative su materie di competenza dello Stato medesimo e le regioni possono subdelegare, con legge regionale, in tutto o in parte l'esercizio delle medesime funzioni alle province o ai comuni.

Il citato D.P.R. n. 616 del 1977, sul trasferimento di funzioni amministrative, oltre che a stabilire le materie di competenza regionale e statale e a determinare le nuove funzioni di competenza dei comuni e delle province (oltre a quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge) prevede la delega alle regioni di determinate funzioni amministrative di competenza statale e accorda alle regioni la possibilità di subdelegare, con la legge regionale, l'esercizio delle medesime funzioni alle province ed ai comuni, disciplinando i poteri di indirizzo ed i relativi rapporti finanziari.

Com'è noto il D.P.R. n. 616 del 1977 si applica alle sole regioni a statuto ordinario fra le quali non rientra la regione siciliana, e d'altra parte la legge n. 1 del 1979 della regione siciliana non prevede subdeleghe ai comuni e alle province di funzioni statuali delegate (né in quanto legge regionale poteva prevedere, così come ha fatto il D.P.R. n. 616, deleghe alla regione di funzioni amministrative di competenza dello Stato passibili di subdelega agli enti locali); cosicchè per la regione siciliana è mancata la possibilità di emanare leggi regionali di subdelega di funzioni statuali per la mancanza di leggi statali che, in applicazione del secondo comma dell'art. 118 della Costituzione, abbiano conferito per delega alla regione l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato.

2.9.4 Il decentramento in favore delle province e la nuova struttura delle stesse prevista dalla legge regionale 6 marzo 1986, n.9

Ai sensi dell'art. 15 dello statuto della regione siciliana, le circoscrizioni provinciali esistenti dovevano essere soppresse e sostituite da liberi consorzi di comuni sin dalla prima assemblea regionale.

In effetti la vecchia struttura provinciale è stata conservata in base alla legge regionale 18 marzo 1955, n. 17 (artt. 20 e segg.), e solo nel 1986 la regione ha dato pratica attuazione al citato art. 15 dello statuto, emanando la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, con la quale:

- sono state istituite le "province regionali", dotate di ampia autonomia amministrativa e finanziaria, al posto delle esistenti amministrazioni provinciali;
- è stato completato il decentramento istituzionale di funzioni amministrative regionali di interesse locale, iniziato ed attuato per i comuni con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 di cui precedentemente è stato detto.

La nuova "provincia regionale" conserva la connotazione associativa dei comuni voluta dal citato art. 15 dello statuto. La sua costituzione infatti è promossa mediante delibere dei consigli di uno o più comuni ricompresi in un'area avente caratteristiche di continuità territoriale ed una popolazione residente di almeno 230.000 abitanti (riducibile a 180.000 in casi particolari). L'istituzione pratica delle nuove province è avvenuta con la legge regionale 12 agosto 1989, n. 17 che ha confermato le preesistenti amministrazioni straordinarie provinciali ed i loro ambiti territoriali.

In conformità agli indirizzi della programmazione regionale, la nuova provincia regionale ha il compito di sviluppare un proprio programma pluriennale di carattere economico-sociale predisposto tenendo conto delle risultanze dell'assemblea annuale dei sindaci dei comuni della provincia con l'obbligo di

relazionare annualmente alla regione sullo stato di attuazione del programma. Nell'ottica di tale programmazione economico-sociale si inquadra poi l'ulteriore competenza affidata alla provincia in materia di pianificazione territoriale (rete delle principali vie di comunicazioni e localizzazione di opere ed impianti di interesse sovracomunale) al cui piano di previsione i comuni sono tenuti ad adeguare i loro strumenti urbanistici.

Nell'ambito delle funzioni di programmazione e di indirizzo della regione, alla provincia regionale sono stati poi attribuite, in aggiunta alle altre competenze delle sopresse amministrazioni provinciali, le competenze amministrative nei seguenti tre settori d'intervento:

- **Servizi sociali e culturali**

- realizzazione di strutture e servizi assistenziali di interesse sovracomunale;
- distribuzione territoriale, costruzione, manutenzione, arredamento, dotazione di attrezzature, funzionamento e provvista di personale degli istituti di istruzione media di secondo grado;
- promozione ed attuazione di iniziative ed attività di formazione professionale;
- iniziative e proposte agli organi competenti in ordine all'individuazione ed al censimento dei beni culturali e ambientali ricadenti nel territorio della provincia nonché alla tutela, valorizzazione e fruizione sociale degli stessi beni;
- promozione e sostegno di manifestazioni e di iniziative artistiche, culturali, sportive e di spettacolo di interesse sovracomunale.

- **Sviluppo economico**

- promozione dello sviluppo turistico e delle strutture ricettive compresa la concessione di incentivi e contributi;
- interventi di promozione e di sostegno delle attività artigiane;

- vigilanza sulla caccia e la pesca nelle acque interne;
- autorizzazione all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio di cui all'art. 9 della legge regionale n. 43 del 1972.
- **Organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente**
- costruzione e manutenzione della rete stradale regionale, infraregionale, provinciale, intercomunale, rurale e di bonifica e delle ex trazzere;
- costruzione di infrastrutture di interesse sovracomunale e provinciale;
- organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano;
- protezione del patrimonio naturale;
- tutela dell'ambiente e controllo sull'inquinamento;
- organizzazione e gestione dei servizi, nonché localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque quando i comuni non possono provvedervi.

Per la soluzione dei problemi gestionali dei servizi delle aree metropolitane (aggregazione attorno a un comune di almeno 200.000 abitanti di più centri urbani contigui, individuate con decreto del Presidente della regione), alle province regionali comprendenti tali aree metropolitane sono state attribuite alcune funzioni spettanti ai comuni in materia di disciplina del territorio, di formazione del piano intercomunale della rete commerciale, della distribuzione dell'acqua e del gas, dei trasporti pubblici e della raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani.

Il riordino dei poteri locali, ha comportato infine la soppressione di vari enti operanti nell'ambito provinciale e la utilizzazione nelle loro competenze del nuovo livello di governo subregionale rappresentato dalla "provincia regionale". Pertanto sono state soppresse le comunità montane e la funzione di valorizzazione delle zone montane è stata attribuita alla provincia regionale; gli enti provinciali del turismo

sono stati trasformati in aziende autonome provinciali per ricondurne le funzioni alle province regionali; i consorzi di bonifica non irrigui sono stati soppressi e si è demandato al Presidente della regione l'eventuale devoluzione del loro patrimonio, dei mezzi e degli uffici.

Come già in occasione del decentramento operato per i comuni anche la legge regionale n. 9 del 1976 non ha previsto deleghe di funzioni amministrative regionali alle province che pertanto nelle competenze loro attribuite agiscono con diretta titolarità. Si ritiene di dover evidenziare tuttavia che l'art. 14 della citata legge n. 6 prevede la facoltà per le province di delegare ai comuni compresi nel proprio territorio o a consorzi intercomunali l'esercizio di funzioni amministrative ritenute di interesse locale nelle sole materie attribuite alle province da leggi dello Stato.

2.9.5 Mezzi finanziari trasferiti dalla regione ai comuni e alle province in conseguenza del decentramento delle funzioni

Per il finanziamento dei servizi e degli investimenti che i comuni e le province sono tenuti ad effettuare nell'esercizio delle competenze attribuite loro dalla legge n. 1 del 1979 e dalla legge n. 9 del 1986 sono stati istituiti, separatamente per i comuni e per le province, due appositi fondi (uno per le spese correnti, l'altro per le spese in conto capitale) da iscriversi nello stato di previsione della spesa della regione.

Uno stanziamento aggiuntivo al fondo per investimenti dei comuni è previsto per programmi annuali di investimenti straordinari (art. 20 della legge n. 1 del 1979).

La ripartizione fra i vari comuni e le varie province delle somme di ognuno dei quattro fondi viene effettuata annualmente con decreto del Presidente della

regione che, per le amministrazioni comunali, può porre vincoli di destinazione specifica nel limite massimo del 30% delle somme assegnate a ciascun comune.

I comuni comunque sono vincolati per legge ad utilizzare interamente le somme assegnate per l'esercizio delle funzioni previste dal decentramento. Al riguardo la legge impone l'obbligo ai comuni di istituire nel proprio bilancio appositi capitoli di entrata e di spesa per i fondi relativi alle funzioni decentrate, distinguendoli dai capitoli relativi all'esercizio delle funzioni già proprie. Non possono altresì essere incluse nello stesso capitolo le spese relative al finanziamento della spesa corrente e quelle per il finanziamento degli investimenti.

Anche se la legge n. 9 del 1986 nulla dispone al riguardo, si ritiene che le suddette disposizioni di vincolo e di suddivisione, valgano altresì per le province.

E' previsto infine che i consigli comunali ed i consigli provinciali devono approvare un programma di utilizzo delle somme assegnate (sia per spese correnti che per spese in conto capitale) da trasmettere alla Presidenza della regione e che ad utilizzazione avvenuta (entro il 30 aprile dell'anno successivo) le province ed i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti devono trasmettere alla Presidenza della regione una relazione sull'impiego delle somme in conto capitale al fine di una verifica dell'utilizzo per il perseguimento delle finalità previste dalla legge in conformità al programma precedentemente predisposto.

Viene attuato, in tal modo, un controllo da parte della regione sull'attività di gestione delle somme trasferite alle province ed ai comuni, controllo che, anche se non munito da sanzione specifica, può tornare utile agli organi regionali in sede di emanazione del decreto presidenziale annuale di assegnazione dei fondi nel quale, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 1 del 1979, possono essere poste direttive specifiche e vincoli di destinazione (anche se limitati al 30% delle somme assegnate) in relazione alla esigenza di garantire un adeguato svolgimento delle

funzioni in armonia con le scelte della programmazione regionale. Trattasi comunque di un controllo di carattere politico effettuato dalla Presidenza della regione più che altro per fini programmatori e di indirizzo, che, fra l'altro, non comprende le gestioni dei comuni più piccoli essendo tenuti, come sopradetto, a trasmettere la relazione sull'impiego dei fondi alle province e soltanto i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

2.9.6 Il controllo sulle attività decentrate

Il controllo sui singoli atti di gestione è effettuato in Sicilia non dai Co.Re.Co., come per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario, ma dalle commissioni provinciali di controllo istituite con legge regionale (decreto-legge regionale 29 ottobre 1955, n. 6 - legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e legge regionale n. 1 del 1976) in attuazione dell'art. 15, terzo comma, dello statuto che conferisce alla regione la legislazione esclusiva in materia di controllo sugli enti locali. E' da mettere in rilievo, riguardo al controllo, che con l'effettuato decentramento in favore delle province e dei comuni si è trasferito dallo Stato alla regione il controllo su una notevole massa di risorse finanziarie: dal controllo effettuato dallo Stato attraverso l'apposita Sezione della Corte dei conti con sede in Palermo si è passati al controllo delle commissioni provinciali suddette, organi istituzionalmente regionali. Lo stesso fenomeno si è verificato nelle regioni a statuto ordinario a seguito del decentramento effettuato con il decreto Presidenziale 24 luglio 1977, n. 616 in conseguenza del quale il controllo sulle funzioni trasferite dalle regioni alle province ed ai comuni è passato dalle commissioni regionali di controllo ai comitati regionali di controllo (Co.Re.Co.).

Un'ultima considerazione si ritiene opportuno di dover fare in merito al controllo sulle funzioni non trasferite ma delegate dalla regione agli enti locali,

tenuto conto che tale eventualità potrà verificarsi in futuro nella regione siciliana sia per il naturale ampliarsi della attività gestoria regionale sia per scelta politica del legislatore siciliano: l'atto emanato per delega (o subdelega) e quello emanato per decentramento della funzione sono soggetti entrambi allo stesso organo di controllo che è quello competente al controllo dell'ente che concretamente emana l'atto (commissione provinciale di controllo, in Sicilia, o Co.Re.Co. per gli atti emanati da province e comuni) come sancito dall'art. 4 della legge 22 luglio 1975, n. 382 che, in materia di attività delegate, ha abrogato espressamente la soluzione opposta (competenza su atti delegati della commissione regionale di controllo) prevista dall'art. 62 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

3. Prospettazione generale della finanza locale

3.1 Analisi del quadro economico e politica di bilancio 1989. Il controllo della domanda

Il quadro d'insieme presente al momento in cui il Governo si accingeva a scrivere la Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1989 appariva sufficientemente positivo, stante che tale anno veniva a collocarsi ultimo in un decennio in cui l'inflazione era stata contenuta dal 15% iniziale fino al 5% ottenuto nel 1988. Il programmato contenimento al 4% del fenomeno inflattivo per l'anno di riferimento 1989 appariva dunque credibile e raggiungibile. Ovviamente restava una incognita, fortemente dominante sulla manovra economica, determinata dal peso dell'indebitamento pubblico.

L'anno 1989 muoveva da una situazione di inflazione stabilizzata, e si prevedeva di contenerla ancora di un punto, anche contrastando ulteriori espansioni

dell'indebitamento pubblico, senza propositi di farlo decrescere rispetto all'anno precedente ma al più di mantenerlo nella stessa dimensione. Per ottenere tale scopo necessitava contenere il fabbisogno finanziario da attingere per indebitamento, fabbisogno che al momento in cui veniva redatta la relazione programmatica ammontava a lire 117.350 miliardi per cassa, cifra che sarebbe poi risultata di 124.000 miliardi.

Da questa prospettazione d'insieme partiva il Governo, avendo alle spalle le esperienze maturate nel corso del decennio di cui si sta parlando, esperienze positive, tese in una prima fase al rientro del fenomeno inflattivo, poi ad una manovra di controllo dell'economia - senza però il successo sperato - quindi nella terza fase (in cui vengono a ricadere le manovre degli anni 1988 e 1989) con la proposizione della cosiddetta "governabilità del fabbisogno".

Per il 1989 quindi la politica di medio termine resta immutata rispetto all'anno precedente, nella considerazione che non è tanto più il pericolo dell'inflazione a destar preoccupazione, essendo l'inflazione sufficientemente sotto controllo, bensì la difficile ed insufficiente governabilità dell'indebitamento, indebitamento sorretto soprattutto dagli alti tassi d'interesse pagati.

Ciò che appare non facile da misurare è la quantificazione dell'indebitamento.

Letta in cifra assoluta non può cogliersi l'entità reale dell'impatto dell'indebitamento sulle dimensioni dell'economia italiana, né valgono le esemplificazioni tentate dagli organi di stampa che relativamente all'anno 1989, compiendo una mera operazione divisionale, riportavano il dato che in quell'anno ogni cittadino era gravato di 18 milioni di indebitamento; era vero per quell'anno, anche l'inverso, cioè che ogni cittadino era titolare potenziale di 18 milioni di BOT. Questo tipo di esemplificazione da stampa non giova alle analisi.

3.1.1 Problema dell'indebitamento

L'impatto dell'indebitamento sulla reale situazione economica del Paese ha trovato una intellegibile commisurazione attraverso un raffronto percentuale con il PIL.

Una breve riflessione deve esser fatta su ciò che comporta l'indebitamento che, è risaputo, è un modo per allargare le capacità finanziarie in un determinato momento (e ciò costituisce il riflesso positivo dell'operazione) con responsabilità nell'assolvimento dell'obbligazione assunta ricadente sulle generazioni successive, salvo per la parte di decurtazione reale dell'indebitamento operata dall'effetto inflattivo.

Il pensiero degli economisti, al riguardo, è certo ormai ed evita di considerare le cifre in astratto; il loro ammontare in assoluto ha raggiunto dimensioni amplissime; per intenderne la portata bisogna compararla alla più generale situazione economica con un raffronto non solo immediato comprensibile in termini di finanza nazionale ma comparabile all'interno della CEE e dell'OCSE.

In una analisi fatta da un importante gruppo di economisti con riferimento all'economia italiana 1989 - Laterza 1989: "Dove va l'economia italiana", si evidenzia specificamente che ciò che conta non è tanto l'ammontare assoluto della cifra del debito pubblico, quanto piuttosto il suo rapporto rispetto al PIL, la sua composizione, la quota di risparmio che ogni anno viene assorbita per far fronte al finanziamento del nuovo deficit pubblico che si cumula al precedente debito: in altre parole occorre tener conto di tutto ciò che fa ritenere sostenibile o insostenibile la gestione del debito pubblico, fino al punto critico per la finanza nazionale.

L'andamento dell'indebitamento netto nel nostro Paese nell'arco di tempo tra il 1981 ed il 1988 evidenzia che la nostra posizione è mediamente la peggiore

rispetto agli altri Paesi europei (mediamente significa che anche in altri Paesi possono esservi punte elevate; ad esempio Belgio ed Irlanda nel 1988 hanno raggiunto rispettivamente il 128,5% ed il 145%) per cui la preoccupazione maggiore di chi opera sugli strumenti economici nazionali, in primis la legge finanziaria, è di spezzare la dinamica costante in crescita, valutata ad oltre il 10% del prodotto interno lordo per anno. La percentuale di indebitamento in aumento, rilevabile dai dati riguardanti gli enti locali, non è inferiore a tale standard.

Va osservato però, diranno gli economisti, che la propensione al risparmio delle famiglie italiane è di gran lunga più elevata di quella degli altri paesi, e persino superiore a quella giapponese, cosicché il finanziamento del deficit pubblico tramite indebitamento è comunque meno arduo che con la manovra impositiva.

In definitiva, più che un problema di restituzione del debito pubblico, che non appare pressante, trattandosi di debito interno, il nodo da affrontare oggi è quello di risanare la finanza pubblica, arrestando la dinamica del debito. Una maggiore preoccupazione dovrebbe affliggere la nostra finanza se l'indebitamento fosse verso l'estero, perché in tal caso la immediatezza della restituzione diverrebbe essenziale.

Con un debito prevalentemente interno non si verifica trasferimento di valuta all'estero ma solo un rischio di accumulo di ricchezza interna immobilizzata.

3.1.2 Quale è stata la manovra tributaria per contenere il debito pubblico

La nostra Nazione ha realizzato nel corso degli anni '70 una crescita di pressione tributaria tale da portarsi a livelli medi pari a quelli esistenti nei paesi CEE ed OCSE.

Ciò però è avvenuto in una struttura squilibrata per un triplice ordine di

motivi:

- a) gettito complessivo in cui fonti principali sono le imposte dirette ed i contributi sociali (pari al 72% del gettito complessivo, contro il 63% degli altri paesi CEE), mentre un'importanza sostanzialmente minore è assegnata alle imposte indirette sui beni e servizi (poco più del 27% contro una media CEE del 37%). Una considerazione presente nelle analisi fatte rispetto alla politica economico-tributaria per il 1989 è che lo sviluppo della tassazione dei capital gains e della ricchezza risulta inadeguata, se non inesistente in alcuni casi;
- b) nel nostro Paese viene ritenuto che ci sia una evasione fiscale elevata, dovuta a disomogeneità di tipo strutturale; non priva di riflessi è la particolare tipologia di legislazione, severa nella lettera in termini di adempimenti e nella susseguenza delle aliquote, ma scarsamente operante nella realtà;
- c) la deresponsabilizzazione degli enti locali nel meccanismo di ricerca ed applicazione dei tributi, mentre l'autonomia degli enti funziona come propulsione per fare di tali enti prevalentemente centri di spesa. Ciò contribuisce ad aumentare il fabbisogno della pubblica amministrazione nell'anno 1989 in misura pari al 12% del PIL, senza riuscire a creare un riequilibrio nel sistema distorto delle entrate, come esposto ai punti a) e b).

La spesa pubblica va pure analizzata nelle sue componenti.

Se per spesa pubblica da espandere si intende la spesa per investimenti, tale espansione, ove innesti un processo seriamente costruttivo, può costituire uno strumento di propulsione dell'economia. Se, come è avvenuto in Italia, l'espansione della spesa pubblica è stato il risultato dell'ampliamento della spesa corrente, ciò costituisce una patologia del sistema economico, introdotta nel sistema politico, con conseguenze negative sullo sviluppo dell'economia. Se ancor peggio, i tagli cadono sugli investimenti, mantenendo elevata la spesa di parte

corrente, la spesa pubblica diventa effettivamente un onere insostenibile del sistema economico nazionale.

Il complesso della manovra economica attuata annualmente dal Governo ed analizzata ora a fine decennio, vede come risultato una diminuzione del tasso di inflazione valutato nel 1983 ancora superiore al 13% e progressivamente sceso al 5% ed oscillante intorno a questa misura negli ultimi tre anni.

Guardando ora più specificatamente la manovra economico-finanziaria nazionale per l'anno 1989, la vediamo indirizzata a due poli tra loro coerenti: sviluppo dell'economia e riduzione del tasso d'inflazione al 4%. Ciò emerge dalla "Relazione previsionale e programmatica" per quell'anno (paragrafo 3.2) presentata il 30 settembre 1988 ed aggiornata poi con un "Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica" presentato il 15 maggio 1989 con proiezione agli anni 1990-1991.

E' interessante constatare l'evoluzione che si verifica nel corso dello stesso anno, prima ancora di portare il raffronto con la "Situazione economica del Paese 1989" presentata il 6 aprile 1990.

Nel primo dei tre documenti si legge che la manovra di finanza pubblica per il 1989 si iscrive nell'azione di medio periodo volta sia al riequilibrio finanziario, sia all'accrescimento di efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico nell'economia con un obiettivo finanziario di contenimento del fabbisogno di cassa nel settore statale a lire 117.350 miliardi, (pari quindi a quello presunto 1988 che a consuntivo divenne di lire 124.000 miliardi).

Ciò avrebbe dovuto determinare una riduzione ulteriore in rapporto al PIL dall'11% al 10,2%.

Nel quadro complessivo di politica economica nazionale tesa al riequilibrio, sul versante tributario la manovra 1989 era prevalentemente orientata ad un

maggior prelievo fiscale tramite imposizioni indirette ed in generale ad una riqualificazione della politica d'imposta.

Sul versante finanziario la politica di Governo è tesa a contenere il fabbisogno, imponendo dove è possibile una contrazione delle spese di parte corrente.

E' dubbio che in termini di economia globale del Paese, tale assetto tendenziale abbia completamente raggiunto gli standard programmati; in sede locale le analisi per il 1989 devono essere ancora portate a termine.

3.1.3 Ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici del settore

Le risorse globali di cui gli enti locali, con l'inclusione tra essi anche delle comunità montane, hanno potuto fruire nell'anno 1989 per trasferimenti dallo Stato, sono state in via primaria quelle indicate nella "Legge finanziaria 1989" n. 451, tabelle B) e C) secondo le integrazioni contenute nel decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144, recante "disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale".

Per la esegesi di tali fonti si fa rinvio al capitolo primo, paragrafo 1, mentre qui se ne ricavano i soli dati finanziari ed i riflessi sulla manovra economica complessiva cui tendeva il Governo per quell'anno.

Nella tabella B della legge finanziaria citata, alla voce "Ministero dell'interno, disposizioni finanziarie per i comuni e le province (comprese comunità montane)" si trovano inclusi fondi speciali di parte corrente per un ammontare complessivo di 22.532,3 miliardi, con un incremento quindi rispetto all'anno precedente del 7,4% allorché i fondi della medesima natura erano stati pari a 20.963 miliardi.

Ciò dimostra che la manovra di contenimento delle spese di parte corrente è sempre la più difficile da attuare ed è il punto più debole del complesso quadro di riequilibrio che il Governo di anno in anno si ripropone.

Per l'anno 1989, l'enunciato governativo contenuto nella "relazione previsionale e programmatica" paragrafo 3.2 era che la manovra di finanza pubblica sarebbe stata tesa al riequilibrio finanziario, "in modo da minimizzare, anche nel breve termine, un suo inevitabile impatto inflazionistico e rimanere compatibile con l'obiettivo di inflazione del 4% in media ad anno".

Per mantenere coerenza con tale enunciato, l'esposizione del dato di 22.532,3 miliardi di cui sopra, viene incluso in legge finanziaria con la notazione che 3.000 miliardi, per l'anno 1989, venivano iscritti nella stessa tabella B come "accantonamento negativo" ai sensi dell'art. 11 bis, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Come è noto, i "fondi speciali negativi" costituiscono una sottoclassificazione degli "accantonamenti di segno negativo" che vengono iscritti o per "riduzione di spese o per incremento di entrate".

I 3.000 miliardi sopra indicati, posti alla tabella B) sotto la voce "interventi nel comparto della imposizione indiretta da adottare entro il 31 dicembre 1988 con provvedimenti di immediata efficacia" furono immediatamente dopo tale inserimento resi disponibili per decreto-legge ed è difficile portare a fondo l'accertamento su un effettivo e proporzionato incremento delle entrate, tale da giustificare la utilizzazione.

Al trasferimento delle risorse finanziarie anzidette e delle altre ritenute necessarie, si pervenne con l'emanazione dell'anzidetto decreto-legge n. 66 che all'art. 12 indica le modalità di finanziamento per gli enti locali, destinando:

a) al "fondo ordinario" 2.483,1 miliardi per le province, 14.213,5 miliardi per i

- comuni e 70 miliardi per le comunità montane;
- b) al "fondo perequativo" 816,1 miliardi per le province e 4.949,5 miliardi per i comuni oltre che l'incremento dei fondi ottenuti con le addizionali sulle forniture elettriche riscosse dallo Stato, con una ripartizione tra province e comuni pari rispettivamente al 20% ed all'80%;
 - c) fondo per le retribuzioni al personale assunto ai sensi della legge sulla occupazione giovanile per un importo di 811 miliardi;
 - d) fondo per l'incremento determinato dai contratti per il personale di importo pari a 745 miliardi;
 - e) fondo per lo sviluppo degli investimenti nell'importo complessivo di 10.197,6 miliardi pari ai mutui contratti fino al 31 dicembre 1988, senza incremento per l'anno 1989 (mentre l'incremento era proiettato per l'anno 1990 di lire 660 miliardi).

Ove si confronti il novero dei dati esposti (di preventivo), che sommano 34.285,2 miliardi con quello contenuto nella relazione al Parlamento redatta dalle Sezioni riunite di questa Corte, dove è indicato l'ammontare complessivo dei trasferimenti per l'anno 1989 (a consuntivo) per un importo di 34.000 miliardi, comprendente fondi di parte corrente e di conto capitale, si resta confortati sull'esattezza del rilevamento dei dati anche se deve constatarsi ancora una volta la disomogeneità degli aggregati.

Infatti nel corso di un anno il trasferimento reale è quello complessivo di parte corrente, mentre il conto capitale indica l'apporto dello Stato a favore degli enti locali per l'ammortamento dei mutui da questi contratti, prevalentemente presso la Cassa depositi e prestiti. L'analisi va quindi condotta sulla effettività del trasferimento che è strettamente collegato alla stipula del mutuo e quindi (in termini di disponibilità di Tesoreria) alla esatta realizzazione delle opere

programmate e progettate da ciascun ente.

Anticipando qui un concetto che meglio in altra parte della relazione potrà essere enunciato, bisognerà pervenire ad un assetto organizzativo degli enti locali nel quale l'autonomia impositiva degli stessi consenta l'acquisizione di nuove risorse finanziarie (entrate tributarie o per altre capacità proprie degli enti), per un ammontare pari alle quote di ammortamento dei mutui di nuova contrazione. Si eviterebbe così la contraddittorietà di indirizzi riscontrata ormai da qualche anno nella manovra economica del Governo.

Infatti accade che, contrariamente all'enunciazione contenuta nel programma governativo, i trasferimenti effettuati mostrano un incremento di parte corrente superiore al tasso programmato d'inflazione, a fronte di una compressione dei finanziamenti riguardanti gli investimenti.

Da tali incongruenze emerge la dilacerazione in cui operano gli enti locali afflitti da una eccessiva rigidità delle spese di parte corrente, spese ormai indifferenti a qualunque tentativo di manovra di riaggiustamento se non a quella indiretta ma efficace che si sta attuando: bloccare l'apporto dello Stato occorrente per l'ammortamento dei mutui, il che equivale a bloccare gli investimenti. Tale manovra, del resto, dà apparentemente l'impressione di contenere l'incremento della spesa di parte corrente degli enti locali, stante la particolare collocazione assunta nei bilanci degli enti stessi dei fondi occorrenti per l'ammortamento dei mutui.

Questa necessaria ma erronea manovra di tagli alla spesa pubblica (cioè soltanto riferita alla parte investimenti, essendo le spese correnti ormai ritenute rigide), non riguarda soltanto gli enti locali ma tutta la finanza pubblica e costituisce il problema reale e serio da affrontare perché, ove non venga trovato un rimedio, il settore pubblico dovrà provvedere nel futuro al solo consolidamento dei

servizi già esistenti, con il riflesso del blocco di qualunque innovazione.

3.1.4 Verifica degli obiettivi perseguiti dagli enti locali

Le regole che avrebbero dovuto trovare applicazione nell'anno 1989, nell'ambito della politica economico-finanziaria degli enti locali, come si è visto nei paragrafi precedenti, erano tre:

- a) contenimento dell'espansione della spesa corrente entro la misura del tasso di inflazione programmato preventivato al 4%;
- b) congelamento dei trasferimenti statali finalizzati all'ammortamento dei mutui. Detti trasferimenti avrebbero dovuto coprire soltanto i mutui già contratti al 31 dicembre 1988 mentre il nuovo indebitamento avrebbe dovuto trovare autonoma copertura nell'ambito della capacità finanziaria propria degli enti stessi;
- c) maggiore autonomia tributaria delle amministrazioni locali.

Viene introdotta a tal fine l'ICIAP con i cui proventi si sarebbe dovuto raggiungere un nuovo riequilibrio tra finanza derivata e autonomia impositiva. Anche le province avevano una loro partecipazione ai proventi di detta imposta ai sensi del secondo comma dell'art. 6 del richiamato testo normativo (decreto-legge n. 66 e legge n. 144 del 1989). Al fine di dare nuovo impulso all'autonomia tributaria degli enti il titolo II della legge richiamata dettava norme per ampliare la portata dell'INVIM e di altre tasse, imposte e tariffe.

Nelle singole parti di questa relazione, concernenti le spese di parte corrente, le spese per investimenti e le entrate, potranno trovare esposizione in dettaglio i dati specifici, anche con riferimento all'ampliata capacità tributaria.

Da una sommaria analisi di tipo economico-finanziario su dati globali e salvo ulteriori approfondimenti, sembrano emergere le seguenti risultanze:

- a) Spese di parte corrente. In tale settore si è mostrata una crescita tendenziale del

7,3%, superiore quindi al 4% programmato ed anche al 6% calcolato a consuntivo per quell'anno quale tasso di crescita reale dell'inflazione.

- b) Mutui. Al congelamento dello stanziamento in legge finanziaria e nel decreto-legge n. 66 citato (art. 12, lett. e) non è corrisposto un contenimento nella contrazione di nuovi mutui. Secondo i dati esposti nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" risulta che nel corso del 1989 i "pagamenti per investimenti diretti" dei comuni e province hanno raggiunto lire 17.423 miliardi con un incremento del 12,2% rispetto all'esercizio precedente (91,8% dei comuni e 8,2% delle province).

Dai dati ricavabili dal bilancio della Cassa depositi e prestiti si evidenzia che nel 1989 il 50% dei mutui hanno riguardato finanziamenti "ordinari" l'altro 50% invece ha trovato copertura su trasferimenti previsti da "leggi speciali". Per l'esattezza i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti ammontavano a lire 8.607,8 miliardi per investimenti "ordinari" ed a lire 8,607,3 miliardi per leggi speciali; complessivamente quindi lire 17.215,1 miliardi (secondo i dati esposti nel conto consuntivo della Cassa depositi e prestiti). Diverso diviene il riparto delle cifre ove l'ammontare complessivo viene ulteriormente depurato degli investimenti impropri e lo si computa a 13.629,5 miliardi di lire. Vedere per tale dettaglio il capitolo VI, paragrafo 4.

Mentre i mutui di parte ordinaria mostravano una flessione rispetto all'anno precedente passando da 8.706,7 a 8.607,8 miliardi, i mutui contratti in base a leggi speciali salivano da 7.332,1 a 8.607,3 miliardi.

Una influenza percentuale rilevante l'ha avuta l'organizzazione del "Campionato mondiale di calcio 1990".

L'autorizzazione di spesa per gli enti locali, contenuta nella legge 29 maggio 1989, n. 205, per la realizzazione delle opere infrastrutturali ammontava a lire

925,3 miliardi. I dati vengono esposti in dettaglio in altra parte della relazione.

- c) Nuovo impulso all'autonomia tributaria. Come si è detto dianzi l'incremento nel comparto della finanza locale trovava spazio in una doppia manovra: introduzione dell'ICIAP e consolidamento delle imposte e tasse preesistenti attraverso l'applicazione obbligatoria delle aliquote dell'INVIM nella misura massima ed obbligatorietà dell'istituzione della tassa annuale a tariffa, fino al limite massimo della copertura del costo del servizio per lo smaltimento dei rifiuti.

Anacronisticamente l'autonomia impositiva degli enti locali è passata attraverso l'obbligatorietà anche della misura delle imposte, delle tasse e delle tariffe da ampliare; infatti la copertura tariffaria del costo dei servizi a domanda individuale deve essere applicata in misura non inferiore al 36%, mentre per lo smaltimento dei rifiuti il limite trovava spazio tra il minimo del 50% ed il massimo del 100% del costo di gestione del servizio.

I risultati contabili mostrano un incremento complessivo delle entrate tributarie tra il 1988 ed il 1989, pari al 48,51%.

Ove si sottragga però l'incremento dovuto all'introduzione dell'ICIAP l'aumento sarebbe stato del 20,62%.

Ciò comporta che l'incremento per la sola ICIAP è pari al 27,89% (i dati in dettaglio sono esposti nel capitolo riguardante le entrate).

3.1.5 Risultati conseguiti dagli enti locali in connessione alla manovra generale di politica economica

3.1.5.1 Entrate

Per ciò che riguarda in particolare la ricerca sulla influenza avuta dagli enti

locali in tema di "governabilità del fabbisogno" attraverso il contenimento della spesa corrente, può affermarsi che la manovra ha trovato attuazione attraverso sensibili contraddizioni che mostrano un accentuato incremento degli accertamenti-impegni ed un contenimento accettabile sul versante delle riscossioni e pagamenti.

3.1.5.2 Entrate di parte corrente

Gli accertamenti di parte corrente, relativamente ai comuni, con popolazione superiore ad ottomila abitanti, rilevati e messi a confronto negli anni 1988-1989, risultano: per il 1988, pari a 36.398 miliardi di lire e, per il 1989, pari a 40.259 miliardi di lire, con un incremento del 10,60%.

In termini di cassa, riscossioni, le entrate correnti risultano: per il 1988, 35.856 miliardi di lire e, per il 1989, 38.086 miliardi, con un incremento pari al 6,22%.

4. Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti

4.1 Generalità

Come già negli anni precedenti, sono state effettuate rilevazioni in tre momenti diversi per accertare la tempestività e il grado di adempimento nella presentazione dei conti consuntivi.

Tali scadenze hanno riguardato le date al 15 gennaio del secondo anno successivo a quello cui il conto consuntivo si riferisce, al 30 aprile e al 30 giugno dello stesso anno, e cioè, in sostanza, a 12, 16 e 18 mesi dalla chiusura dell'esercizio, in maniera da tener conto dei tempi tecnici necessari per le delibere e

per le approvazioni da parte degli organi competenti.

Dai dati pervenuti, che si riferiscono alla presentazione dei consuntivi relativi al 1989, in raffronto con quelli del 1988 e del 1987, si hanno le seguenti risultanze:

CONTI CONSUNTIVI PERVENUTI (1)

Esercizio 1987

al 15/1/89	535	40 %
al 30/4/89	1.018	78 %
al 30/6/89	1.055	80 %

Esercizio 1988

al 15/1/90	486	37 %
al 30/4/90	896	68 %
al 30/6/90	974	74 %

Esercizio 1989

al 15/1/91	204	15,43 %
al 30/4/91	993	75,11 %
al 30/6/91	1.155	87,37 %

Dall'esame complessivo dei rendiconti è dato desumere una maggiore tempestività nella presentazione dei conti consuntivi dal momento che alla data del 30 giugno 1991 l'87,37% degli enti locali interessati risultano adempienti e solo il 12.63% risulta inadempiente al predetto obbligo.

In particolare ciò va rimarcato in riferimento alla data del 30 giugno 1990 in cui risultava inadempiente il 26.17% degli enti locali.

4.1.1 Enti inadempienti

Con riferimento più analitico ai dati sull'adempimento, si rileva che una sola provincia (Cosenza) risulta inadempiente, con netto miglioramento rispetto all'anno precedente in cui ben 5 amministrazioni provinciali non avevano ottemperato all'obbligo (Trieste - Frosinone - Isernia - Avellino - Salerno).

Per quanto riguarda i comuni, risultano ancora non pervenuti, al 30 giugno 1991, 167 conti consuntivi 1989, così ripartiti per regione:

Lombardia	13	(su 187)
Veneto	20	(su 116)
Friuli	1	(su 27)
Liguria	2	(su 30)
Emilia Romagna	5	(su 88)
Toscana	4	(su 93)
Lazio	12	(su 63)
Umbria	4	(su 19)
Marche	1	(su 34)
Abruzzo	6	(su 26)
Campania	34	(su 122)
Puglia	17	(su 119)
Calabria	8	(su 41)
Sicilia	33	(su 127)
Sardegna	7	(su 32)

Oltre ai comuni della Valle d'Aosta (1), del Trentino Alto Adige (11) e del Molise (4) quest'anno risultano adempienti tutti i comuni del Piemonte (76) e della Basilicata (14).

Fatta eccezione per il Veneto (+ 2) e l'Emilia-Romagna (+ 2), dove si ri-

scontra un lieve aumento delle inadempienze, è da rimarcare un generale incremento dell'adempimento all'obbligo di presentazione dei conti da parte di tutte le altre regioni e in particolare il Lazio (+ 26), la Campania (+ 23), la Puglia (+ 28), la Calabria (+ 16), la Sicilia (+ 30) e la Sardegna (+ 13).

Risultano inadempienti alla presentazione del conto consuntivo relativo al 1989, alla data del 30 giugno 1991, i seguenti enti, ripartiti per regione:

LOMBARDIA

Clusone (BG), Nembro (BG), Lonato (BS), Sarezzo (BS), Mariano Comense (CO), Castelleone (CR), Agrate Brianza (MI), Arese (MI), Biassono (MI), Cassina de'Pecchi (MI), San Giuliano Milanese (MI), Seregno (MI), Trezzano sul Naviglio (MI).

VENETO

Cortina d'Ampezzo (BL), Conselve (PD), Montagnana (PD), Montegrotto Terme (PD), Trebaseleghe (PD), Badia Polesine (RO), Porto Tolle (RO), Roncade (TV), Valdobbiadene (TV), Camponogara (VE), Caorle (VE), Chioggia (VE), Martellago (VE), Musile di Piave (VE), Grezzana (VR), Legnago (VR), Negrar (VR), S. Ambrogio in Valpolicella (VR), Cassola (VI), Cornedo Vicentino (VI).

FRIULI

Sacile (PN).

LIGURIA

Sestri Levante (GE), Bordighera (IM).

EMILIA-ROMAGNA

Castelmaggiore (BO), Salsomaggiore Terme (PR), Castel S. Giovanni (PC), Massa Lombarda (RA), Correggio (RE).

TOSCANA

Bagni di Lucca (LU), Carrara (MS), Pontremoli (MS), Pontedera (PI).

UMBRIA

Castiglione del Lago (PG), Corciano (PG), Foligno (PG), Amelia (TR).

MARCHE

Grottammare (AP)

LAZIO

Alatri (FR), Isola del Liri (FR), Terracina (LT), Rieti (RI), Anzio (RM), Ardea (RM), Guidonia Montecelio (RM), Ladispoli (RM), Marino (RM), Mentana (RM), Rocca di Papa (RM), Santa Marinella (RM).

ABRUZZO

Francavilla a Mare (CH), Celano (AQ), Città S. Angelo (PE), Giulianova (TE), Montorio al Vomano (TE), Pineto (TE).

CAMPANIA

Cervinara (AV), Montella (AV), Montorio Inferiore (AV), Carinola (CE), Casal di Principe (CE), Frignano (CE), Lusciano (CE), Macerata Campania (CE), Parete (CE), San Cipriano d'Aversa (CE), San Felice a Cancelli (CE), San Marcellino

(CE), Sessa Aurunca (CE), Trentola-Ducenta (CE), Afragola (NA), Boscoreale (NA), Cardito (NA), Frattamaggiore (NA), Frattaminore (NA), Gragnano (NA), Marano di Napoli (NA), Monte di Procida (NA), Portici (NA), Quarto (NA), Sant'Antimo (NA), Sant'Antonio Abate (NA), Saviano (NA), Terzigno (NA), Villaricca (NA), Agropoli (SA), Nocera Inferiore (SA), Pontignano Faiano (SA), San Marzano sul Sarno (SA), Sarno (SA).

PUGLIA

Bitetto (BA), Grumo Appula (BA), Brindisi (BR), Latiano (BR), Lucera (FG), Margherita di Savoia (FG), San Ferdinando di Puglia (FG), San Marco in Lamis (FG), Sannicandro Garganico (FG), Vico del Gargano (FG), Carmiano (LE), Lecce (LE), Monteroni di Lecce (LE), Ruffano (LE), Ginosola (TA), Laterza (TA), Manduria (TA).

CALABRIA

Cutro (CZ), Isola di Capo Rizzuto (CZ), Pizzo (CZ), Soverato (CS), Provincia di Cosenza, Cetraro (CS), Corigliano Calabro (CS), San Giovanni in Fiore (CS).

SICILIA

Porto Empedocle (AG), Ravanusa (AG), San Giovanni Gemini (AG), Sciacca (AG), Mazzarino (CL), Adrano (CT), Biancavilla (CT), Bronte (CT), Misterbianco (CT), Paternò (CT), Riposto (CT), San Giovanni La Punta (CT), San Gregorio di Catania (CT), Sant'Agata li Battiati (CT), Vizzini (CT), Barrafranca (EN), Leonforte (EN), Giardini-Naxos (ME), Cinisi (PA), Gangi (PA), Misilmeri (PA), Monreale (PA), San Giuseppe Jato (PA), Chiaramonte Gulfi (RG), Comiso (RG), Scicli (RG), Vittoria (RG), Augusta (SR), Francofonte (SR), Noto (SR),

Castelvetrano (TP), Erice (TP), Paceco (TP).

SARDEGNA

Assemini (CA), Sant'Antioco (CA), Serramanna (CA), Villacidro (CA), Ittiri (SS), Olbia (SS), Cabras (OR).

4.1.2 Enti che hanno prodotto documentazione sostitutiva provvisoria

Gli enti appresso indicati, ripartiti per regione, hanno presentato il conto consuntivo deliberato dal consiglio comunale o provinciale, ma non ancora approvato dall'organo regionale di controllo:

PIEMONTE

Savigliano (CN), Borgomanero (NO), Galliate (TO), Provincia di Torino, Carmagnola (TO), Castellamonte (TO), Cuornè (TO).

LOMBARDIA

Romano di Lombardia (BG), Villa Carcina (BS), Mantova (MN), Abbiategrasso (MI), Cinisello Balsamo (MI), Lainate (MI), Legnano (MI), Lissone (MI), Melegnano (MI), Monza (MI), Opera (MI), Rescaldina (MI), Rho (MI), Sedriano (MI), Seveso (MI), Villasanta (MI), Vimodrone (MI), Stradella (PV), Morbegno (SO), Cassano Magnago (VA), Luino (VA), Samarate (VA), Saronno (VA).

VENETO

Provincia di Padova, Taglio di PO (RO), Mogliano Veneto (TV), Pieve di Soligo (TV), Dolo (VE), Eraclea (VE), Iesolo (VE), Marcon (VE), Mirano (VE), Portogruaro (VE), Cerea (VR), Sommacampagna (VR), Bassano del Grappa (VI),

Thiene (VI).

FRIULI

Grado (GO).

LIGURIA

Provincia di Imperia, Ventimiglia (IM), Varazze (SV).

TOSCANA

Bagno a Ripoli (FI), Firenze (FI), Montemurlo (FI), Montespertoli (FI), Volterra (PI), Agliana (PT), San Marcello Pistoiese (PT), Montepulciano (SI).

LAZIO

Boville Ernica (FR), Cori (LT), Minturno (LT), Bracciano (RM), Frascati (RM), Tivoli (RM), Provincia di Viterbo, Tarquinia (VT).

UMBRIA

Gubbio (PG).

MARCHE

Filottrano (AN), Provincia di Ascoli Piceno, Fermo (AP), Porto s. Elpidio (AP), Matelica (MC), Cagli (PS).

ABRUZZO

Chieti (CH), Guardiagrele (CH), Sulmona (AQ), Spoltore (PE), Martinsicuro (TE), Roseto degli Abruzzi (TE), Teramo (TE).

CAMPANIA

Provincia di Avellino, Capua (CE), Maddaloni (CE), Villa Literno (CE), Caivano (NA), Casalnuovo di Napoli (NA), Casoria (NA), Castellammare di Stabia (NA), Pozzuoli (NA), San Giorgio a Cremano (NA), Santa Maria la Carità (NA), Sorrento (NA), Torre Annunziata (NA), Battipaglia (SA), Campagna (SA), Capaccio (SA), Fisciano (SA), Nocera Superiore (SA), Salerno (SA).

PUGLIA

Noicattaro (BA), Carovigno (BA), Mesagne (BR), Torre Santa Susanna (BR), Provincia di Foggia, Orta Nova (FG), Galatone (LE).

BASILICATA

Lauria (PZ), Potenza (PZ), Rionero in Vulture (PZ), Venosa (PZ).

CALABRIA

Paola (CS), Rende (CS).

SICILIA

Agrigento (AG), Aragona (AG), Campobello di Licata (AG), Canicattù (AG), Favara (AG), Licata (AG), Menfi (AG), Naro (AG), Racalmuto (AG), Provincia di Caltanissetta, Gela (CL), Riesi (CL), Santa Caterina Villarmosa (CL), Aci Castello (CT), Acireale (CT), Belpasso (CT), Caltagirone (CT), Catania (CT), Grammichele (CT), Mascali (CT), Militello in Val Catania (CT), Mirabella Imbaccari (CT), Ramacca (CT), Scordia (CT), Tremestieri Etneo (CT), Enna (CT), Pietraperzia (EN), Lipari (ME), Caccamo (PA), Castelbuono (PA), Cefalù (PA), Partinico (PA), Pozzallo (RG), Ragusa (RG), Provincia di Siracusa, Priolo Gar-

gallo (SR), Sortino (SR), Calatafimi (TP), Campobello di Mazara (TP), Partanna (TP), Salemi (TP).

SARDEGNA

Provincia di Cagliari, Cagliari (CA), Selargius (CA), Bosa (NU), Macomer (NU), Oristano (OR), Alghero (SS), Porto Torres (SS).

* * *

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo deliberato dalla giunta provinciale o comunale i seguenti enti:

VENETO

Carbonera (TV), Conegliano (TV), Veduggio (TV), Valdagno (VI).

ABRUZZO

Pescara (PE).

CAMPANIA

Orta di Atella (CE), Piedimonte Matese (CE), Ottaviano (NA), Cava de' Tirreni (SA).

PUGLIA

Provincia di Brindisi.

SICILIA

Grotte (AG), Niscemi (CL), Castellammare del Golfo (TP).

SARDEGNA

Ozieri (SS).

* * *

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo predisposto dagli uffici per l'esame della giunta, i seguenti enti:

PIEMONTE

Novi Ligure (AL).

TRENTINO ALTO ADIGE

Rovereto (TN).

VENETO

Chiampo (VI).

TOSCANA

Massa (MS).

ABRUZZO

Montesilvano (PE), Silvi (TE).

SICILIA

Provincia di Agrigento, Provincia di Catania, Palagonia (CT), Provincia di Palermo, Floridaia (SR), Siracusa (SR), Trapani (TP).

SARDEGNA

Sanluri (CA).

* * *

Hanno presentato il conto reso dai tesoreri i seguenti enti:

LOMBARDIA

Lurate Caccivio (CO).

PUGLIA

Torremaggiore (FG), Nardò (LE).

SARDEGNA

San Gavino Monreale (CA).

4.2 I conti consuntivi pervenuti

Nelle relazioni relative agli esercizi precedenti è stato rilevato che la regolare formazione dell'iter procedimentale previsto per l'esame e l'approvazione dei conti consuntivi degli enti locali appariva propedeutica alla valutazione dell'effettivo adempimento da parte degli enti locali all'obbligo di trasmettere tempestivamente a questa Corte i conti consuntivi, anche in riferimento alle sanzioni

previste dall'ordinamento in ipotesi di inottemperanza a tale obbligo.

E' stato rilevato altresì che la delibera consiliare sul conto consuntivo chiude il ciclo della gestione sul piano dei rapporti interorganici e costituisce, al tempo stesso, valido strumento istruttorio ai fini della giurisdizione contabile, in quanto il conto consuntivo degli enti locali è la sintesi di tutta la gestione e non si riferisce soltanto all'operato del tesoriere, ma anche degli altri agenti contabili e degli amministratori; tale ultima affermazione deve peraltro essere riconsiderata sulla base dell'art. 58, secondo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Attualmente la citata legge n. 142 del 1990 all'art. 46, commi ottavo e nono, ha disposto che il termine per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo da parte del comitato di controllo è di quaranta giorni, mentre in via generale, ai sensi del primo comma dell'art. 46 le deliberazioni consiliari diventano esecutive se non è stato adottato un provvedimento di annullamento o interruttivo nel termine di venti giorni dalla ricezione dell'organo di controllo.

Inoltre tale organo può indicare all'ente locale le modificazioni da apportare alle risultanze del conto consuntivo con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

Tali disposizioni contenute nell'art. 46, commi ottavo e nono, dimostrano che l'organo di controllo, in sede di esame della delibera consiliare di approvazione del conto consuntivo, deve esaminare non soltanto la legittimità di tale deliberazione, ma anche il conto consuntivo, quale presupposto giuridico della delibera medesima; cosicché l'art. 13 della legge n. 51 del 1982, nel prevedere l'esame dei conti consuntivi da parte degli organi regionali di controllo, ha anticipato tale assetto giuridico non soltanto in riferimento alla province e ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, e costituisce l'estrinsecazione d'un principio generale valido anche per i comuni con popolazione inferiore ad 8.000

abitanti.

L'art. 46 al decimo comma dispone che nel caso di mancata adozione del conto consuntivo entro il termine di legge o d'annullamento della deliberazione d'adozione del conto consuntivo da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

Tale disposizione va posta in relazione con l'art. 48, il quale dispone che qualora i comuni e le province, sebbene invitate a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario.

L'art. 55, commi sesto, settimo e ottavo, dispone che i risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto, comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio. Al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che espone le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti. Il conto consuntivo è deliberato dal consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Infine l'art. 58, secondo comma, dispone che il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti debbono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

In conclusione, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, la presentazione del conto consuntivo da parte degli enti locali si atteggia sotto un profilo diverso in relazione a questa Sezione rispetto alle sezioni giurisdizionali, in quanto presso queste ultime assume rilievo esclusivo il conto del tesoriere e l'esame

della relativa gestione contabile e dei rapporti di dare o avere intercorrenti tra l'agente contabile e l'amministrazione.

Viceversa, innanzi a questa Sezione continua ad assumere rilevanza la presentazione del conto consuntivo da parte degli enti locali ai fini della valutazione della complessiva gestione finanziaria e delle risultanze finali.

5. Gestione di parte corrente

5.1 Premessa

5.1.1 Le innovazioni normative introdotte nel 1989

L'esposizione dei dati relativi alle entrate e alle spese di parte corrente è preceduta da una sintetica illustrazione delle innovazioni legislative introdotte nel corso del 1989 che hanno avuto riflessi sulla gestione degli enti locali.

Il provvedimento di maggior rilievo preso in esame è il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144 recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale.

5.1.2 Entrate tributarie

Il 1989 è stato caratterizzato, per quanto concerne le entrate, dalla introduzione di una nuova imposta: l'ICIAP, imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni.

Questa imposta dovrebbe costituire il primo passo verso la realizzazione di una autonomia impositiva degli enti locali che consenta di gestire il bilancio non

solo sul fronte delle spese, ma responsabilizzi gli amministratori per l'acquisizione delle entrate nel rispetto del principio autonomistico affermato nella Carta costituzionale.

L'imposta è dovuta annualmente da tutti i soggetti che esercitano attività imprenditoriali, professionali ed artistiche in misura fissa in dipendenza del tipo di attività esercitata e della classe di superficie utilizzata nel luogo dove l'attività è svolta. I soggetti interessati hanno l'obbligo di presentare al comune avente diritto una apposita denuncia e di effettuare contemporaneamente il versamento dell'imposta dovuta. La misura dell'imposta è rimessa all'ente locale interessato che ha la possibilità di fissare discrezionalmente l'aliquota tra un minimo ed un massimo. La facoltà attribuita all'ente impositore di aumentare o ridurre discrezionalmente la misura base dell'importo consentendo di colpire con aliquote non omogenee attività identiche esercitate in comuni diversi e l'assunzione della superficie dei locali utilizzati per l'esercizio di una professione, di un'arte o di un'impresa quale parametro ed indice di rilevazione della capacità contributiva senza consentire prova contraria sono le due questioni sottoposte al giudizio della Corte costituzionale che con la sentenza n. 103 del 27 febbraio-11 marzo 1991 ha riaffermato per la prima questione il principio che gli enti locali godono di autonomia e possono quindi esercitarla nelle loro scelte con valutazioni diverse in relazione alle situazioni ambientali variabili da territorio a territorio; ciò significa che la asserita disomogeneità del sistema impositivo applicato dai singoli comuni non è in contrasto con le norme costituzionali.

Per la questione attinente al riferimento, quale indice per l'assoggettamento all'imposta, alla superficie dei locali adibiti all'esercizio di attività, la Corte si è pronunciata nel senso di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24

aprile 1989, n. 144, nella parte in cui non consente ai soggetti di imposta di fornire alcuna prova contraria in ordine alla propria effettiva redditività; il prelievo di imposta non dovrà quindi essere unicamente legato al dato oggettivo della superficie dei locali usufruiti ma potrà essere valutato anche sulla base di altri indici rivelatori di capacità contributiva. Sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale le valutazioni sugli introiti derivanti dall'applicazione dell'ICIAP (da un minimo di 1950 miliardi ad un massimo di 3900 miliardi) potrebbero rivelarsi sovrastimate. I dati relativi agli accertamenti ed alle riscossioni in conto competenza registrati nel corso del 1989 per quanto concerne l'ICIAP sono riportati nella parte della relazione riservata alle valutazioni analitiche (vedi par. 5.2.3.1.1 entrate tributarie-comuni).

Le entrate derivanti dall'applicazione dell'ICIAP acquisite dai comuni devono in parte (il 10%) essere devolute alle amministrazioni provinciali. Il 30% della somma sopraindicata dovrà essere dalle amministrazioni provinciali versata allo Stato per essere riattribuita agli enti locali sulla base di criteri perequativi.

E' da tenere presente che il primo effetto della istituzione dell'ICIAP è stata una riduzione dei trasferimenti statali operata nel settore dei fondi ordinari per un valore del 2,3% escludendo da tale riduzione i comuni di minori dimensioni (con meno di 5000 abitanti). Le somme corrispondenti alla riduzione dei contributi ordinari dovevano essere versati nel fondo perequativo.

La legge n. 144 del 1989 è intervenuta inoltre modificando la disciplina di imposte, tasse e tariffe di competenza comunale al fine di sollecitare gli enti locali per un incremento delle proprie entrate.

Le aliquote dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) potevano essere stabilite dai comuni per ogni scaglione di incremento di valore imponibile, da un minimo ad un massimo secondo quanto disposto dall'art.

15 del D.P.R. n. 643 del 1972 come sostituito dall'art. 2 del decreto-legge n. 571 del 1979 convertito nella legge n. 2 del 1980. Per l'anno 1989 l'art. 7 della legge n. 144 del 1989 impone a tutti i comuni e per ogni scaglione di incremento di valore imponibile l'applicazione dell'aliquota massima.

- **Tasse**

In materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani le innovazioni riguardano:

- la base di calcolo della tassa che deve comprendere anche la spesa per la pulizia delle strade;
- l'assoggettabilità alla tassazione in misura ridotta delle abitazioni coloniche situate fuori dell'area di raccolta;
- la possibilità di decidere, da parte dei comuni, una sanatoria per le evasioni totali o parziali della tassa.

La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche resa obbligatoria a decorrere dal 1988 dall'art. 16 bis del decreto-legge n. 359 del 1987 convertito nella legge n. 440 del 1987, è stata modificata nella disciplina della parte riguardante l'occupazione del sottosuolo, le cui tariffe sono state aumentate a decorrere dal 1° gennaio 1989.

5.1.3 I trasferimenti dello Stato

Lo Stato ha concorso in modo determinante al finanziamento dei bilanci degli enti locali attraverso i seguenti fondi previsti dall'articolo 12 della legge n. 144 del 1989:

- fondo ordinario che prevedeva per le amministrazioni provinciali 2.483 miliardi, per i comuni 14.214 miliardi e 70 miliardi per le comunità montane; le somme

sopraesposte presentano, rispetto ai fondi distribuiti nel 1988 una riduzione del 10,52% per i comuni ad eccezione di quelli con popolazione inferiore a 5000 abitanti e del 2,7% per le amministrazioni provinciali;

- fondo perequativo per il quale era previsto un incremento della dotazione 1988 sulla base del tasso di inflazione programmato che ha determinato i contributi alle amministrazioni provinciali in 816,1 miliardi e quelli destinati ai comuni in 4.949,5 miliardi. Era prevista inoltre una integrazione del fondo con le somme derivanti dall'applicazione dell'addizionale sul consumo di energia elettrica che, secondo le previsioni, sarebbero dovute ammontare a 97,2 miliardi per le amministrazioni provinciali e a 318,8 miliardi per i comuni;
- fondo per le retribuzioni del personale assunto ai sensi della legge 1° giugno 1977 n. 285 sull'occupazione giovanile pari a 811 miliardi costituenti il consolidato di quanto spettante nel 1987;
- fondo per il finanziamento dei maggiori oneri connessi con l'attuazione dei contratti per i dipendenti degli enti locali 1985-1987 e della maggior spesa derivante dall'aumento dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro di cui all'art. 31 della legge n. 41 del 1986, ammontante a 745 miliardi;
- fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali pari all'ammontare dei contributi concessi dallo Stato per l'ammortamento dei mutui contratti fino al 31 dicembre 1988 valutato in 10.197,6 miliardi.

5.1.4 La copertura del costo dei servizi

Il problema della copertura del costo dei servizi attivati dagli enti locali è stato anche per il 1989 al centro dell'attenzione del legislatore nazionale che si propone di realizzare a livello locale la massima partecipazione degli utenti a sostegno dei costi dei servizi forniti dagli enti.

Nel rispetto delle scelte degli amministratori locali per le coperture tariffarie da realizzare nei singoli servizi, l'art. 9 della legge n. 144 del 1989 fissa la copertura minima del costo di gestione del complesso dei servizi a domanda individuale al 36% confermando la percentuale richiesta nel 1988.

A questo adempimento generale, si aggiungono disposizioni specifiche concernenti singoli servizi per i quali sono richiesti interventi per una diversa copertura.

Per il servizio degli acquedotti la percentuale minima di copertura dei costi è stata gradualmente aumentata dal 60% nel 1987 al 70% nel 1988 e all'80% nel 1989 ed è stato stabilito che gli enti emanino appositi regolamenti che prevedano distinzioni per le categorie di utenza.

Il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani rispetto a quanto disposto dall'art. 16 del decreto-legge n. 359 del 1987 convertito nella legge n. 440 del 1987 (copertura minima dei costi pari al 60%), ha visto diminuire la percentuale minima obbligatoria di copertura al 50%.

L'operazione compiuta non dovrebbe comportare riduzioni nelle entrate degli enti in quanto, come è stato in precedenza segnalato, è mutata la struttura della tassa che deve comprendere anche lo smaltimento dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico e sono stati introdotti nuovi criteri per la determinazione dei costi di gestione del servizio.

Con l'art. 9 della legge n. 144 del 1989 infatti il legislatore ha definito gli elementi che devono essere presi in considerazione per la determinazione del costo complessivo di gestione dei servizi a domanda individuale, del servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio degli acquedotti; ciò al fine di rendere omogeneo il calcolo dei costi da parte degli enti e di conseguenza

univocamente significative le percentuali di copertura.

Nel calcolo dei costi dovranno essere considerati gli oneri diretti e indiretti di personale, le spese per l'acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature calcolate secondo i coefficienti indicati nel decreto del Ministro delle finanze del 31 dicembre 1988.

Il rispetto delle percentuali minime di copertura è garantito dalla sanzione della restituzione delle quote del fondo perequativo 1989.

5.1.5 Metodologia dell'indagine

Il piano delle rilevazioni approvato dalla Sezione nelle adunanze dell'11 giugno e 27 luglio 1990 ha individuato gli elementi che dovevano essere evidenziati per una rappresentazione della situazione della finanza locale ed ha definito il livello di analisi da realizzare nell'esame dei conti consuntivi degli enti locali.

L'articolazione espositiva emergente dal piano prevedeva una ripartizione che mettesse in luce distintamente i risultati gestionali delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane e che nell'ambito delle complessive gestioni venissero evidenziati i dati finanziari relativi a singoli comparti (parte corrente, investimenti, partite di giro) sia per quanto concerne la gestione di competenza (accertamenti e impegni) che in termini di cassa (riscossioni e pagamenti) dando infine contezza della consistenza dei residui attivi e passivi rilevati a fine anno. I dati rilevati per ciascun ente dovevano essere aggregati per fornire una rappresentazione delle singole realtà regionali e, nell'ambito di ciascuna regione, i comuni di competenza sarebbero stati distinti in classi secondo la loro dimensione demografica.

Le indicazioni contenute nel piano sono state compiutamente realizzate con riferimento ai risultati delle gestioni riguardanti l'anno 1988; per tale anno mentre

nella precedente relazione era stato possibile fornire solo dati parziali in relazione ai documenti finanziari disponibili e per i dati mancanti si era provveduto ad una stima basata sulla popolazione, è stata completata la rilevazione e sia per le amministrazioni provinciali che per i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti è possibile ora presentare un quadro completo della situazione.

L'indagine per quanto concerne l'anno 1989 è stata condizionata dalla disponibilità della documentazione; le rilevazioni dei dati sono stati possibili per tutte le 92 amministrazioni provinciali di competenza (escluse le province di Trento e Bolzano); per i 1230 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti si è potuto procedere all'acquisizione dei dati di 857 enti (con una popolazione pari a 32 milioni di abitanti rispetto ai circa 40 milioni di abitanti dei comuni di competenza) che hanno reso disponibile la documentazione in tempo utile per la redazione della presente relazione. Al fine di consentire un raffronto tra i dati 1988 e quelli relativi al 1989 e fornire prime indicazioni sugli andamenti dei fenomeni esaminati, si è provveduto a stimare i dati mancanti per ciascuna classe demografica all'interno delle singole regioni calcolando il dato pro-capite e moltiplicando quest'ultimo per la popolazione degli enti mancanti.

La parametrizzazione ha riguardato il 19,41% della popolazione dei comuni con più di 8000 abitanti sul piano nazionale ma ha assunto valori diversi secondo le regioni e le singole classi demografiche. Dalle percentuali di stima contenute nel prospetto n. I/6 del volume degli allegati è possibile rilevare che a fronte degli enti del Piemonte per i quali il dato stimato non raggiunge l'1%, i dati degli enti della Calabria risultano stimati per oltre il 48%.

Le considerazioni sull'evoluzione dei fenomeni sono quindi fondate su elementi ricavati da documenti finanziari forniti da tutti gli enti di competenza per quanto concerne gli anni 1987 e 1988, mentre sono solo orientative per l'anno

1989 i cui dati sono parzialmente stimati e saranno esposti compiutamente solo quando sarà disponibile la documentazione finanziaria di tutti gli enti.

Per quanto concerne le comunità montane, le rilevazioni sono state basate sui certificati a consuntivo disponibili relativi all'anno 1988. I dati estratti sono stati raffrontati per gli stessi enti con quelli ricavati dai certificati a consuntivo 1987 e il quadro di insieme che è stato esaminato riguarda n. 303 comunità montane su n. 336 complessive che costituisce un significativo campione essendo in esso rappresentate tutte le realtà regionali ad eccezione della Sicilia in cui risulta che le competenze delle comunità montane sono state attribuite alle nuove province regionali e non è stata acquisita la necessaria documentazione finanziaria.

5.2 Illustrazione dei dati finanziari

5.2.1 Dati globali

Le entrate correnti delle amministrazioni provinciali sono state nel 1988 pari a 6.016,8 miliardi in termini di accertamenti ed a 5.967,4 miliardi in termini di riscossioni complessive. I dati risultanti nello stesso comparto nel 1989 sono pari a 6.584,7 miliardi in termini di accertamenti ed a 6.345,8 miliardi in termini di riscossioni globali con un incremento, a fronte dei risultati dell'anno precedente, rispettivamente del 9,44% e del 6,34%.

La spesa corrente delle amministrazioni provinciali ha fatto registrare nel 1988 impegni per 5.700,3 miliardi e pagamenti complessivi per 5.193,5 miliardi.

Nel 1989 i dati rilevati sono stati in termini di impegni pari a 6.238,6 miliardi ed a 5.609,2 miliardi in termini di pagamenti complessivi segnando un incremento, a fronte dei risultati dell'anno precedente, rispettivamente del 9,44% e dell'8%.

Le entrate correnti dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti sono state nel 1988 pari a 36.398,2 miliardi in termini di accertamenti ed a 35.855,5 miliardi in termini di riscossioni complessive.

Nel 1989 i dati dello stesso comparto stimati dalla Sezione avendo come base di riferimento i dati effettivi di 857 comuni su 1230, espongono entrate correnti in termini di accertamenti per un ammontare di 40.258,7 miliardi e di 38.086,1 miliardi in termini di riscossioni complessive segnando un incremento, a fronte dei risultati dell'anno precedente, rispettivamente del 10,61% e del 6,22%.

La spesa corrente dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti è ammontata nel 1988 in termini di impegni a 34.557,6 miliardi e in termini di pagamenti a 32.660,6 miliardi. Nel 1989 sono stati stimati impegni per 38.051 miliardi e pagamenti complessivi per 35.298,4 miliardi esponendo un incremento, a fronte dei risultati dell'anno precedente, rispettivamente dell'10,11% e del 8,08%.

Per i comuni con popolazione fino ad 8000 abitanti si è provveduto ad elaborare dati stimati assumendo come riferimento gli importi relativi ai comuni della classe demografica più bassa (in genere la 5^a da 8.001 a 9.999 abitanti) presente nelle singole regioni. Le entrate correnti stimate sono state nel 1988 in termini di accertamenti pari a 10.804,1 miliardi ed a 10.184,2 miliardi in termini di riscossioni complessive. Nel 1989 a seguito della stima le entrate correnti in termini di competenza sono risultate pari a 11.803,6 miliardi ed in termini di cassa pari a 10.977,8 miliardi.

La spesa corrente dei comuni con popolazione fino ad 8000 abitanti è stata stimata nel 1988 pari a 9.964,7 miliardi in termini di impegni e pari a 9.580,9 miliardi in termini di pagamenti.

Gli impegni per il 1989 sono stati stimati in 11.040,6 miliardi ed i paga-

menti complessivi in 10.242,2 miliardi.

Il quadro generale dei dati finanziari riferito a tutti i comuni e le province per il triennio 1987-1989 è il seguente (in miliardi di lire):

ENTRATE CORRENTI

	ACCERTAMENTI			RISCOSSIONI (CASSA)		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
province	5.645,6	6.016,8	6.584,7	5.523,4	5.967,4	6.345,8
com. con oltre 8000 abitanti	34.578,8	36.398,2	40.258,7	33.405,5	35.855,5	38.086,1
com. fino ad 8000 abitanti	<u>9.814,5</u>	<u>10.804,1</u>	<u>11.803,6</u>	<u>9.483,6</u>	<u>10.184,2</u>	<u>10.977,8</u>
totale	50.038,9	53.219,1	58.647,0	48.412,5	52.007,1	55.409,7

SPESA CORRENTE

	IMPEGNI			PAGAMENTI (CASSA)		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
province	5.132,4	5.700,3	6.238,6	4.823,1	5.193,5	5.609,2
com. con oltre 8000 abitanti	32.466,4	34.557,6	38.051,0	30.369,4	32.660,6	35.298,4
com. fino ad 8000 abitanti	<u>9.263,8</u>	<u>9.964,7</u>	<u>11.040,6</u>	<u>9.031,9</u>	<u>9.580,9</u>	<u>10.242,2</u>
totale	46.862,6	50.222,6	55.330,2	44.224,4	47.435,0	51.149,8

Da un esame delle variazioni intervenute nelle entrate e nelle spese correnti del comparto degli enti locali (amministrazioni provinciali e comuni) si rileva un

deciso incremento sul fronte delle entrate nel triennio (+ 17,20% con + 10,20% registrato nel 1988-1989) in termini di competenza confermato in termini di cassa anche se con una variazione più contenuta (+ 14,45%). La spesa corrente ha un andamento in crescendo ancora più accentuato essendo aumentata nel triennio del 18,06% in termini di competenza e del 15,66% in termini di cassa.

Si può ritenere sulla base del quadro esposto che abbiano ottenuto esiti positivi gli interventi legislativi tendenti a stimolare gli enti per un incremento delle entrate di loro competenza, mentre sul fronte della spesa non sembrano aver conseguito i benefici sperati i provvedimenti per il contenimento: ad una espansione delle entrate gli enti hanno risposto con una dilatazione della spesa.

Dopo la sintetica esposizione dei dati generali segue l'illustrazione dei fenomeni più significativi emersi dall'esame dei dati della gestione di parte corrente riferendo sulle più rilevanti voci di entrata e di spesa delle amministrazioni provinciali, dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti e delle comunità montane.

Per queste ultime si ribadisce che la rilevazione dei dati è stata effettuata dalle certificazioni a consuntivo relative agli anni 1987 e 1988 e si fa presente che sulla attendibilità dei dati esposti nei certificati si nutrono perplessità e dubbi che potranno essere risolti solo con l'acquisizione e l'esame dei conti consuntivi.

5.2.2 Gestione di parte corrente delle amministrazioni provinciali

5.2.2.1 Entrate correnti delle amministrazioni provinciali

Gli accertamenti delle amministrazioni provinciali relativi al 1988 sono stati pari a 6.016,8 miliardi, mentre nel 1989 hanno raggiunto i 6.584,7 miliardi con un incremento del 9,44% (cfr. prospetto I/12 del volume degli allegati).

E' da rilevare rispetto alla variazione riscontrata nel biennio precedente 1987-1988 (+ 6,57%) una crescita dell'incremento percentuale che potrà essere meglio valutata esaminando i titoli e le singole categorie economiche in cui si ripartiscono le entrate correnti.

I dati rilevati per quanto concerne le riscossioni complessive mostrano un più contenuto incremento nel biennio 1988-1989 (+ 6,34%) rispetto a quello risultante nel biennio 1987-1988 (+ 8,03%). Si è infatti passati da 5.523,4 miliardi nel 1987, a 5.967,4 miliardi nel 1988 ed infine a 6.345,8 miliardi nel 1989 (cfr. prospetto I/13 del volume degli allegati).

L'esame della composizione delle entrate correnti delle amministrazioni provinciali consente di valutare quale è stato l'apporto delle entrate proprie degli enti rispetto ai trasferimenti erariali.

Composizione entrate correnti - accertamenti

	1987	1988	1989
Entrate tributarie	7,44%	8,86%	9,10%
Trasferimenti	86,68%	84,56%	84,35%
<u>Entrate extratributarie</u>	<u>5,88%</u>	<u>6,58%</u>	<u>6,55%</u>
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

Il raffronto delle percentuali di incidenza di ciascun titolo sul totale delle entrate mostra che nel triennio 1987-1989, pur rimanendo i trasferimenti la fonte prevalente delle entrate correnti delle amministrazioni provinciali, vi è stato un incremento delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) dal 13,32% al 15,65%.

5.2.2.1.1 Entrate tributarie

L'ammontare delle entrate tributarie è stato nel 1988 in termini di accerta-

menti di 532,8 miliardi con un incremento del 26,75% a raffronto del dato registrato nel 1987 (420,4 miliardi). Nel 1989 gli accertamenti sono risultati pari a 599,1 miliardi e l'incremento del 12,43% rispetto all'anno precedente denuncia un rallentamento di notevoli dimensioni. Le riscossioni complessive mostrano un andamento nello stesso senso ma con una maggiore accentuazione della flessione dell'incremento che dal 37,29% si riduce al 13,26%. I dati assoluti registrano 379,5 miliardi nel 1987, 521,1 miliardi nel 1988 e 590,2 miliardi nel 1989.

L'analisi delle situazioni regionali per quanto concerne gli accertamenti evidenzia che nell'area sud e isole gli incrementi sono stati nel 1989 del 24,77% a fronte del 9,23% del centro-nord. In quest'ultima area aumenti rilevanti si riscontrano negli enti della Liguria (+ 43,06%) e del Veneto (+ 26,94%); le variazioni in aumento più significative nell'area meridionale sono state rilevate negli enti della Sardegna (+ 67,60%), della Sicilia (+ 43,51%) e del Molise (+ 39,42%), mentre nella stessa area le amministrazioni provinciali della Campania hanno avuto un aumento solo del 4,25%. Una verifica del tasso di realizzazione ovvero della misura percentuale delle riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti, che segnala il rigore e l'efficienza dell'apparato amministrativo nella gestione dei tributi, mostra come il tasso riscontrato nell'area centro-nord (78%) è di quattordici punti superiore a quello registrato nell'area meridionale (64%) e nelle due regioni in cui si sono avuti il massimo ed il minimo incremento delle entrate tributarie (Sardegna e Campania) si è riscontrato anche il più basso tasso di realizzazione (in Campania il 42% ed in Sardegna il 48%) (cfr. da prospetto I/14 a prospetto I/21 del volume degli allegati).

5.2.2.1.2 Entrate da trasferimenti correnti

Nel 1988 le entrate per trasferimenti accertate dalle amministrazioni pro-

vinciali sono ammontate a 5.087,6 miliardi con un aumento del 3,96% rispetto ai 4.893,4 miliardi accertati nel 1987. Il 1989 con entrate pari a 5.554,2 miliardi registra un incremento del 9,17% più che doppio rispetto a quello riscontrato l'anno precedente.

Circa l'83% dei trasferimenti 1989 proviene dallo Stato (4.606,5 miliardi) ed ha subito un incremento, rispetto ai trasferimenti rilevati nel 1988 (4.371 miliardi), del 5,39% circa il doppio dell'aumento registrato nei trasferimenti erariali alle amministrazioni comunali (+ 2,76%).

Hanno accertato gli incrementi maggiori le amministrazioni provinciali delle regioni Molise (+ 21,73%), Friuli-Venezia Giulia (+ 9,01%), Puglia (+ 8,77%) e Campania (+ 6,50%).

La categoria 2[^] del titolo II "trasferimenti dalle regioni" ha mostrato in termini di accertamenti dal 1987 (563,2 miliardi) al 1988 (666,8 miliardi) un aumento del 18,41% che nel 1989 (736,4 miliardi) ha subito una flessione attestandosi sul 10,43%.

Rispetto all'andamento negativo registrato dai comuni (- 7,04% nel biennio 1988-1989) l'incremento registrato dalle amministrazioni provinciali può essere interpretato come volontà delle regioni di valorizzare nel loro ambito il ruolo delle province.

Le variazioni a livello regionale non sono omogenee; infatti si registrano forti decrementi in alcune regioni (- 80,21% nel Molise, - 31,13% nella Puglia) e aumenti rilevanti in altre (+ 94,82% nella Basilicata, + 83,24% nella Calabria, + 75,58% in Toscana, + 74,07% nel Friuli-Venezia Giulia).

Il flusso finanziario dalle regioni alle amministrazioni provinciali non si realizza in modo costante; le riscossioni in conto competenza risultano molto basse se raffrontate agli accertamenti soprattutto nell'area centro-nord che presenta un

tasso di realizzazione del 53,96% rispetto al 78,69% registrato nell'area sud ed isole. La conferma di tale fenomeno viene dalla rilevazione dei residui dalla competenza che manifestano nell'area centro-nord un incremento del 26,44% a fronte del 20,50% del meridione e delle riscossioni totali che aumentano solo dell'8,36% nel biennio 1988-1989 (da 597,2 a 647,1 miliardi) (cfr. da prospetto I/22 a prospetto I/45 del volume degli allegati).

5.2.2.1.3 Entrate extratributarie

Il titolo III delle entrate presenta accertamenti per 396,3 miliardi nel 1988 che rispetto al dato 1987 (331,8 miliardi) rappresenta un incremento del 19,45%. Nel 1989 sono state accertate entrate extratributarie per un importo di 431,3 miliardi con un aumento rispetto al 1988 dell'8,81%. E' l'area geografica del sud ed isole che manifesta l'incremento più marcato (10,16%) con punte massime in Puglia (+ 339,08%) e in Sardegna (+ 62,96%) e rilevanti flessioni in Calabria (- 79,97%) e in Abruzzo (- 37,37%).

L'andamento nel triennio 1987-1989 in termini di cassa è oscillante tra un decremento del 13,87% nel 1988 rispetto all'anno precedente (da 374,8 a 322,8 miliardi) e un aumento del 14,79% nel 1989 (370,5 miliardi di riscossioni totali). Considerando solo le riscossioni in conto competenza si rileva nel 1989 un tasso di realizzazione a livello nazionale alquanto basso (60%) che potrà essere meglio valutato prendendo in esame le principali categorie economiche in cui il titolo III è ripartito e cioè i proventi derivanti dai servizi, i proventi dei beni degli enti e gli interessi attivi per anticipazioni e crediti.

I proventi dei servizi pubblici in termini di accertamenti sono ammontati nel 1988 a 25,3 miliardi con un aumento rispetto all'anno precedente del 16,40% (nel 1987: 21,7 miliardi). Nel 1989 vi è stato un incremento del 10,07% che ha portato

gli accertamenti a 27,8 miliardi. Le entrate derivanti dai pochi servizi gestiti dalle amministrazioni provinciali sono in valore assoluto non molto rilevanti; in valore percentuale l'incremento maggiore si registra nel sud ed isole con il 16,52%.

In termini di cassa le riscossioni aumentano da 24,7 miliardi nel 1988 a 25,2 miliardi nel 1989 (+ 2%).

Più consistenti sono gli introiti derivanti dalla gestione dei beni delle amministrazioni provinciali che in termini di competenza sono aumentati del 9,32% dal 1988 (70,9 miliardi) al 1989 (77,5 miliardi). Ma gli accertamenti si sono realizzati in misura molto bassa sia nel 1988 con un tasso del 29% che nel 1989 con una percentuale del 34% e risulta ridotto il tasso di smaltimento dei residui per cui i residui da riportare, già considerevoli alla fine del 1988 (89,2 miliardi), sono aumentati del 23,28% al 31 dicembre 1989 raggiungendo i 110 miliardi.

Per gli interessi attivi per anticipazioni e crediti si rileva una flessione degli accertamenti nel 1989 del 17,45% (da 12,2 miliardi nel 1988 a 10,1 miliardi nel 1989) che si collega alla diminuzione registrata lo scorso anno pari al 32,23% e che può trovare la sua motivazione negli effetti derivanti dall'introduzione della tesoreria unica.

Anche per gli interessi attivi il tasso di realizzazione risulta basso (il 30% a livello nazionale nel 1989), lo smaltimento dei residui è lento e quindi si assiste ad un accumulo dei residui da riportare al 31 dicembre 1989 di 9,1 miliardi (cfr. dal prospetto I/46 al prospetto I/77 del volume degli allegati).

5.2.2.2 Spese correnti delle amministrazioni provinciali

La spesa corrente delle amministrazioni provinciali (titolo I) è ammontata nel 1989 a 6.238,6 miliardi in termini di impegni e a 5.609,2 miliardi in termini di pagamenti complessivi, segnando un aumento se raffrontato ai dati 1988 (impegni

5.700,3 miliardi, pagamenti 5.193,5 miliardi) rispettivamente del 9,44% e dell'8,00% (cfr. prospetti I/78 e I/79 del volume degli allegati).

Nell'anno 1987 gli impegni erano stati pari a 5.132,4 miliardi e i pagamenti 4.823,1 miliardi e l'incremento registrato nel 1988 era rispettivamente dell'11,06% e del 7,68%.

La spesa corrente è quindi aumentata nel 1989 in misura superiore al tasso di inflazione, ma l'incremento in termini di impegni ha subito un rallentamento. L'analisi regionale mostra che in tre regioni (Puglia, Friuli-Venezia Giulia e Lazio) l'aumento ha superato il 14%, mentre gli enti della Calabria e dell'Abruzzo fanno registrare l'incremento più contenuto (rispettivamente il 2,27% e il 2,53%).

Per una analisi più approfondita della spesa corrente acquista rilievo l'esame della situazione dei pagamenti per verificare se gli enti provvedono in tempi brevi a saldare i debiti contratti. Gli indici di un corretto funzionamento dell'apparato amministrativo sono da ricercare nel tasso di realizzazione ovverosia nel rapporto percentuale tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni e nel tasso di smaltimento dei residui cioè nella percentuale di pagamenti dei residui degli anni precedenti.

Più elevato sarà il tasso di realizzazione degli impegni, minori saranno i residui prodotti dalla gestione di competenza ed un alto tasso di smaltimento dei residui non permetterà il loro accumulo.

Per le amministrazioni provinciali sono stati pagati nel 1989 circa il 69% delle somme impegnate a livello nazionale; l'esposizione dei dati regionali mostra che nell'area sud ed isole la percentuale scende a circa il 64% e negli enti della Campania, Puglia e Sicilia si attesta su valori vicini al 60%, ovverosia nove punti al di sotto della media nazionale. E' da segnalare, per effettuare comparazioni significative, che negli enti dell'Umbria, della Liguria e della Basilicata il tasso di

realizzazione supera il 78%. L'effetto di un elevato tasso di realizzazione è un incremento dei residui prodotti dalla gestione di competenza che rispetto all'anno precedente sono aumentati dell'11,94% (da 1.705,7 a 1.909,5 miliardi).

La gestione dei residui provenienti dagli anni precedenti dovrebbe essere caratterizzata da un alto tasso di smaltimento tenuto conto che nella gestione di parte corrente sia le entrate che le spese dovrebbero trovare immediata realizzazione. I dati rilevati mostrano invece che i pagamenti in conto residui rispetto agli impegni costituiscono solo il 50%; la percentuale di smaltimento risulta per debiti assunti negli esercizi precedenti inferiore di quasi venti punti rispetto ai risultati raggiunti nella gestione di competenza e a fronte di quanto accertato nel 1988 il tasso di smaltimento si è ridotto di circa un punto e mezzo in percentuale (dal 51,65% al 50,22%). Anche in questo settore è l'area sud ed isole ad avere la percentuale di smaltimento più bassa (solo il 41,05%) con punte minime per gli enti della Puglia (35,24%), della Campania (37,91%), della Basilicata (38,57%) e dell'Abruzzo (38,75%). I residui provenienti dai residui di conseguenza hanno visto aumentare il loro ammontare del 13,05% (da 1.122,1 miliardi nel 1988 a 1.268,6 miliardi nel 1989).

La combinazione dei risultati dei due settori competenza e residui porta ad un quadro dei residui passivi da riportare, ovverosia dei debiti non ancora saldati, in crescendo nel 1989 del 12,39% a livello nazionale (cfr. dal prospetto I/80 al prospetto I/85 del volume degli allegati).

La composizione della spesa corrente delle amministrazioni provinciali espressa attraverso l'incidenza percentuale delle più importanti categorie economi-

che sul totale è la seguente:

COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE - IMPEGNI

	1987	1988	1989
personale	39,06%	37,44%	36,75%
acquisto beni e servizi	32,57%	32,08%	32,42%
trasferimenti correnti	12,30%	11,24%	11,62%
interessi passivi	13,63%	13,06%	12,54%
<u>altro</u>	<u>2,44%</u>	<u>6,18%</u>	<u>6,67%</u>
totale spesa corrente	100,00%	100,00%	100,00%

La voce "personale" nel triennio 1987-1989 ha ridotto di oltre due punti l'incidenza sulla spesa corrente ed accenna a diminuire gradualmente anche la categoria "interessi passivi" mentre rimangono sostanzialmente stabili le spese per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti.

5.2.2.2.1 Spese per il personale

Le spese per il personale in termini di impegni sono ammontate nel 1989 a 2.292,7 miliardi e a 2.187,7 miliardi in termini di pagamenti complessivi segnando un aumento rispetto al 1988 (2.134,3 miliardi di impegni e 2.057,9 miliardi di pagamenti) rispettivamente del 7,42% e del 6,31%. L'incremento registrato nel 1988 a raffronto con il 1987 è stato del 6,44% per la competenza e del 7,69% per la cassa. E' da rilevare che l'aumento della spesa per il personale in termini di impegni è inferiore di oltre due punti rispetto all'aumento registrato dalla spesa corrente complessiva.

L'area geografica del centro-nord espone un aumento percentuale dell'8%

di quasi un punto e mezzo superiore a quello registrato nell'area meridionale (6,56%). Le regioni in cui gli enti manifestano gli incrementi più rilevanti sono la Calabria (+ 15,18%), l'Emilia-Romagna (+ 14,91%), la Basilicata (+ 13,15%) ed il Lazio (+ 11,45%), mentre la Sardegna e l'Umbria presentano aumenti molto ridotti (rispettivamente l'1,63% e il 2,94%) ed il Molise espone un decremento del 7,05% (cfr. prospetti I/86 e I/87 del volume degli allegati).

5.2.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Nel 1989 per l'acquisto di beni e servizi le amministrazioni provinciali hanno impegnato 2.022,5 miliardi con un aumento rispetto ai dati registrati nel 1988 (1.829 miliardi) del 10,58%. La variazione 1987-1988 era stata pari al 9,39% (dato 1987: 1.671,9 miliardi). Si assiste ad una ulteriore espansione della spesa nel settore dei beni e servizi in termini di impegni, che ha influito sulla dilatazione della spesa corrente, mentre i dati di cassa mostrano un andamento che vede ridursi di quasi tre punti la percentuale di incremento (+ 10% dal 1987 al 1988, + 7,12% dal 1988 al 1989). I pagamenti totali sono passati da 1.413,9 miliardi nel 1987, a 1.555,4 miliardi nel 1988 ed infine nel 1989 hanno raggiunto i 1.666,1 miliardi.

Gli impegni sono aumentati nel 1989 negli enti delle regioni meridionali di quasi cinque punti in percentuale rispetto al dato nazionale (+ 15,46%) ed a tale risultato hanno contribuito i rilevanti incrementi riscontrati negli enti di alcune regioni: Molise (+ 48,76%), Campania (+ 32,49%), Calabria (+ 16,70%). Aumenti elevati si registrano anche nelle province delle regioni Lazio (+ 21,40%) e Toscana (+ 17,52%), mentre in Emilia-Romagna si assiste ad una flessione del 13,54% (cfr. prospetti I/88 e I/89 del volume degli allegati).

5.2.2.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Le spese per trasferimenti delle amministrazioni provinciali sono ammontate in termini di impegni nel 1989 a 725,4 miliardi e in termini di pagamenti a 637,3 miliardi con un aumento rispetto al 1988 (impegni 640,9 miliardi e pagamenti 540,6 miliardi) rispettivamente del 13,18% e del 17,88%. Dopo la decelerazione registrata nel 1988 che aveva presentato un incremento dell'1,46% (dato 1987: 631,7 miliardi) in termini di impegni e del 7,70% in termini di pagamenti (1987: 501,9 miliardi), la spesa per trasferimenti risulta in pieno sviluppo ed ha anch'essa contribuito all'incremento della spesa corrente.

Sono gli enti dell'area geografica centro-nord che presentano l'incremento più rilevante (+ 14,20%) al quale hanno contribuito gli aumenti registrati negli enti del Friuli-Venezia Giulia (+ 33,19%), della Toscana (+ 30,04%), dell'Emilia Romagna (+ 25,11%) e delle Marche (+ 21,36%). Nelle regioni meridionali le variazioni sono oscillanti tra aumenti consistenti in Calabria (+ 28,08%), Sicilia (+ 27,83%), Abruzzo (+ 20,66%) e riduzioni rilevanti nel Molise (- 86,94%) e in Basilicata (- 16,60%) (cfr. prospetti I/90 e I/91 del volume degli allegati).

5.2.2.2.4 Spese per interessi passivi

Le spese per interessi passivi hanno fatto registrare nel 1989 in termini di competenza 782,4 miliardi e 785,2 miliardi in termini di cassa. L'incremento rispetto al 1988 (744,7 miliardi di impegni e 740,8 miliardi di pagamenti) è stato rispettivamente del 5,07% e del 6,00%. Un raffronto con i dati registrati nel 1987 (impegni 699,5 miliardi e pagamenti 638,6 miliardi) mette in evidenza un rallentamento negli incrementi di spesa passati dal + 6,45% del 1988 al + 5,07% del 1989 per gli impegni e dal 16% al 6% per i pagamenti.

Gli impegni assunti dalle amministrazioni provinciali per interessi passivi

comprendono in misura prevalente gli interessi dovuti per mutui contratti per la realizzazione di investimenti, ma nella categoria economica sono presenti anche gli interessi dovuti per anticipazioni di cassa del tesoriere. Gli interessi per l'indebitamento a medio termine sono spese ricorrenti e gravano sull'ente, seppure in misura decrescente nel tempo, per il periodo previsto per il rimborso del mutuo. Gli interessi per anticipazioni di cassa sono dovuti per l'utilizzazione di scoperti conseguenti a carenze di liquidità dell'ente e in genere il debito per interessi viene estinto entro l'anno successivo all'utilizzazione delle anticipazioni.

Considerato che le amministrazioni provinciali hanno ricorso in misura ridotta alle anticipazioni di cassa, come illustrato nel cap. I par. V della presente relazione, il rallentamento dell'incremento della spesa per interessi passivi potrebbe costituire il sintomo di una minore propensione delle amministrazioni provinciali all'indebitamento a medio termine per il finanziamento degli investimenti.

Gli aumenti più rilevanti si riscontrano nell'area centro-nord in cui gli enti del Friuli-Venezia Giulia espongono un incremento del 25,91%, quelli delle Marche del 14,36%, quelli del Veneto del 10,27% e quelli del Lazio del 9,40%. Nell'area sud ed isole gli enti del Molise presentano un aumento del 44,78%, quelli della Calabria del 13,06%, mentre si registra una flessione del 7,76% negli enti della Puglia (cfr. prospetti I/92 e I/93 del volume degli allegati).

5.2.2.2.5 Spese per l'amministrazione generale

Le spese per l'amministrazione generale contenute nella sezione I del titolo I sono ammontate nel 1989 a 1200,6 miliardi in termini di impegni ed a 1105,4 miliardi in termini di pagamenti con un aumento rispetto al 1988 (impegni 1.121,2 miliardi, pagamenti 1.040,8 miliardi) del 7,08% per la competenza e del 6,21% per la cassa.

La voce di spesa è significativa in quanto rappresenta il finanziamento dell'attività fondamentale su cui si basa l'organizzazione dell'ente ed è di un certo interesse verificare la percentuale di entrate correnti destinata a tale scopo.

Nel 1989 il 18,23% delle entrate correnti è stato assorbito dalle spese per l'amministrazione generale in termini di competenza; rispetto al 1988 che presentava una percentuale del 18,63% si nota una lieve riduzione. Non si rilevano differenze nel confronto tra l'area geografica del centro-nord e quella del sud-isole, mentre da una analisi dei dati regionali emergono divaricazioni abbastanza accentuate. Infatti nell'area centro-settentrionale le amministrazioni provinciali del Piemonte nel 1989 hanno registrato una incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti di quasi quattro punti inferiore alla media di area (il 14,38% rispetto al 18,10%) ed in una situazione analoga si trovano gli enti dell'Umbria (15,73%) e dell'Emilia-Romagna (16,18%). In Liguria e nel Friuli-Venezia Giulia invece la percentuale rilevata è notevolmente superiore alla media dell'area (rispettivamente il 23,83% e il 21,84%).

Il sud e isole presenta un quadro con le stesse variazioni: le amministrazioni provinciali della Puglia, sempre nel 1989, espongono una incidenza del 14,59% a fronte di quanto si registra negli enti della Basilicata e del Molise con percentuali rispettivamente del 26,39% e del 24,95% (cfr. dal prospetto I/94 al prospetto I/101 del volume degli allegati).

5.2.2.2.6 Spese per rimborso di prestiti

Le spese contenute nella categoria 2^ del titolo III riguardano i rimborsi di prestiti e costituiscono le quote di capitale delle rate dei mutui. Essendo spese destinate a permanere nel tempo, sono considerate a carattere ricorrente e possono essere assimilate alle spese correnti.

Nel 1989 gli impegni sono ammontati a 459,1 miliardi ed i pagamenti complessivi a 465,4 miliardi con un aumento, rispetto ai risultati registrati nel 1988 (378,4 miliardi di impegni e 376,7 miliardi di pagamenti), del 21,31% in termini di competenza e del 23,54% in termini di cassa.

Un raffronto con i dati rilevati nel 1987 per quanto concerne gli impegni (305,5 miliardi) mostra nel 1988 un incremento del 23,86% di oltre due punti e mezzo in percentuale superiore alla situazione registrata nel 1989; la riduzione della percentuale di incremento può essere interpretata nel senso che le amministrazioni provinciali hanno diminuito il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti.

Se raffrontati alla variazione registrata a livello nazionale, alcuni dati regionali espongono un incremento della spesa molto più accentuato: gli enti del Friuli-Venezia Giulia presentano un aumento del 44,50%, quelli delle Marche del 38,15%, quelli dell'Abruzzo un incremento del 33,12% e quelli della Calabria del 30,60% (cfr. dal prospetto I/102 al prospetto I/109 del volume degli allegati).

5.2.3 Gestione di parte corrente dei comuni

5.2.3.1 Entrate correnti dei comuni

Le entrate correnti accertate dai comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti sono state nel 1988 pari a 36.398,2 miliardi e sono state stimate per il 1989 pari a 40.258,7 miliardi segnando un aumento del 10,61% (cfr. prospetti I/110-111-112 del volume degli allegati).

Nel biennio 1987-1988 l'incremento rilevato era stato del 5,26% (dato 1987: 34.578,8 miliardi), di oltre cinque punti percentuali inferiore a quello registrato nel 1989.

La rilevante crescita sarà valutata in modo più puntuale nel corso dell'esame dei titoli e delle più importanti voci economiche in cui si ripartiscono le entrate correnti.

Le riscossioni complessive sono ammontate nel 1988 a 35.855,5 miliardi e sono state stimate per il 1989 per 38.086,1 miliardi, registrando un aumento del 6,22% più contenuto rispetto a quello riscontrato nel biennio 1987-1988 del 7,33% (dato 1987: 33.405,5 miliardi) (cfr. prospetti I/113-114-115 del volume degli allegati).

L'analisi della composizione delle entrate correnti dei comuni consente di valutare l'apporto delle entrate proprie degli enti rispetto all'ammontare dei trasferimenti.

COMPOSIZIONE ENTRATE CORRENTI-ACCERTAMENTI

	1987	1988	1989
tributarie	13,22%	14,74%	19,80%
trasferimenti	73,07%	71,02%	65,21%
<u>extratributarie</u>	<u>13,71%</u>	<u>14,24%</u>	<u>14,99%</u>
totale entrate correnti	100,00%	100,00%	100,00%

Le incidenze percentuali di ciascun titolo sul totale delle entrate correnti evidenziano come nel triennio 1987-1989 le entrate proprie (tributarie ed extratributarie) rappresentano da circa il 27% a quasi il 35% delle entrate correnti vedendo gradualmente ridotta l'area degli interventi statali che nel titolo "trasferimenti" costituiscono, come sarà illustrato in seguito, la voce di gran lunga prevalente. L'equilibrio delle percentuali di incidenza tra le entrate tributarie ed extratributarie che si era conservato fino al 1988 ha subito una alterazione a vantaggio delle entrate tributarie che hanno aumentato il loro peso percentuale di

oltre cinque punti a seguito dell'introduzione di una nuova imposta, l'ICIAP, imputata ai comuni anzichè allo Stato.

5.2.3.1.1 Entrate tributarie

L'andamento delle entrate tributarie dei comuni in termini di accertamenti è stato caratterizzato da un aumento del 17,35% nel 1988 rispetto ai dati rilevati nel 1987 (da 4.572,7 miliardi a 5.366,3 miliardi). Nel 1989 si è riscontrato un incremento molto più accentuato (48,51%) dovuto all'ampliamento dell'area dell'autonomia impositiva conseguente all'introduzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni che ha determinato la lievitazione delle entrate tributarie a 7969,5 miliardi secondo i dati stimati dalla Sezione. La percentuale di incremento delle entrate tributarie si riduce al 20,62% se non vengono considerate le entrate derivanti dalla applicazione della nuova imposta e rappresenta un miglioramento rispetto alla situazione registrata nel biennio precedente.

L'analisi dei dati regionali e per classi demografiche mostra che gli aumenti di maggiore consistenza si sono verificati nelle regioni meridionali (+ 64,03%) e che ad incidere in modo determinante su tali aumenti sono stati gli accertamenti rilevati nei comuni appartenenti alle classi demografiche decima ed undicesima (da 250.000 abitanti in su) che hanno raggiunto in Sicilia incrementi del 91%.

Le riscossioni in conto competenza hanno registrato anch'esse nel biennio 1988-1989 un sensibile incremento (+ 39,72%) essendo aumentate da 4.002,1 miliardi nel 1988 a 5.591,8 miliardi nel 1989, ma l'esame delle situazioni regionali e dei dati relativi alle singole classi demografiche mette in evidenza come ad un elevato incremento registrato nelle regioni meridionali in sede di accertamento delle entrate tributarie non sia corrisposto nella stessa area un uguale risultato sul piano

della realizzazione delle entrate e ciò è riscontrabile dalla considerazione dell'andamento dei residui derivanti dalla gestione di competenza che proprio nelle regioni meridionali propone una percentuale di incremento superiore al 100% a fronte della percentuale del 56,48% rilevata nel centro-nord.

Nella gestione di parte corrente è di un certo interesse la verifica dell'andamento dei residui per la considerazione che le entrate correnti accertate dovrebbero essere caratterizzate da una pronta realizzazione che generalmente dovrebbe esaurirsi nel corso di un biennio. Un accumulo dei residui attivi potrebbe essere un segnale negativo denunciante situazioni di non corretto andamento dell'amministrazione dell'ente.

Un motivo dell'aumento dei residui potrebbe essere individuato nella possibilità che siano stati inseriti nel conto accertamenti non corrispondenti ad effettivi crediti che l'amministrazione vanta verso terzi, situazione che sarà evidenziata negli esercizi successivi dalle cancellazioni. Altra causa dello scarso smaltimento dei residui potrebbe essere rappresentata da un insufficiente impegno dell'amministrazione nel perseguire il soddisfacimento dei propri crediti tributari.

Dall'esame dei dati si rileva che i residui riaccertati all'inizio dei due anni considerati 1988 e 1989 sono aumentati del 18,26% a livello nazionale (da 1503,2 miliardi nel 1988 a 1777,8 miliardi nel 1989) ed alla indicata percentuale ha contribuito in misura prevalente l'area centro-nord con il 22,87% rispetto al 9,85% del sud e isole.

Da un confronto tra i dati relativi ai residui da riportare al 31 dicembre 1988 ed i dati dei residui riaccertati esposti nel conto consuntivo 1989 sembrerebbe che ad una percentuale nazionale di cancellazione dei residui del 4,20% corrisponderebbe per l'area centro-nord il 2,49%, mentre per il sud-isole l'abbattimento sarebbe del 7,70%.

Le riscossioni in conto residui, che testimoniano della realizzazione dei crediti pendenti, sono aumentate solo dell'8,54% e sia in alcune regioni (Lazio, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Sicilia) che per un consistente numero di classi demografiche si registrano decrementi. Gli effetti di tale situazione si ripercuotono sui residui provenienti dalla gestione dei residui che nel biennio 1988-1989 subiscono un incremento del 38,47%.

Effettuata una analisi dei dati della gestione di competenza e dei residui, si forniscono i dati sulle variazioni intervenute in termini di riscossioni totali ovvero di cassa. Il 1989 fa registrare rispetto ai dati dell'anno precedente un incremento del 33,41%, (da 5017 miliardi nel 1988 a 6693,5 miliardi nel 1989) quindici punti percentuali in meno rispetto al 48,51% rilevato in sede di accertamento, ciò a conferma di un insufficiente funzionamento delle amministrazioni comunali per l'acquisizione dei crediti di imposta. E' da tener presente che la disciplina della nuova imposta comunale ICIAP, prevedendo il sistema dell'auto-denuncia del contribuente e l'obbligo dell'immediato versamento nelle casse comunali del tributo dovuto, ha creato le condizioni più favorevoli per un incremento delle riscossioni che non si è sviluppato con lo stesso trend degli accertamenti.

Il risultato di tale divaricazione è confermato dall'andamento dei residui da riportare che al 31 dicembre 1989 hanno mostrato un incremento, rispetto alla situazione rilevata al 31 dicembre 1988, del 64,84% a livello nazionale (da 1852,5 miliardi a 3053,8 miliardi).

L'area geografica che presenta una maggiore crescita dei residui attivi è quella meridionale con il 90,38% e punte massime registrate nei comuni della Puglia (+ 114,50%) della Campania (+ 103,65%) e della Sicilia (+ 88,93%).

Nell'area geografica del centro-nord, rispetto alla variazione complessiva del 51,72%, si notano forti divaricazioni; dal 97,41% rilevato nei comuni della

Liguria e dall'86,84% riscontrato in quelli dell'Umbria si scende al 21,33% dei comuni della Lombardia e all'11,06% registrato nel comune di Aosta.

L'esame della situazione nelle classi demografiche più elevate, in cui la percentuale di stima è più ridotta, mostra andamenti non omogenei. I comuni della 10^a classe (da 250.000 a 499.999 abitanti) che denunciano una variazione nei residui attivi da riportare nel biennio 1988-1989 superiore al 100% presentano andamenti fortemente differenziati; nel Veneto si registra una flessione del 4,23%, nel Friuli-Venezia Giulia un incremento del 34,71% per poi passare al 212,40% di aumento rilevato in Toscana e al 265,20% riscontrato in Puglia (cfr. da prospetto I/116 a prospetto I/139 del volume degli allegati).

5.2.3.1.2 Entrate da trasferimenti correnti

Nel 1988 le entrate per trasferimenti accertate dai comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti sono ammontate a 25.848,7 miliardi; nel 1989, secondo le stime della Sezione, gli accertamenti avrebbero raggiunto i 26.254,4 miliardi con un aumento dell'1,57%. Nel 1987 l'ammontare era stato pari a 25.265,1 miliardi e nel biennio 1987-1988 l'aumento era stato del 2,31%.

Si assiste ad un graduale rallentamento degli incrementi dei fondi provenienti da trasferimenti in prevalenza dallo Stato e dalle regioni, incrementi che non compensano la perdita di valore determinata dall'inflazione. Si può affermare che dal 1987 in valore reale i trasferimenti hanno subito una flessione bilanciata in parte nel 1989 dalle nuove entrate conseguenti all'introduzione dell'ICIAP.

La sostanziale stabilità dei dati finanziari relativi ai trasferimenti nel biennio 1988-1989 è dovuta alla voce "trasferimenti dallo Stato" che rappresenta l'89% dei trasferimenti complessivi e che ha registrato a livello nazionale un incremento del 2,76%, dato condizionato dalla peculiare situazione del comune di

Roma che espone un incremento del 18,76%. Nei comuni di maggiori dimensioni (dalla 9^a alla 11^a classe) in cui la presenza di dati stimati ha riguardato solo per la 9^a classe le regioni Puglia e Calabria, le variazioni prevalenti sono negative ovvero vicine allo zero. Hanno invece presentato incrementi in misura rilevante rispetto al dato nazionale, oltre al comune di Roma già segnalato, i comuni della 9^a classe della Sicilia con il 7,45% e quelli della stessa classe del Veneto con il 4,79%.

Il flusso finanziario dallo Stato ai comuni per trasferimenti non ha incontrato intralci nel corso del 1989 e ciò è testimoniato dalle risultanze delle riscossioni in conto competenza che hanno raggiunto, rispetto agli accertamenti, valori vicini al 100% e di conseguenza hanno prodotto una riduzione dei residui derivanti dalla competenza, rispetto ai dati registrati nel 1988, di oltre il 25%.

Nella gestione dei residui ad un abbattimento dei residui riaccertati nel biennio 1988-1989 del 43,70%, dovuto anche a cancellazioni che in valore percentuale hanno raggiunto l'8%, è seguito uno smaltimento nel 1989 col tasso del 76% per cui sono risultati esigui i residui rimasti da riscuotere.

La produzione di residui attivi complessivi alla fine del 1989 è stata inferiore del 20,64% rispetto a quella registrata a conclusione dell'anno 1988.

I trasferimenti provenienti dalle regioni sono diminuiti, secondo le stime, in termini di competenza nel 1989, del 7,04% (da 2.968,5 miliardi nel 1988 a 2.759,4 miliardi nel 1989) mentre la flessione appare più contenuta in termini di cassa (- 2,49%; da 2.610 a 2.545,1 miliardi).

L'esame per aree geografiche mostra per gli accertamenti che ad un decremento del 18,90% nel centro-nord fa riscontro un aumento del 19,13% nel sud ed isole con punte del 45,33% e del 33,97% nelle regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna.

Rilevanti riduzioni sono individuabili nei comuni del Lazio (- 48,08%) con

le massime percentuali per il comune di Roma (- 54%) e per i comuni dell'8^ classe demografica (- 48,33%), nei comuni della Puglia (- 28,89%) con la punta del comune di Bari (- 50,06%), nei comuni della Calabria (- 27,26%) e nei comuni dell'Abruzzo (- 21,32%) con i valori più elevati nei comuni dell'8^ e 9^ classe (rispettivamente - 68,89% e - 54,49%).

Ad una diminuzione degli accertamenti ha corrisposto una flessione ancora più decisa delle riscossioni in conto competenza (- 15,08%). Il tasso di realizzazione, ovverosia la percentuale delle riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti, è diminuito dal 71,5% a livello nazionale nel 1988 al 65,3% nel 1989 rivelando difficoltà nel concreto trasferimento dei fondi dalle regioni ai comuni.

La gestione dei residui è caratterizzata da un aumento dei residui riaccertati (da 1.036,8 miliardi nel 1988 a 1.327,7 miliardi nel 1989) e da un incremento nel tasso di smaltimento, da circa il 47% nel 1988 a circa il 56% nel 1989, che rimane a livelli insufficienti a garantire un flusso costante di mezzi finanziari alle amministrazioni comunali.

I dati globali dei residui attivi da riportare crescono del 10,52% nel 1989 (da 1.395,3 a 1.542,1 miliardi) mettendo in evidenza carenze prevalentemente addebitabili alle amministrazioni regionali (cfr. dal prospetto I/140 al prospetto I/211 del volume degli allegati).

5.2.3.1.3 Entrate extratributarie

L'andamento delle entrate extratributarie in termini di accertamenti nel biennio 1988-1989 è stato caratterizzato da un incremento del 16,43% (da 5.183,1 miliardi nel 1988 a 6.034,7 miliardi stimati nel 1989) che migliora la percentuale del 9,32% registrata nel biennio 1987-1988.

I dati relativi alla cassa, ovverosia le riscossioni complessive, presentano anch'essi un aumento (da 4.427,2 miliardi nel 1988 a 5.189 miliardi stimati nel 1989) del 17,21%.

Per quanto concerne la consistenza dei residui al 31 dicembre 1989 da riportare all'anno successivo, essi sono stati stimati pari a 4.786,8 miliardi che, rispetto ai 4.051,2 miliardi registrati a conclusione del 1988, rappresentano un incremento del 18,16% (cfr. dal prospetto I/212 al prospetto I/235 del volume degli allegati).

Il titolo III è suddiviso in sei categorie economiche; di esse la categoria "proventi dei servizi pubblici resi dall'ente" rappresenta circa il 60% delle somme risultanti nel titolo ed è esaminata in modo specifico per verificare i riflessi su questa voce di entrata dell'azione di stimolo intrapresa dal legislatore nazionale affinché gli enti si impegnino in misura crescente per la realizzazione delle entrate derivanti dalla gestione dei servizi. Saranno di seguito prese in considerazione le categorie economiche "proventi dei beni dell'ente" per una valutazione degli effetti dell'azione condotta dalla Sezione affinché siano seguiti gli aspetti patrimoniali della gestione e "interessi su anticipazioni e crediti" ai fini di una verifica nel tempo delle conseguenze derivate dalla introduzione del sistema della tesoreria unica.

5.2.3.1.3.1 Proventi dei servizi

Gli accertamenti della categoria 1[^] del titolo III ammontano a 3.154,4 miliardi nel 1988 e sono stimati in 3.616,1 miliardi nel 1989 segnando un incremento del 14,64% maggiore rispetto al 13,63% registrato nel biennio 1987-1988 (2.775,9 miliardi nel 1987). In termini di riscossioni complessive (cassa) l'incremento rilevato nel 1989 rispetto all'anno precedente è più contenuto + 12,15%

(da 2.846,5 miliardi nel 1988 a 3.192,2 miliardi nel 1989).

Dall'analisi regionale dei dati relativi agli accertamenti emerge che gli incrementi più rilevanti si riscontrano nell'area sud e isole in cui gli enti di cinque regioni superano il 20% di incremento dei dati 1989 rispetto a quelli del 1988; è da tener presente che, anche in presenza del sopraindicato miglioramento, rimane marcato il divario tra area centro-nord che espone un ammontare pari a circa l'85% di quello nazionale riferito ai comuni di competenza a raffronto di una popolazione che rappresenta il 65% e il 15% accertato nell'area meridionale su una popolazione che costituisce il 35% del totale.

Le regioni in cui sono stati registrati i maggiori incrementi sono la Campania (+ 36,23%), la Calabria (+ 27,06%) e la Sicilia (+ 25,61%) in cui gli enti appartenenti alla 9^ classe demografica hanno fatto registrare un aumento del 41,81%.

Venendo a considerare quanto dell'accertato è stato riscosso, si registra un tasso di realizzazione a livello nazionale del 69% nel 1988 che scende al 66% nel 1989 e che, nelle regioni in cui più consistente è stato l'incremento degli accertamenti, si riduce a valori molto bassi (il 40% in Campania, il 25% in Calabria ed il 14% in Sicilia).

Anche il tasso di smaltimento dei residui non risulta elevato (58%) con la conseguenza che i residui complessivi da riportare al 1990 sarebbero, secondo le stime, aumentati rispetto all'anno precedente del 26,42% (da 1398,5 a 1768 miliardi) (cfr. dal prospetto I/236 al prospetto I/259 del volume degli allegati).

5.2.3.1.3.2 Proventi dei beni

Le entrate derivanti dai proventi dei beni accertate nel 1988 erano pari a 363,1 miliardi e sono state stimate nel 1989 pari a 409,6 miliardi segnando un

incremento del 12,82%. Il raffronto dei dati relativi agli anni 1987 (accertamenti per 294 miliardi) e 1988 mostra un incremento del 23,47%.

In termini di riscossioni totali l'incremento 1988-1989 risulta molto più sostenuto (+ 21,68%) e vede in valore assoluto una crescita da 268,3 miliardi nel 1988 a 326,5 miliardi stimati per il 1989.

Anche per questa categoria economica il riscosso in conto competenza rispetto all'accertato è in valore percentuale basso (il 54% nel 1988 e il 56% nel 1989), ed i residui dalla competenza alla fine del 1989 sono aumentati dell'8,92%.

Dall'esame della gestione dei residui si rileva un preoccupante accumulo conseguente ad un tasso di smaltimento che non raggiunge il 30% e produce un aumento dei residui del 28,70% (da 179,7 a 231,3 miliardi).

I residui complessivi al 31 dicembre 1989 sono aumentati del 19,24% rispetto all'anno precedente (da 344,7 a 411,1 miliardi) denunciando una scarsa attivazione dei comuni nella realizzazione dei proventi dai beni.

Le regioni nelle quali i comuni si sono dimostrati più attivi avendo realizzato gli incrementi più elevati in termini di accertamenti sono il Molise con il 79,86%, la Sicilia con il 40,28% in cui il comune di Palermo ha presentato un incremento del 49,33% e l'Emilia Romagna con il 38,60% ed un aumento del 68,94% nei comuni della 9^a classe demografica.

Le regioni in cui si registrano marcati decrementi sono la Calabria (- 26,01%) e la Campania (- 13,56%) con il comune di Napoli che denuncia una flessione del 39,32% (cfr. dal prospetto I/260 al prospetto I/283 del volume degli allegati).

5.2.3.1.3.3 Interessi su anticipazioni e crediti

In termini di competenza gli interessi attivi hanno registrato nel 1989 un

incremento del 10,45% (da 510,2 miliardi nel 1988 a 563,5 miliardi stimati nel 1989) ed in termini di cassa un aumento del 31,75% (da 327 miliardi nel 1988 a 430,9 miliardi stimati nel 1989).

La variazione in aumento degli accertamenti registrata nel 1988 è stata del 17,87% (da 432,8 miliardi nel 1987 a 510,2 miliardi nel 1988); si registra quindi un rallentamento negli incrementi dal 1987 al 1989 che sarebbe stato molto più evidente se non avesse inciso in modo determinante sul dato nazionale l'aumento registrato dal comune di Milano (+ 23,28%) che con 289,1 miliardi rappresenta il 51% dell'intera entrata nazionale.

La crescita riscontrata nel maggiore comune della Lombardia potrebbe essere stata determinata dal massiccio ricorso, per la realizzazione di investimenti, a mutui concessi da istituti di credito del circuito privato che, in deroga alla disciplina generale sulla tesoreria unica, possono rimanere in deposito presso i suddetti istituti in attesa delle erogazioni.

Degno di attenzione è il basso tasso di realizzazione degli accertamenti (8,6% nel 1988 e 11% nel 1989) congiunto ad un ridotto smaltimento dei residui (26% nel 1988 e 29% nel 1989) che determina un accumulo dei residui complessivi da 1.246,4 miliardi nel 1988 a 1.369,6 miliardi nel 1989 con un incremento del 9,89% (cfr. dal prospetto I/284 al prospetto I/307 del volume degli allegati).

5.2.3.2 Spese correnti dei comuni

La spesa corrente dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti riportata al titolo I è stimata per il 1989 in 38.051 miliardi in termini di impegni e in 35.298,4 miliardi in termini di pagamenti complessivi segnando un aumento, se raffrontata ai dati 1988 (impegni 34.557,6 miliardi, pagamenti 32.660,6 miliardi), rispettivamente del 10,11% e dell'8,08%.

Gli impegni erano stati nel 1987 pari a 32.466,4 miliardi ed i pagamenti pari a 30.369,4 miliardi e l'incremento registrato nel 1988 era stato rispettivamente del 6,44% e del 7,54%.

La spesa corrente dei comuni è aumentata nel 1989 in misura superiore al tasso di inflazione e rispetto all'incremento registrato l'anno precedente si è realizzato un aumento percentuale di quasi quattro punti in termini di competenza. A fronte di un rallentamento dell'incremento della spesa corrente delle amministrazioni provinciali si registra una forte dilatazione della spesa corrente dei comuni.

L'area geografica in cui più diffusi appaiono forti incrementi a fronte del dato rilevato a livello nazionale è il centro-nord che presenta come elementi di spicco una variazione in aumento nei comuni del Trentino-Alto Adige del 17,17% e in quelli dell'Emilia-Romagna del 13,82%. Nell'area meridionale sono i comuni delle regioni Sardegna e Sicilia a mostrare gli aumenti più rilevanti rispettivamente del 18,90% e del 14,77%.

Tenendo conto delle dimensioni demografiche degli enti si rileva che presentano gli aumenti maggiori quelli da 20.000 a 99.999 abitanti. Da segnalare, tra i comuni di maggiori dimensioni che mostrano aumenti contenuti, la particolare situazione in cui versano i comuni della Sicilia della 9^a ed 11^a classe demografica con incrementi rispettivamente del 25,13% e del 20,72%.

Se dai dati globali sugli impegni e sui pagamenti complessivi si passano a considerare i risultati raggiunti in termini di pagamenti nella gestione di competenza da un lato e nella gestione dei residui dall'altro si rileva che il tasso di realizzazione a livello nazionale, cioè la quota parte di impegni pagati nell'anno 1989 è del 76%, più elevato rispetto al 69% riscontrato per le amministrazioni provinciali. Rispetto alla percentuale registrata nel 1988 del 77,7% si nota una

diminuzione e ciò ha avuto come effetto un incremento del 18,31% dei residui prodotti dalla gestione di competenza che sono passati da 7.708,2 nel 1988 a 9.119,2 miliardi nel 1989.

Anche per i comuni, come per le amministrazioni provinciali, lo smaltimento dei residui degli anni precedenti registra nel 1989 un tasso del 57% notevolmente inferiore al tasso di realizzazione degli impegni (76%). Ma la percentuale dei pagamenti in conto residui è aumentata nel 1989 di oltre due punti (da 54,96% al 57%) e il risultato positivo si è immediatamente avvertito nei residui passivi provenienti dalla gestione dei residui che, anzichè aumentare come accaduto per le amministrazioni provinciali, sono rimasti sostanzialmente stabili nel biennio 1988-1989 (da 4.760,5 a 4.778,1 miliardi + 0,37%) a fronte di un incremento del 5,42% degli impegni in conto residui (da 10.571,7 miliardi nel 1988 a 11.144,8 miliardi nel 1989).

Rimane rilevante alla fine del 1989 la massa di residui passivi da riportare nel 1990 pari a 13.897,3 miliardi che rappresenta un aumento dell'11,46% rispetto ai 12.468,7 miliardi registrati nel 1988 (cfr. dal prospetto I/308 al prospetto I/331 del volume degli allegati).

La composizione della spesa corrente dei comuni espressa in termini di incidenza percentuale sul totale delle più rilevanti categorie economiche è la seguente:

COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE - IMPEGNI

	1987	1988	1989
personale	39,49%	39,71%	37,88%
acquisto beni e servizi	31,66%	31,34%	32,02%
trasferimenti correnti	12,37%	12,15%	12,66%
interessi passivi	13,29%	13,28%	13,11%
<u>altro</u>	<u>3,19%</u>	<u>3,52%</u>	<u>4,33%</u>
totale spesa corrente	100,00%	100,00%	100,00%

Sul complesso della spesa corrente nel triennio 1987-1989 si rileva che l'incidenza delle spese per il personale si riduce nel 1989 di quasi due punti percentuali, manifesta una tendenza all'aumento la spesa per l'acquisto di beni e servizi, mentre le voci "trasferimenti" e "interessi passivi" rimangono sostanzialmente stabili.

5.2.3.2.1 Spese per il personale

Le spese per il personale dei comuni in termini di impegni sono state stimate per il 1989 pari a 14.414,8 miliardi e in termini di pagamenti per 14.048,1 miliardi segnando un incremento, se raffrontate con quelle registrate nel 1988 (13.724 miliardi di impegni e 13.655,4 miliardi di pagamenti), pari rispettivamente al 5,03% e al 2,88%. Nel 1988 gli aumenti registrati rispetto ai risultati 1987 (12.820,9 miliardi di impegni, 12.100,8 miliardi di pagamenti) sono stati del 7,04% in termini di competenza e del 12,84% in termini di cassa.

E' da rilevare che nel triennio 1987-1989 si assiste ad un rallentamento del ritmo di crescita delle spese per il personale documentato dalla riduzione di ben due punti percentuali dell'incremento registrato in termini di impegni nel 1989

rispetto al 1988. A fronte di una spesa corrente che aumenta di oltre il 10%, le spese per il personale presentano una variazione in aumento solo del 5%.

Gli incrementi più consistenti emergenti da una analisi delle situazioni regionali si manifestano nei comuni del Trentino-Alto Adige con il 13,76% e in quelli della Sardegna con il 12,24%.

Sono gli enti di maggiori dimensioni (da 100.000 ad oltre 500.000 abitanti) a presentare gli incrementi più contenuti che nella 10^ classe demografica non raggiungono il 2%. Gli andamenti non risultano omogenei; a comuni della 9^ classe demografica che espongono aumenti del 24% (Sicilia), dell'11% (Lombardia, Trentino-Alto Adige e Campania) si contrappongono i comuni del Veneto e dell'Emilia-Romagna che denunciano una flessione del 3,5%. Altrettanto si rileva nella 10^ classe demografica in cui, ad un aumento di oltre l'11% nei comuni dell'Emilia-Romagna, fa riscontro una diminuzione di circa il 12,5% registrata nei comuni della Sicilia.

Se la situazione illustrata troverà conferma nei dati definitivi, i provvedimenti adottati da tempo dal legislatore nazionale per il contenimento della spesa per il personale risulteranno aver ottenuto un primo rilevante effetto (cfr. dal prospetto I/332 al prospetto I/337 del volume degli allegati).

5.2.3.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Si tratta della spesa che ha registrato il maggiore incremento nel 1989 (12,50% per gli impegni e 10,07% per i pagamenti) avendo registrato, secondo le stime, in termini di competenza 12.183 miliardi e 10.840,1 miliardi in termini di cassa a raffronto dei dati 1988 (impegni 10.829,6 miliardi, pagamenti 9.848,7 miliardi).

La variazione rilevata nel 1988 rispetto ai dati del 1987 (10.280,8 miliardi

di impegni e 8.842,1 miliardi di pagamenti) è stata in aumento del 5,33% in termini di competenza e dell'11,38% in termini di cassa.

La crescita degli impegni in termini percentuali di oltre sette punti nel 1989 dà la misura della forte espansione della spesa per acquisto di beni e servizi che ha raggiunto le punte massime in Valle d'Aosta (27,89%), Sardegna (26,65%), Umbria (23,03%).

In questo settore di spesa si rileva una maggiore omogeneità di risultati se si tiene conto delle fasce demografiche in cui più bassa è stata la percentuale di stima. Sono molti gli enti della 9^a e 10^a classe demografica che registrano aumenti intorno al 20%, mentre rappresentano delle situazioni anomale quelle riscontrate nei comuni di maggiori dimensioni della Sicilia e della Campania che denunciano una flessione rispettivamente del 10,72% e del 3,02% (cfr. dal prospetto I/338 al prospetto I/343 del volume degli allegati).

5.2.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti

I dati finanziari relativi alla categoria 3^a del titolo I per l'anno 1989 sono stati stimati in termini di competenza pari a 4.816,5 miliardi e in termini di cassa pari a 4.312,5 miliardi facendo segnare un incremento del 14,69% per gli impegni e del 12,44% per i pagamenti rispetto ai dati rilevati nel 1988 (impegni 4.199,5 miliardi, pagamenti 3.835,6 miliardi).

L'incremento degli impegni nel biennio 1987-1988 era stato soltanto del 4,54% (dato 1987 4017 miliardi). Ciò significa che, nell'ambito della spesa corrente, anche i trasferimenti hanno manifestato una dilatazione che in termini percentuali è quantificabile in oltre dieci punti. Il quadro regionale non presenta dati omogenei; infatti l'area meridionale, in cui più elevati appaiono gli aumenti, presenta, a fianco di variazioni positive in alcune regioni (Basilicata +

47,29%, Sicilia + 43,23%, Sardegna + 43,12%) consistenti diminuzioni in quattro regioni (- 29,01% dell'Abruzzo, - 17,40% del Molise, - 7,04% della Puglia e - 6,88% della Calabria). Nell'area centro-nord le punte massime sono raggiunte dai comuni del Piemonte con un incremento del 41,11% e dal comune di Aosta con una flessione del 45,52%.

L'analisi secondo le dimensioni demografiche degli enti mostra che sono gli enti della 9^ classe con popolazione da 100.000 a 249.999 abitanti ad esporre nel 1989 l'incremento più elevato che a livello nazionale è pari al 23,63%, percentuale calcolata su dati stimati per il 1989 solo per il 7,43% e concentrati nelle regioni Puglia e Calabria. Particolarmente elevate risultano le percentuali di crescita registrate, sempre tra i comuni della 9^ classe demografica, in Sardegna (+ 117,01%), nel Veneto (+ 85,67%) e in Sicilia (+ 66,45%), e per i comuni di maggiori dimensioni a Palermo (+ 62,32%) ed a Torino (+ 51,60%) (cfr. dal prospetto I/344 al prospetto I/349 del volume degli allegati).

5.2.3.2.4 Spese per interessi passivi

In questa categoria economica confluiscono sia gli interessi per anticipazioni di cassa che quelli per indebitamenti patrimoniali a medio-lungo termine e quindi gli andamenti possono essere variamente influenzati dalle due tipologie di interessi, che hanno caratteristiche diverse derivando da transazioni non omogenee. Da un lato le anticipazioni di cassa, strumento per far fronte a momentanee deficienze di liquidità, costituiscono dei prestiti a breve da rimborsare entro l'esercizio ovvero nell'esercizio successivo con pagamento di tutti gli interessi dovuti; dall'altro i mutui per la realizzazione degli investimenti il cui rimborso in termini sia di capitale che di interessi è diluito nel tempo.

Avendo solo il 20% circa degli enti di competenza fatto ricorso durante il

1988 ad anticipazioni di cassa, il dato rilevato riguarda in misura largamente prevalente gli interessi passivi dovuti a seguito della contrazione di mutui.

La spesa per interessi passivi, secondo le stime, è aumentata nel 1989 dell'8,65% rispetto al 1988 in termini di impegni (da 4.590,5 miliardi a 4.987,6 miliardi), e del 13,19% in termini di pagamenti (da 4.318,7 miliardi a 4.888,3 miliardi). Nel 1987 gli impegni erano ammontati a 4.314,7 miliardi e l'aumento nel 1988 era stato del 6,39%.

Anche la spesa per interessi registra un aumento della percentuale nel 1989 di oltre due punti e se i dati definitivi confermeranno le stime, ciò costituirà una riprova che i comuni nel 1988 hanno continuato a sviluppare la loro politica di investimenti scarsamente condizionati dalle restrizioni introdotte dalla normativa nazionale.

L'esame dei dati a livello regionale e per classe demografica tenendo conto delle percentuali di stima dei dati, segnala la particolare situazione degli enti della Campania che complessivamente considerati espongono un incremento del 20,18% negli impegni per interessi passivi e per i comuni della 9^ classe demografica un incremento del 49,22% (cfr. dal prospetto I/350 al prospetto I/355 del volume degli allegati).

5.2.3.2.5 Spese per l'amministrazione generale

Delle nove sezioni in cui si ripartisce il conto consuntivo secondo l'analisi funzionale è stata presa in esame la sezione I "amministrazione generale" per una verifica comparata sul territorio nazionale della quantità di mezzi finanziari che gli enti utilizzano per la propria organizzazione di base.

I dati rilevati sono stati confrontati con le entrate correnti per valutare quanta parte di queste ultime viene assorbita per l'amministrazione generale. Si

tratta di dati elaborati su aggregati regionali e per classi demografiche che, in prima approssimazione, possono fornire un quadro delle diverse situazioni e degli andamenti.

I comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti hanno sostenuto, in termini di impegni, spese per amministrazione generale nel 1988 pari a 6.637,8 miliardi e nel 1989, secondo le stime, pari a 7.428,1 miliardi portando un incremento dell'11,91%.

I pagamenti complessivi hanno mostrato nel biennio 1988-1989 un incremento più contenuto (+ 5,46%) essendo aumentati da 6.349,1 a 6.695,7 miliardi.

L'incidenza della voce di spesa considerata in termini di competenza sulle entrate correnti accertate è stata a livello nazionale nel 1988 pari al 18,23%, risultato di andamenti diversificati registrati nelle due aree geografiche: il centro-nord mostra una incidenza del 16,61% a fronte del 22,08% rilevato nel sud e isole.

All'interno delle aree geografiche si registrano dati non omogenei; nel centro-nord ai comuni del Lazio e della Lombardia che presentano rispettivamente una incidenza del 13,89% e del 14,21% si contrappongono i risultati dei comuni della Valle d'Aosta (28,23%) e del Veneto (20,66%).

Nell'area meridionale alle punte minime dei comuni del Molise e dell'Abruzzo (rispettivamente il 16,60% e il 17,23%) fanno riscontro le percentuali più elevate dei comuni della Campania (24,12%) e della Sicilia (23,21%).

L'esame delle situazioni rilevate nei comuni con riferimento alle dimensioni demografiche mostra nel 1988 che le spese per l'amministrazione generale più consistenti rapportate al volume delle entrate correnti sono sostenute dai comuni di minori dimensioni appartenenti alle classi demografiche 5[^], 6[^] e 7[^] con popolazione da 8.001 a 59.999 abitanti con una percentuale superiore al 20%. L'incidenza più bassa (14,13%) si rileva nei comuni con popolazione superiore a

500.000 abitanti, ma tra le maggiori città italiane esistono differenze molto evidenti: a Milano le spese per amministrazione generale incidono per il 10,22% sulle entrate correnti, a Napoli la percentuale sale al 24,14%. Si segnala infine che i comuni da 250.000 a 499.999 abitanti della Sicilia espongono la percentuale più elevata pari al 27,35% (cfr. dal prospetto I/356 al prospetto I/379 del volume degli allegati).

5.2.3.2.6 Spese per rimborso di prestiti

Le spese per il rimborso dei prestiti esposte nella categoria 2[^] del titolo III rappresentano le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione che, insieme alle spese per interessi passivi per indebitamenti patrimoniali contenute nella categoria 4[^] del titolo I, costituiscono la spesa complessiva sostenuta dagli enti per l'indebitamento a medio-lungo termine. Essendo spese destinate a permanere nel tempo sono considerate ricorrenti e assimilate alle spese correnti contenute nel titolo I ai fini della determinazione del saldo della gestione di parte corrente.

I dati stimati relativi al 1989 (2.880,2 miliardi in termini di impegni e 2.899,9 miliardi in termini di pagamenti complessivi) mettono in luce rispetto ai dati registrati nel 1988 (2.432,1 miliardi gli impegni, 2.327,5 miliardi i pagamenti) un incremento del 18,43% in termini di competenza e del 24,59% in termini di cassa.

L'analisi regionale e per classi demografiche degli impegni mette in evidenza un incremento maggiore nell'area meridionale (+ 24%) confermato da percentuali molto elevate di crescita per gli enti di maggiori dimensioni sempre del sud e isole; infatti i comuni con popolazione da 100.000 a 249.999 abitanti della Campania registrano un incremento del 43,16%, quelli della Sardegna del 24,32% e quelli della Sicilia del 23,86% ai quali vanno aggiunti i comuni delle due ultime

classi (da 250.000 a 499.999 ed oltre 500.000 abitanti) che sempre in Sicilia hanno visto una lievitazione delle spese per rimborso prestiti rispettivamente del 30,57% e del 25,59%.

Nell'area centro-nord gli incrementi maggiori si riscontrano nei comuni dell'Emilia-Romagna (+ 28,90%) con una crescita del 78,50% per i comuni dell'8^ classe (da 60.000 a 99.999 abitanti) e del Veneto (+ 24,70%) con un aumento del 30,33% per i comuni dell'8^ classe demografica (cfr. dal prospetto I/380 al prospetto I/403 del volume degli allegati).

5.2.4 Gestione di parte corrente delle comunità montane

5.2.4.1 Entrate correnti delle comunità montane

Le entrate correnti delle 303 comunità montane esaminate sul totale di 336 in termini di competenza sono ammontate nel 1987 a 576,5 miliardi e nel 1988 a 699,1 miliardi segnando un aumento del 21,25%.

Rispetto all'incremento rilevato a livello nazionale, si registra un consistente divario tra l'area geografica centro-nord che mostra un aumento complessivo dell'8,20% con flessioni negli enti del Veneto (- 26,05%), dell'Emilia Romagna (- 21,33%), del Friuli-Venezia Giulia (- 9,91%) e della Toscana (- 5,32%) e l'area geografica sud ed isole con una crescita del 43,49% per la maggior parte da collegare all'aumento registrato dagli enti della Calabria (da 33,4 a 107,8 miliardi).

Le entrate correnti sono ripartite nei conti consuntivi delle comunità montane in due titoli, il primo dei quali espone le entrate derivanti dalla gestione dei beni e dei servizi, mentre nel secondo sono inserite le entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti del settore pubblico.

In termini di accertamenti il rapporto tra i due titoli di entrata vede privile-

giati i trasferimenti che costituiscono a livello nazionale nel 1988 l'85,15% delle entrate correnti con una incidenza percentuale che risulta aumentata rispetto al 1987 (82,48%).

Le entrate proprie hanno un peso diverso nelle due aree geografiche: nel centro-nord rappresentano quasi il 20% del complesso delle entrate correnti con punte molto elevate registrate nel Veneto (45,72%), nel Trentino-Alto Adige (31,02%) e in Piemonte (30%), mentre nell'area meridionale costituiscono solo l'8,54% del valore complessivo con incidenze minime negli enti della Calabria (1,32%) e della Basilicata (5,89%).

Un raffronto tra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza delle entrate correnti mette in evidenza tassi di realizzazione non elevati che si sono ridotti nel 1988 rispetto al 1987 (dal 50,79% al 47,45%) e che registrano nell'area meridionale una percentuale del 30,26% a fronte del 60,82% rilevato nel centro-nord (cfr. dal prospetto I/404 al prospetto I/407 del volume degli allegati).

5.2.4.1.1 Entrate derivanti dalla gestione di beni e servizi

I proventi ricavati dalle comunità montane dalla gestione dei beni e dei servizi sono ammontati in termini di competenza per i 303 enti esaminati a 101 miliardi nel 1987 ed a 103,8 miliardi nel 1988 segnando un incremento del 2,80% a livello nazionale ripartito nello 0,75% registrato nel sud ed isole e nel 3,51% del centro-nord.

La sostanziale stasi del dato rilevato per gli accertamenti nell'area meridionale è causata da andamenti fortemente divaricati; infatti a fronte di incrementi notati negli enti dell'Abruzzo (+ 78,46%) e della Puglia (+ 16,58%) si rilevano riduzioni nelle altre cinque regioni che raggiungono la massima percentuale in Calabria con una flessione del 35,14%.

Anche nell'area centro-nord le variazioni non sono omogenee: in quattro regioni si registrano decrementi, particolarmente rilevanti negli enti dell'Emilia - Romagna (- 59,17%), delle Marche (- 42,06%) e del Veneto (- 35,53%), mentre nelle rimanenti otto regioni si notano variazioni in aumento che vanno dall'1,01% rilevato negli enti del Lazio al 59,35% negli enti del Piemonte.

L'analisi delle percentuali di incidenza delle riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti mostra dati non elevati (43,19% nel 1987 e 46,58% nel 1988) anche se è da registrare un miglioramento nel biennio considerato. Nel sud e isole la percentuale è del 31,98%, con un tasso di realizzazione vicino allo zero in Puglia e due regioni (Molise e Campania) in cui le comunità montane riscuotono nell'anno meno del 30% dell'accertato. Il centro-nord presenta una percentuale più elevata (51,48%) con dati massimi registrati nel Lazio (il riscosso in conto competenza rispetto all'accertato rappresenta il 91,26%) e minimi in Umbria (22,88%) (cfr. dal prospetto I/408 al prospetto I/410 del volume degli allegati).

5.2.4.1.2 Entrate da trasferimenti correnti

Le 303 comunità montane prese in considerazione dalla Sezione hanno accertato entrate per trasferimenti nel 1987 pari a 475,6 miliardi e pari a 595,3 miliardi nel 1988 con un aumento del 25,17% a livello nazionale.

I dati rilevati per area geografica mostrano che l'area meridionale ha visto crescere i trasferimenti in termini di competenza del 49,41% a fronte del centro-nord in cui l'aumento è stato solo del 9,43%.

Dall'analisi regionale si rileva una assoluta mancanza di uniformità nelle variazioni rilevate. Nell'area sud ed isole le comunità montane calabresi hanno registrato il massimo incremento (da 31,2 a 106,4 miliardi pari al 240%) seguite dagli enti della Sardegna (+ 38,68%) e delle regioni Puglia, Abruzzo e Basilicata

con aumenti dal 28% al 35%; in Molise e Campania il trend è negativo con riduzioni rispettivamente dell'8% e del 3,54%.

Nell'area centro-settentrionale si manifesta un fenomeno con le stesse caratteristiche: dall'aumento del 106,2% registrato nelle comunità montane delle Valle d'Aosta a decrementi in Toscana (- 8,01%), Friuli-Venezia Giulia (- 12,06%) e Veneto (- 15,61%). La diversificazione degli andamenti dovrebbe essere determinata soprattutto dai trasferimenti regionali e dal diverso ruolo che le singole legislazioni regionali hanno attribuito alle comunità montane.

Il raffronto tra il dato relativo alle riscossioni in conto competenza e quello relativo agli accertamenti evidenzia nel 1988 un tasso di realizzazione del 47,6% a livello nazionale, diminuito rispetto a quello registrato nell'anno precedente (52,40%), che sale al 63,12% nel centro-nord e si riduce al 30,10% nell'area meridionale.

All'interno delle aree considerate si notano tassi di realizzazione molto differenziati che mettono in evidenza, trattandosi di trasferimenti, la diversa efficienza soprattutto degli apparati amministrativi regionali nel garantire alle comunità montane i fondi impegnati. Nell'area centro-nord gli enti del Lazio denunciano un tasso del 28,82% a fronte della percentuale rilevata negli enti della Lombardia che risulta dell'83,72%. Nel meridione ad accertamenti riscossi al 72,20% nel Molise, si registra in Calabria un tasso dell'11,62% (cfr. dal prospetto I/411 al prospetto I/413 del volume degli allegati).

5.2.4.2 Spese correnti delle comunità montane

Le spese correnti in termini di impegni delle 303 comunità montane prese in esame sono state nel 1987 pari a 486,2 miliardi e nel 1988 pari a 546,4 miliardi con un aumento del 12,37% su base nazionale.

L'incremento più rilevante si è manifestato nell'area sud ed isole con il 16,04% a fronte di una crescita del 10,38% registrata nell'area centro-nord.

Nell'area meridionale rappresentano delle situazioni singolari l'incremento del 42,89% rilevato per gli enti dell'Abruzzo, il basso aumento registrato in Campania (+ 2,37%) e la flessione degli enti del Molise (- 5,17%).

Nell'area centro-settentrionale si assiste ad una maggiore variabilità che va dal decremento del 24,07% negli enti del Veneto all'aumento del 60,15% registrato nelle comunità montane della Valle d'Aosta.

Il 62,69% degli impegni assunti nel 1988 dalle comunità montane per quanto concerne le spese correnti risultano pagati entro l'anno. Il tasso rilevato non risulta elevato ma rappresenta un miglioramento rispetto alla percentuale riscontrata nell'anno precedente (60,30%). A confronto con il dato nazionale, la percentuale dei pagamenti sugli impegni è più bassa nell'area meridionale, (55,83%) con una punta minima in Puglia pari al 21,45%, che in quella del centro-nord (66,61%) in cui gli enti del Trentino-Alto Adige hanno pagato l'89% degli impegni assunti (cfr. dal prospetto I/414 al prospetto I/416 del volume degli allegati).

5.2.4.2.1 Spese per il personale

Gli impegni per le spese per il personale delle 303 comunità montane esaminate hanno raggiunto nel 1988 163,4 miliardi con un aumento dell'11,08% rispetto al dato relativo al 1987 (147,1 miliardi).

Non si riscontrano rilevanti differenze nelle due grandi aree geografiche rispetto al dato nazionale (+ 11,60 nel sud ed isole e + 10,73% nel centro-nord), mentre si distinguono gli andamenti rilevati nelle comunità montane della Valle d'Aosta con un incremento dell'84,13% e della Basilicata con il 27,56% a fronte di riduzioni registrate in Sardegna (- 14,17%) e in Umbria (- 3,78%).

E' interessante rilevare che l'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente è del 29,92% nel 1988 e risulta leggermente diminuita rispetto all'anno precedente (30,26%). Ad una sostanziale stabilità del dato rilevata nel biennio nel centro-nord, il sud ed isole mostra una riduzione dell'incidenza dal 34,16% al 32,86%.

Nella incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente si registrano differenze marcate a livello regionale che vedono percentuali molto basse nelle comunità montane della Sardegna (8,68%), della Lombardia (13,72%), della Puglia (14,15%) e della Toscana (14,43%) a fronte di punte molto elevate registrate negli enti del Molise (67,32%), della Calabria (49,85%) e del Trentino-Alto Adige (48,68%) (cfr. dal prospetto I/417 al prospetto I/420 del volume degli allegati).

5.2.4.2.2 Spese per rimborso di prestiti

Le spese esposte nella categoria 2[^] del titolo III riguardano le quote di capitale delle rate per il rimborso dei mutui in estinzione e sono assimilate alle spese correnti in quanto gravano sugli enti, per ogni mutuo contratto, almeno per un decennio.

Le 303 comunità montane hanno impegnato nel 1988, per rimborso di prestiti, secondo quanto indicato nelle certificazioni a consuntivo 22,9 miliardi segnando un incremento, rispetto alla spesa sostenuta nel 1987 (21,5 miliardi), del 6,65%.

L'analisi dei dati a livello regionale mette in evidenza che in cinque regioni (Valle d'Aosta, Lazio, Molise, Basilicata e Sardegna) le comunità montane prese in esame non risultano avere sostenuto nel biennio 1987-1988 alcuna spesa per il rimborso di prestiti e ciò starebbe a significare che gli enti in questione non hanno

stipulato mutui per la realizzazione di investimenti negli anni 1986-1987 stante che l'ammortamento ha inizio dall'anno successivo a quello della concessione del mutuo.

Nelle altre situazioni regionali si verificano incrementi nella spesa in questione che risultano particolarmente rilevanti nelle comunità montane della Toscana che nel 1987 registravano 407 milioni di impegni e nel 1988 risultano pari a 4,7 miliardi, ed in alcuni casi drastiche riduzioni che mal si conciliano con il normale andamento dei rimborsi dei mutui. In particolare le comunità montane della Campania non registrano nel 1988 alcuna spesa, mentre nel 1987 essa ammontava a 3,2 miliardi; flessioni meno evidenti si riscontrano nelle comunità montane del Veneto (da 460 a 20 milioni) e del Piemonte (da 351 a 193 milioni).

I risultati illustrati pongono il problema della attendibilità dei dati rilevati dalle certificazioni a consuntivo che potrà essere seriamente affrontato una volta acquisiti i conti consuntivi delle comunità montane (cfr. prospetto I/421 del volume degli allegati).

6. Gestione delle partite di giro

6.1 Entrate e spese per partite di giro

L'esame dei dati relativi alle partite di giro riveste un particolare interesse per il fatto che nel comparto possono aver trovato collocazione poste riferite a gestioni sostanzialmente proprie dell'ente e non già - come sostenuto senza adeguato fondamento - svolte per conto di altro soggetto (prevalentemente, nei casi rilevanti, lo Stato). L'art. 7 del citato D.P.R. n. 421 del 1979 ha definito la disciplina delle partite di giro al fine di evitare abusi e per chiarire in tutti i suoi

aspetti la portata della norma la Sezione ha ritenuto di dover intervenire con la deliberazione n. 25 del 16 giugno 1986 in cui sono illustrate le condizioni necessarie perchè una posta di bilancio possa essere considerata partita di giro.

I dati che si espongono mirano a fornire un quadro generale della situazione finanziaria nel comparto, polarizzando l'attenzione sul fenomeno dei residui che dovrebbero essere presenti in misura molto contenuta in relazione a quelle partite nominate che, pur presentando un interesse gestionale per l'ente sono collocate per legge nel titolo delle partite di giro per motivi essenzialmente tecnici.

La parte prevalente delle partite di giro è costituita dalle ritenute fiscali e previdenziali sulle retribuzioni del personale dipendente che devono essere riscosse in concomitanza con la corresponsione delle retribuzioni e immediatamente versate alle istituzioni per conto delle quali gli enti hanno effettuato il prelievo.

Un accertato accumulo di residui attivi potrebbe costituire un segnale di dissimulazione di poste di parte corrente nelle partite di giro (si attendono dei recuperi che non spettano), mentre un lento smaltimento di residui passivi potrebbe evidenziare una gestione delle ritenute fiscali e previdenziali caratterizzata da inadempienze e ritardi.

Sotto il profilo contabile le partite di giro in termini di accertamenti e impegni devono essere coincidenti; dalle rilevazioni effettuate è emerso che su 1322 enti (92 province e 1230 comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti) 57 enti (2 amministrazioni provinciali e 55 comuni) hanno riportato nei conti consuntivi accertamenti ed impegni per partite di giro non collimanti. Le irregolarità sono state riscontrate nei conti di 24 comuni e di due amministrazioni provinciali del centro-nord e di 31 comuni del sud ed isole. Le regioni in cui con maggiore frequenza si è prodotto il fenomeno sono la Campania con 11 comuni interessati, la Sicilia con 7 comuni, il Lazio con 6 comuni ed una amministrazione

provinciale e la Sardegna con 6 comuni.

La verifica effettuata sulle certificazioni a consuntivo di 303 comunità montane ha evidenziato che in 48 enti, pari al 15% del totale, non si registra la coincidenza di accertamenti e impegni delle partite di giro.

Nell'area centro-nord gli enti che presentano la sopraillustrata irregolarità sono 22 di cui 5 sono nel Lazio; nel sud e isole gli enti sono 26 e il fenomeno appare rilevante in Calabria (10 enti) ed in Campania (7 enti).

La diffusa presenza delle anomalie contabili rilevate mette in evidenza l'insufficiente impegno con cui, soprattutto le amministrazioni nel meridione, provvedono alla elaborazione dei conti consuntivi e delle certificazioni di bilancio.

6.1.1 Amministrazioni provinciali

Le entrate per partite di giro delle amministrazioni provinciali sono state nel 1988 in termini di competenza pari a 821,9 miliardi, nel 1989 pari a 791,2 miliardi segnando una flessione del 3,73%. Le variazioni registrate a livello regionale dovrebbero mostrare un andamento omogeneo, essendo la voce più rilevante delle partite di giro, come in precedenza sottolineato, costituita dalle ritenute fiscali e previdenziali operate sulle retribuzioni del personale dipendente.

Si registrano invece andamenti diversificati nelle realtà regionali che variano da incrementi del 18,37% negli enti del Friuli-Venezia Giulia e del 14,10% in quelli del Veneto a diminuzioni del 25,58% negli enti della Toscana e del 22,54% in quelli della Calabria.

Le riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti sono state realizzate nel 1989 a livello nazionale all'82,77% evidenziando un miglioramento a fronte del risultato ottenuto nel 1988 (76,55%). Il tasso di realizzazione nelle amministrazioni provinciali del centro-nord è pari nel 1989 all'89,01%, in quelle

dell'area meridionale si attesta sul 73,36%, dato fortemente influenzato dalla percentuale di riscossioni rispetto agli accertamenti rilevata in Campania pari al 47,24%. Ad una generale riduzione dei residui prodotti dalla competenza (da 192,7 miliardi nel 1988 a 136,2 miliardi nel 1989) fa eccezione la situazione delle amministrazioni provinciali della Campania in cui si rileva un incremento del 12,82% che porta i residui derivanti dalla gestione di competenza del 1989 a 44,3 miliardi che costituiscono il 32% dei residui rilevati a livello nazionale.

La gestione dei residui degli anni precedenti è caratterizzata da un tasso di smaltimento, cioè da riscossioni dei residui riaccertati, molto basso a livello nazionale anche se migliorato nel biennio 1988-1989 (dal 27,22% al 31,26%).

I risultati della gestione dei residui presentano un incremento dei residui dai residui del 16,16% (da 259,9 miliardi nel 1988 a 301,9 miliardi nel 1989).

Nell'area centro-nord si nota nel 1989 un incremento più elevato (19,09%) rispetto a quanto registrato nel sud ed isole (+ 14,09%) ma in valore assoluto le dieci regioni del centro-nord espongono residui per 128,3 miliardi rispetto ai 173,6 miliardi delle regioni meridionali in cui si evidenzia la situazione della Campania con residui per 95,3 miliardi.

Una valutazione sul fenomeno dei residui attivi delle partite di giro, la cui consistenza può costituire punto di partenza per indagini mirate al fine di evidenziare irregolarità gestionali derivanti da errata allocazione di spese correnti, è possibile considerando i dati dei residui complessivi accumulati a fine anno. Nel biennio 1988-1989 a livello nazionale si assiste ad una riduzione del fenomeno (da 452,6 a 438,2 miliardi) pari al 3,19%. Nell'area centro-settentrionale la riduzione è stata del 10,50% e solo le amministrazioni provinciali del Lazio, del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche hanno registrato aumenti. Nell'area meridionale si rileva invece un incremento del 2,70% e una flessione si riscontra solo per gli enti

della Puglia (cfr. dal prospetto I/422 al prospetto I/429 del volume degli allegati).

Le spese per partite di giro in termini di competenza dovrebbero coincidere con le entrate; è stata invece rilevata nel 1988 una differenza di 42 milioni (gli impegni sono ammontati a 821.989 milioni anziché a 821.947 milioni).

Il tasso di realizzazione degli impegni risulta più elevato rispetto alle entrate (85,97% nel 1989) così come il tasso di smaltimento dei residui passivi che è pari al 43,85% a livello nazionale con percentuali minime in Friuli-Venezia Giulia (27,81%), nel Lazio (27,84%) ed in Campania (29,53%).

I residui passivi a fine anno hanno subito una riduzione nel 1989 rispetto all'anno precedente del 2,93% (da 247,9 a 240,6 miliardi); le variazioni intervenute a livello regionale presentano dati fortemente divaricati: da incrementi del 30,65% e del 26,20% rilevati rispettivamente negli enti della Sicilia e in quelli del Friuli-Venezia Giulia a flessioni del 41,05% negli enti del Veneto e del 29,12% in quelli della Puglia.

Anche se in misura inferiore rispetto alle entrate è presente nelle spese per partite di giro delle amministrazioni provinciali un accumulo di residui che sarebbe meritevole di approfondimenti per verificarne le cause (cfr. dal prospetto I/430 al prospetto I/437 del volume degli allegati).

6.1.2 Comuni

Le entrate per partite di giro dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti sono state nel 1988 in termini di competenza pari a 6476,5 miliardi; nel 1989 sono state stimate in 6945,3 miliardi segnando un incremento del 7,24%.

I dati relativi alle aree geografiche mostrano una decisa diversificazione: nel centro-nord l'aumento è del 12,22%, al sud ed isole la situazione non ha subito sostanziali modifiche (- 0,85%).

Nelle regioni del centro-nord presentano aumenti molto rilevanti i comuni delle Marche (+ 36,21%), della Lombardia (+ 27,44%) e della Liguria (+ 26,49%), mentre consistenti riduzioni si registrano nei comuni del Friuli-Venezia Giulia (- 44,90%).

Le regioni meridionali i cui enti presentano gli incrementi maggiori sono la Calabria (+ 37,84%), la Sicilia (+ 26,48%) e la Basilicata (+ 25,78%); in Campania si registra una flessione del 27,83%.

Le riscossioni in conto competenza hanno rappresentato nel 1988 l'80,12% degli accertamenti; nel 1989 il tasso, secondo le stime, dovrebbe essere aumentato all'83,49%. Si sarebbero conseguentemente ridotti di oltre il 10% i residui provenienti dalla competenza (da 1287,5 a 1146,5 miliardi).

La gestione dei residui mostra una sostanziale stabilità nei residui riaccertati nel biennio 1988-1989, una riduzione di quasi il 19% delle riscossioni in conto residui (il tasso di smaltimento del 31,65% nel 1988 si sarebbe ridotto nel 1989 al 25,85%), ed un incremento del 7,63% nei residui prodotti dalla gestione dei residui (da 1954,7 a 2103,9 miliardi).

Il tasso di smaltimento dei residui riscontrato nel 1988 a livello nazionale pari al 31,65% non fornisce un elemento di giudizio valido per le singole realtà regionali. Infatti mentre nel centro-nord il tasso è del 50,84% con una punta minima negli enti della Toscana del 26,70%, nell'area meridionale la percentuale di smaltimento dei residui attivi è del 18,18% con il minimo registrato nei comuni della Basilicata (8,27%) e un tasso del 17,66% in Puglia e del 18,02% in Campania. L'analisi per classi demografiche mette in evidenza che i comuni con oltre 500.000 abitanti smaltiscono la più alta percentuale di residui a livello nazionale (42,77%), ma gli enti del meridione della stessa classe hanno un tasso di smaltimento del 12,60%, il più basso delle classi demografiche in cui sono in-

quadrati i comuni di competenza e il comune di Napoli è riuscito a riscuotere nel 1988 solo il 10,65% dei residui.

La situazione dei residui attivi da riportare a fine anno nel biennio 1988-1989 si presenta stabile (da 3.242,2 miliardi nel 1988 e 3.250,4 miliardi stimati nel 1989). Si segnala che nel 1988 i residui attivi accumulati nei comuni dell'area meridionale sono quasi il doppio di quelli registrati nel centro-nord (2.067,5 miliardi a fronte di 1.174,7 miliardi) e che gli enti della Campania e della Sicilia espongono residui attivi che cumulativamente considerati rappresentano quasi il 55% dei residui complessivi (cfr. dal prospetto I/438 al prospetto I/461 del volume degli allegati).

La spesa per partite di giro dei comuni in termini di impegni nel 1988 è pari a 6.478,6 miliardi superiore quindi per 2,1 miliardi alle corrispondenti entrate.

I pagamenti in conto competenza costituiscono il 78,07% degli impegni nel 1988, mentre la percentuale calcolata sul dato stimato per il 1989 è pari all'82,71% che rappresenta un miglioramento ed ha determinato una riduzione dell'ammontare dei residui dalla competenza del 15%.

Fenomeno rilevante nella gestione dei residui è la diminuzione dei pagamenti (- 7,47%) che ha prodotto una riduzione del tasso di smaltimento dal 40,78% nel 1988 al 38,73 nel 1989. I comuni dell'area meridionale hanno registrato un tasso del 34% rispetto agli impegni per partite di giro con percentuali minime nei comuni della Basilicata (15,32%) e della Sicilia (30,71%). I comuni del centro-nord hanno esposto un tasso di smaltimento del 48,73% con punte minime nelle Marche (24,29%) e in Lombardia (35,50%).

In relazione alla dimensione demografica, gli enti che espongono tassi di smaltimento più bassi sono quelli della fascia intermedia (da 20.000 a 99.999 abitanti) con percentuali del 32,27% per l'8^ classe e del 35,84% per la 7^ classe.

Gli enti dell'8^a classe nell'area sud ed isole con il 25,69% espongono la percentuale più ridotta.

Anche per i residui passivi derivanti dalla gestione dei residui, secondo i dati del 1988 che riguardano la totalità degli enti di competenza, l'area meridionale con 881,5 miliardi prevale su quella centro-nord con 585 miliardi e rispetto al dato nazionale di 1.466,6 miliardi, i comuni della Campania e della Sicilia rispettivamente con 465,1 miliardi e con 265,3 miliardi rappresentano quasi il 50%.

I residui passivi da riportare al 31 dicembre 1989 (stimati in 2.682,8 miliardi) dovrebbero essere inferiori del 7% rispetto a quelli dell'anno precedente (2.886,9 miliardi), ma rimane una situazione generale di scarso smaltimento ed accumulo che desta preoccupazione soprattutto in alcune regioni dell'area meridionale (cfr. dal prospetto I/462 al prospetto I/485 del volume degli allegati).

6.1.3 Comunità montane

Le entrate per partite di giro delle 303 comunità montane in termini di competenza sono state nel 1988 pari a 265,4 miliardi con un aumento rispetto al 1987 (accertamenti per 231,8 miliardi) del 14,48% derivante da un incremento del 17,79% registrato nell'area centro-settentrionale ed una diminuzione del 3,13% nell'area sud ed isole.

I dati ricavati dalle certificazioni a consuntivo mostrano variazioni diversificate nelle singole realtà regionali. Nell'area centro-settentrionale le comunità montane del Piemonte e del Veneto mostrano incrementi molto rilevanti (rispettivamente del 68,82% e del 61,06%) a fronte di flessioni altrettanto consistenti nel Friuli-Venezia Giulia (66,87%) e nella Valle d'Aosta (45,12%).

Nel meridione le due regioni a confronto sono la Sardegna con un aumento del 30,97% e la Calabria con una riduzione del 34,61%. In valore assoluto sono le

comunità montane della Lombardia che devono essere segnalate per aver contabilizzato partite di giro per 137,5 miliardi nel 1987 e per 171,8 miliardi nel 1988 che rappresentano il 64% delle entrate nazionali del comparto (cfr. prospetto I/486 del volume degli allegati).

Le spese per partite di giro in termini di impegni dovrebbero essere esattamente coincidenti con le entrate del comparto, ma per le comunità montane esaminate la rispondenza non si è realizzata: le spese sono state nel 1987 pari a 231.604 milioni a fronte di entrate per 231.823 milioni con una differenza di 219 milioni; nel 1988 le spese ammontano a 267.765 milioni e le entrate a 265.402 milioni con una differenza di 2363 milioni (cfr. prospetto I/487 del volume degli allegati).

Come è già stato ricordato nella parte introduttiva sulle partite di giro, la voce più rilevante del comparto è rappresentata dalle ritenute fiscali e previdenziali operate sulle retribuzioni del personale dipendente, mentre le altre entrate per partite di giro dovrebbero avere una incidenza marginale. Per una prima valutazione del fenomeno, è stata rilevata dalle certificazioni a consuntivo la voce "altre entrate" e messa a confronto con il dato degli accertamenti.

Dalle elaborazioni effettuate risulta che a livello nazionale l'81,65% delle partite di giro è rappresentato dalle "altre entrate" con una distribuzione per area geografica che mostra nel meridione una incidenza del 44,41% e nel centro-nord una percentuale dell'87,40% con punte massime nelle comunità montane della Lombardia che espongono il 98,38%, in quelle del Veneto con il 74,78% e dell'Emilia-Romagna con il 73,67%.

Incidenze così elevate, se confermate una volta verificata la coincidenza dei dati estratti dai certificati con quelli dei conti consuntivi, inducono ad approfonditi esami per l'individuazione delle voci spurie erroneamente ascritte alle partite di

giro (cfr. prospetto I/488 del volume degli allegati).

7. Anticipazioni di cassa

7.1 Le anticipazioni di cassa e il loro costo. Gli "scoperti di cassa"

Una indagine specifica è stata condotta sulle anticipazioni di cassa ovverosia sulle operazioni che gli enti pongono in essere quando, trovandosi in situazioni di carenza di liquidità, devono ricorrere a prestiti a breve da parte del tesoriere.

Una prima rilevazione ha riguardato tutti gli enti di competenza (92 amministrazioni provinciali e 1230 comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti) e fornisce un quadro della situazione accertata nel 1988. E' emerso così che hanno fatto ricorso ad anticipazioni di cassa per un ammontare complessivo di 1359,6 miliardi in termini di impegni 287 enti che rappresentano il 22% degli enti di competenza. Risultano 185 gli enti del centro-nord (quasi il 25% degli enti di competenza dell'area geografica) e 102 quelli del sud ed isole (il 21% degli enti di competenza dell'area) che espongono impegni per anticipazioni del tesoriere. Il fenomeno coinvolge maggiormente gli enti del centro-nord e sono interessate in modo particolare, avendo un numero elevato di enti che hanno utilizzato anticipazioni rispetto al numero di enti di competenza, le regioni Lazio, Emilia-Romagna, Veneto e Umbria. Nell'area sud ed isole le regioni che, rispetto agli enti di competenza, hanno il maggior numero di enti che hanno usufruito di anticipazioni di cassa sono il Molise, la Basilicata e la Sardegna. Se dal numero degli enti interessati al fenomeno si passa all'esame degli importi rilevati, si nota che, sul totale nazionale di 1359,6 miliardi, gli enti del sud ed isole espongono 653,6 miliardi pari al 48% del totale ed hanno le punte massime nel Molise (25

miliardi per due enti), nella Basilicata (58 miliardi per 5 enti), nella Sicilia (187,4 miliardi per 25 enti) e nella Campania (225,9 miliardi per 32 enti). Nell'area geografica centro-settentrionale (705,9 miliardi pari al 52% del totale) gli importi più elevati in relazione al numero di enti si registrano nelle Marche (39,4 miliardi per 4 enti) e nel Trentino-Alto Adige (14,9 miliardi per 2 enti).

Una seconda rilevazione ha riguardato gli interessi passivi che gli enti hanno dovuto sopportare per le anticipazioni di cassa utilizzate. I dati stralciati dalla sezione 9[^] del titolo I della spesa in termini di competenza fanno registrare nel 1988 26,2 miliardi a livello nazionale di cui 13,8 pari al 52,67% nell'area centro-nord e 12,3 miliardi nel sud ed isole. Si rileva che gli enti dell'area meridionale che hanno utilizzato anticipazioni di cassa rappresentano il 35,54% del totale nazionale, mentre grava sugli stessi enti il 47,11% degli interessi passivi per anticipazioni di cassa. Ciò significa che gli scoperti risultano utilizzati molto più a lungo negli enti del sud ed isole segnalando in via indiretta situazioni di difficoltà gestionale confermate da altre rilevazioni.

I dati regionali evidenziano la particolare condizione in cui versano gli enti della Campania e della Sicilia che espongono rispettivamente 4,4 e 4,1 miliardi di interessi passivi, la cui somma rappresenta il 32% della spesa per interessi passivi registrata a livello nazionale.

Un terzo aspetto preso in considerazione è stato il cosiddetto "scoperto di cassa" (a fine anno corrispondente ai residui passivi registrati nella categoria 1[^] del titolo III della spesa). Se gli enti che hanno utilizzato anticipazioni di cassa non sono stati in grado, nel corso dell'esercizio, di estinguere il debito contratto con il tesoriere provvedendo all'integrale rimborso e il debito residuo è di notevole ammontare rispetto alle dimensioni della gestione finanziaria dell'ente, ciò può costituire un segnale di difficoltà gestionali e per tale motivo è stato esaminato.

La rilevazione dei dati sui residui passivi per anticipazioni di cassa registrati a chiusura dell'esercizio 1988 mostra che 190 enti, pari a circa il 15% di quelli di competenza, presentano il fenomeno ed espongono un debito complessivo che a livello nazionale ammonta a 241 miliardi.

La distribuzione degli enti per aree geografiche attribuisce al meridione 86 enti pari al 45% del totale a fronte di 104 enti pari al 55% rilevati nell'area centro-settentrionale.

Se si esamina la ripartizione del debito da rimborsare, il rapporto si inverte: il 54%, pari a 130,4 miliardi, è a carico degli enti dell'area sud ed isole ed il 46%, pari a 110,6 miliardi, deve essere sopportato dagli enti del centro-nord.

Le regioni in cui più alta è la percentuale di enti con "scoperti di cassa" rispetto agli enti di competenza sono il Lazio, il Molise, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna.

I maggiori importi dei rimborsi dovuti in relazione al numero di enti con residui passivi per anticipazioni di cassa sono registrati in Basilicata (8,5 miliardi per 3 enti), in Umbria (8,4 miliardi per 4 enti) ed in Sicilia (41,4 miliardi per 23 enti) (cfr. prospetto I/489 del volume degli allegati).

Si è già sottolineato che gli "scoperti di cassa" hanno un significato in termini gestionali in relazione al loro ammontare e per questo motivo che per i 190 enti che nel 1988 presentavano "scoperti di cassa" si è voluta verificare la distribuzione per classe demografica e secondo la consistenza dei residui passivi registrati ripartiti per fasce.

E' emerso che, rapportata al numero di enti inseriti in ciascuna classe demografica, la percentuale più elevata di comuni con "scoperto di cassa" si registra nella 7^a e nella 9^a classe con il 17% e i comuni con oltre 250.000 abitanti non espongono residui passivi per anticipazioni di cassa.

L'esame dei dati relativi a ciascuna classe demografica denuncia situazioni critiche soprattutto nei comuni di minori dimensioni. Dei 36 comuni della 5^a classe con "scoperto di cassa" 10 hanno residui passivi per anticipazioni di cassa compresi tra uno e due miliardi; nella 6^a classe, 22 comuni hanno "scoperti" compresi tra uno e tre miliardi ed in un comune lo "scoperto" risulta tra quattro e cinque miliardi. Ma la situazione più difficile si riscontra nei 57 enti della 7^a classe (da 20.000 a 59.999 abitanti); infatti 13 hanno residui passivi tra due e quattro miliardi, 7 da quattro a cinque miliardi e 2 oltre i cinque miliardi (cfr. prospetto I/490 del volume degli allegati).

Al fine di poter fornire una prima valutazione dell'andamento del fenomeno esaminato sono stati messi a confronto i dati relativi a 949 enti dei quali era disponibile il conto consuntivo per il biennio 1988-1989.

Si è rilevato che il ricorso alle anticipazioni di cassa è aumentato del 25,82% e che la percentuale risulta molto più elevata nell'area del centro-nord (+ 34,09%) con incrementi molto consistenti negli enti del Piemonte (+ 504%), dell'Umbria (+ 135%), della Liguria (+ 117%), e accentuate flessioni negli enti del Trentino-Alto Adige (- 66%). Il sud ed isole presenta una crescita del 15,81% con punte massime negli enti della Calabria (+ 132%) e della Basilicata (+ 105%) mentre decrementi sono registrati negli enti del Molise (- 37%) e della Campania (- 33%). L'analisi dei dati ripartiti per classe demografica mostra che gli incrementi degli impegni per anticipazioni di cassa sono concentrati nelle province e nei comuni di maggiori dimensioni, in crescendo dall'8^a all'11^a classe, mentre i comuni con popolazione da 8.001 a 59.999 abitanti presentano decrementi (6^a classe - 5,06%) o situazioni stabili.

Risultano diminuiti del 16,75% nel biennio 1988-1989 gli impegni per interessi passivi dovuti a seguito di anticipazioni di cassa con una riduzione più

accentuata nel meridione (- 22,06%) rispetto all'area centro-settentrionale (- 12,50%). A livello regionale la flessione risulta generalizzata; fanno eccezione gli aumenti registrati negli enti della Basilicata (+ 135%), del Lazio (+ 93%) e della Liguria (+ 8%).

Sono solo i comuni della 5^ classe demografica a presentare un incremento del 4,32%; la flessione più rilevante si registra nelle amministrazioni provinciali (- 88%) e nei comuni della 9^ classe demografica (- 62,93%) (cfr. prospetti I/491 e 492 del volume degli allegati).

8. La gestione degli investimenti

8.1 Avvertenza e rinvio

Le considerazioni svolte nel presente paragrafo mirano essenzialmente a fornire puntualizzazioni tecniche in ordine alle regole proprie della gestione degli investimenti e della relativa rappresentazione contabile.

Esse sono pertanto propedeutiche rispetto alla lettura ed interpretazione dei dati finanziari desumibili dai conti consuntivi al 31 dicembre 1989.

D'altra parte i riferimenti dimensionali offerti nel corso dell'esposizione trovano fonte in documenti diversi dai conti consuntivi medesimi (Bollettino della Ragioneria generale dello Stato e Relazione generale sulla situazione economica del paese); talchè detti riferimenti dimensionali costituiscono essi stessi dati suscettibili di critico apprezzamento alla stregua delle risultanze dei cennati conti consuntivi.

Tutto, quindi, tende a confluire sull'obiettivo della utilizzazione a fini conoscitivi e di orientamento dei conti consuntivi, in consonanza peraltro con la logica posta a fondamento della istituzione della Sezione enti locali.

La funzione precipua della Sezione sta nell'esame dei conti - come espressamente prescritto dalla norma istitutiva - e nell'accertamento ed asseverazione dei dati finanziari, che devono concorrere a formare il contenuto dell'annuale referto al Parlamento.

La validità e funzionalità del referto, per questo particolare aspetto, sono fortemente condizionate dall'ampiezza della platea degli enti nei confronti dei quali la rilevazione ha avuto effettivamente luogo. Tendenzialmente i conti da acquisire ed esaminare devono essere tutti o quasi. Un lieve scarto è ammissibile purchè il complesso degli enti assenti risulti diffuso sia territorialmente sia tra varie e numerose classi demografiche. Solo se dette condizioni si verificano si può sopperire con parametrizzazioni operate sulle basi e nei limiti ritenuti di volta in volta più idonei.

Tutto quanto precede è di rigorosa interpretazione soprattutto con riferimento ai dati finanziari della gestione degli investimenti.

In questa materia le scelte degli enti sono spiccatamente individualizzate e di conseguenza le parametrizzazioni possono ammettersi soltanto per colmare vuoti assai esigui ed entro limiti di cautela molto stretti.

Alla data odierna e quindi a ridosso della scadenza di legge del 31 luglio 1991, la Sezione non dispone - per cause varie connesse anche alla informatizzazione in corso della struttura operativa di cui la Sezione stessa si avvale - della necessaria completezza conoscitiva, per cui essa è di fronte alla scelta di fornire dati incompleti e non sufficientemente ponderati oppure di rinviare brevemente il referto sullo specifico punto.

La seconda alternativa appare preferibile per ragioni di economia operativa ed anche perchè si vuole evitare che da prospettazioni parziali di dati finanziari possano inferirsi tendenze non rispondenti alla realtà.

Conseguentemente, si prende riserva di rendere ostensivi, appena possibile con specifico referto, i dati finanziari definitivi della gestione degli investimenti degli enti locali territoriali. con riferimento agli anni 1988 e 1989.

8.2 Gli investimenti avviati dagli enti locali nel 1989

La complessiva gestione degli investimenti viene alimentata, anno dopo anno, dalle nuove iniziative assunte al riguardo dai singoli enti. Esse costituiscono, per l'appunto, i "nuovi investimenti" dell'anno considerato e trovano espressione nei dati contabili rappresentativi della "competenza" dell'esercizio proprio dell'anno medesimo. Si tratta quindi di "impegni in conto capitale" assunti a carico del bilancio di previsione relativo a quell'anno - come originariamente deliberato oppure, eventualmente, come successivamente modificato - cui corrispondono, quasi sempre, "accertamenti" di pari importo.

Per quanto attiene al particolare aspetto della correlazione accertamento-impegno nella gestione degli investimenti, è da tenere presente che le "nuove iniziative" - precipuamente riguardate nella fase iniziale e proprio per ciò intese ed indicate come "nuove" - consistono essenzialmente nella ricognizione di una disponibilità finanziaria - l'"accertamento" - e della finalità cui essa è o viene vincolata - l'"impegno" - per così dire geneticamente per volontà formatasi al momento del finanziamento stesso - eventualmente anche all'esterno dell'ente - oppure per effetto della stessa decisione di spesa. E' evidente che il cennato bifrontismo viene meno, e quindi si riscontra isolato il dato contabile dell'impegno, nei soli casi infrequenti e di peso finanziario relativamente modesto, in cui l'investimento viene autofinanziato con risparmio accumulato negli esercizi precedenti - avanzo di amministrazione - ovvero con l'esubero nell'esercizio in corso delle entrate correnti rispetto alle spese correnti - risparmio pubblico -.

In ogni caso il nuovo investimento è condizionato dall'esistenza della "copertura finanziaria" della relativa spesa. L'espressione usata deriva dalla terminologia in uso con riferimento alle nuove o maggiori spese introdotte con la legge ed ai mezzi destinati a farvi fronte (art. 81, comma 4, della Costituzione); tuttavia essa si ritrova, con ben diverso significato, nel nuovo ordinamento delle autonomie locali (art. 55, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142), per il quale costituisce sostanziale requisito di validità di qualsivoglia spesa.

In generale la copertura finanziaria della singola spesa deve ritenersi sussistente per il solo fatto che nel bilancio di previsione esiste al riguardo un congruo stanziamento e se ne è conservata la disponibilità; ma, quando la singola previsione di spesa è correlata ad una previsione di entrata, nel senso che quest'ultima concerne un'entrata di scopo, l'impegno sulla previsione di spesa non può che seguire all'accertamento sulla previsione di entrata. E' questo il caso della spesa per investimento tutte le volte - e sono le più numerose ed importanti - in cui essa trova finanziamento in uno o più mutui, dal momento che i mutui contratti dagli enti locali, sia nel circuito pubblico (Cassa depositi e prestiti, Direzione generale degli Istituti di previdenza, Istituto di credito sportivo) che in quello privato (altri istituti di credito) sono sempre mutui di scopo, cioè concessi in vista della realizzazione di un determinato risultato, secondo il principio esplicitato nell'art. 22, comma 1, lettera c) del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito in L. 24 aprile 1989, n. 144. Ma il caso ricorre altresì quando il finanziamento è costituito da un trasferimento dallo Stato o dalla Regione, effettuato in attuazione di una legge di intervento in uno specifico settore, e quando deriva dalla utilizzazione di una entrata propria vincolata per legge a fini di investimento, come il gettito delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche previste dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10. Le ipotesi sin qui considerate concernono una

propedeuticità dell'entrata rispetto alla spesa - e quindi una copertura finanziaria dichiarabile soltanto sulla base del previo accertamento - di tutta evidenza. Esse pertanto non danno adito a dubbi e per di più coprono la quasi totalità della gestione degli investimenti, dal momento che, con riferimento alla totalità degli enti, risulta irrisorio in termini di copertura finanziaria l'apporto delle alienazioni e del risparmio.

Tuttavia, anche per queste ultime due forme di finanziamento si devono ravvisare correlazione e propedeuticità nei sensi esposti. L'alienazione dei beni patrimoniali non può ritenersi opzione affatto libera, nel senso che essa, se non prelude ad una mera trasformazione della consistenza dei cespiti, deve trovare giustificazione in una esigenza straordinaria. Si tratta di un principio di buona amministrazione, prima ancora che di un precetto di legge. Principio che si desumeva dal disposto dell'art. 291 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383, ora abrogato per effetto dell'art. 64 della citata legge n. 142 del 1990, e si continua a desumere, ancorché indirettamente, dall'art. 1 bis, comma 3, del D.L. 1° luglio 1986 n. 318, convertito in legge 9 agosto 1986 n. 488 e dall'art. 25 del decreto-legge 2 marzo 1989 n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989 n. 144.

Entrambe le norme ora richiamate, infatti, possono essere riguardate come derogatrici rispetto al principio della conservazione del patrimonio, in quanto consentono di fare fronte alla straordinaria contingenza del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio mediante la "alienazione di beni patrimoniali non redditizi" (art. 1 bis) e la "alienazione dei beni comunali disponibili" (art. 25).

Amnesso il principio di conservazione, deve ritenersi che anche la previsione dell'alienazione di beni deve necessariamente accompagnarsi ad una

previsione di spesa, che ne costituisca giustificazione e nel contempo ne vincoli la destinazione.

Resta da considerare l'ipotesi del risparmio, che è poi quella in cui la previsione di spesa a fini di investimento non deriva effettivamente da una specifica previsione di entrata vincolata ai medesimi fini, bensì riposa su una constatazione di risparmio accumulato negli anni precedenti ovvero su una previsione di eccesso di entrata sulla spesa nell'esercizio in corso.

Il primo caso comporta tecnicamente l'"applicazione" dell'avanzo di amministrazione (o di quota parte di esso) al bilancio di previsione per realizzarne il necessario pareggio. Esiste quindi una posta di previsione in entrata (fuori dei titoli) che è correlata con una posta di spesa per investimento, che ne costituisce giustificazione e vincolo di destinazione. Si consideri al riguardo che l'art. 307 del citato testo unico n. 383 del 1934 - ora abrogato per effetto del citato art. 64 della legge n. 142 del 1990 - imponeva l'individuazione dei capitoli di spesa alimentati con l'avanzo, talché l'utilizzazione del risparmio accumulato poteva ritenersi ammesso solo per spese specifiche e non già per dare un indiscriminato apporto al coacervo dei mezzi finanziari.

Ma questa impostazione resta ferma anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie (legge n. 142 del 1990) per effetto dell'art. 3 bis, comma 1, del decreto-legge 28 febbraio 1983 n. 55 convertito in legge 26 aprile 1983 n. 131, che disciplina la destinazione dell'avanzo di amministrazione, imponendo anzitutto l'indisponibilità dello stesso per la parte derivante dalla cancellazione di residui passivi per perenzione amministrativa.

Anche in questo particolare caso, pertanto, esiste nella previsione la correlazione del capitolo di spesa per investimento con un capitolo di entrata, tuttavia con la particolarità che su detto capitolo di entrata non sono effettuabili ac-

certamenti. In effetti non si tratta di un'entrata dell'esercizio in corso da accertare, bensì di risparmio accumulato in esercizi precedenti da "realizzare". In altri termini, la correlazione tra entrata e spesa c'è, ma si ferma al livello della previsione; essa - beninteso sempre in termini di capitoli tra loro collegati - non permane, a consuntivo, nel conto degli accertamenti e degli impegni.

Da questa constatazione attinente alla forma contabile, discende che per alcuni investimenti - precisamente quelli autofinanziati con il risparmio - la relativa spesa può essere avviata sulla base della mera previsione, cioè la copertura finanziaria coincide - come nella generalità dei casi di spesa corrente - con la disponibilità sullo stanziamento di bilancio. Ciò per quanto attiene al limitato compito del ragioniere, responsabile della "attestazione della copertura finanziaria" (attestazione che la Corte dei conti ha ritenuto svincolata da ogni possibile valutazione discrezionale, ancorché tecnica), nonché per quanto attiene alle esigenze di stretta interpretazione connesse all'effetto di "nullità di diritto", entrambe (attestazione e nullità) previste dal comma 5 dell'art. 55 della citata legge n. 142 del 1990.

Ma nell'ottica di un più ampio discorso di buona amministrazione che investe la responsabilità gestionale degli amministratori (che danno ingresso agli atti contrattuali), dei dirigenti (per l'esecuzione degli stessi), del ragioniere medesimo (per il parere tecnico-contabile di cui al comma 1 dell'art. 53 della legge n. 142 del 1990) ed infine del segretario (per il parere sulla legittimità: *ibidem*) e dei revisori (per il controllo economico-finanziario: art. 57, legge n. 142 cit.), il problema della "realizzazione" dell'avanzo di amministrazione non può essere eluso.

E' un problema che ha una duplice faccia: una, per così dire, tradizionale,

l'altra delineata dalle più recenti evidenze della prassi gestionale. Per entrambe si muove dalla constatazione che l'avanzo di amministrazione "applicato" alla previsione di entrata non è denaro contante, bensì il mero saldo contabile - per di più riferito ad una data nemmeno tanto ravvicinata - tra la liquidità ed i crediti a breve (residui attivi), da una parte ed i debiti a breve (residui passivi), dall'altra.

Questa situazione di avanzo va anzitutto verificata, nel senso che il saldo va ricalcolato alla data odierna (va dedotto dai dati esistenti al momento in cui si intende dare inizio alla procedura di spesa), per poter escludere che nel frattempo siano intervenuti dei peggioramenti.

L'art. 307 del testo unico n. 383 del 1934 - anch'esso abrogato dalla legge n. 142 del 1990 - imponeva di attendere, prima di utilizzare l'avanzo, che esso fosse confermato dai dati di chiusura dell'esercizio precedente a quello in corso. Il principio della verifica - come si è detto - resta ed anzi deve intendersi nel nuovo ordinamento rafforzato, perché, in una logica di abbandono dei formalismi, non si vede il motivo per cui i dati dell'ultimo consuntivo - sebbene solennemente sanciti in sede consiliare - debbano prevalere sulle certificazioni desumibili alla data odierna dalle scritture contabili (ovviamente: aggiornate come di regola).

Ma la verifica è soltanto un preliminare. Occorre anche l'effettiva disponibilità, cioè la disponibilità sicura ed attuale, del risparmio di cui l'avanzo è rappresentazione.

Anzitutto perché non si può spendere oggi il denaro che si riscuoterà domani; inoltre perché non vi è affatto sicurezza assoluta che la riscossione avverrà.

L'art. 307 citato consentiva di impegnare i capitoli relativi alle spese coperte con l'avanzo soltanto dopo la - e nella misura della - realizzazione dell'avanzo stesso.

Sembra implicita una valutazione discrezionale, attinente alle probabilità di buon fine dei singoli residui attivi. Diversamente, un avanzo potrebbe dirsi realizzato soltanto per la parte - eventuale - coincidente con l'eccesso del denaro in cassa rispetto all'ammontare complessivo dei residui passivi. Quindi, alla stregua di questa impostazione, si dovrebbe prima pagare tutti i residui passivi o accantonare somme pari ai relativi importi, poi si potrebbe dare avvio agli impegni di spesa di investimento, procedendo gradualmente in ragione del denaro di volta in volta esistente in cassa inizialmente e/o per effetto della graduale riscossione dei residui attivi.

Di certo la soluzione meno rigorosa, che ammette la valutazione della probabilità di riscossione dei singoli residui attivi, appare preferibile per esigenze di pratica correttezza, purché la valutazione sia ammessa soltanto sulla base di ben chiari e saldi criteri da fissarsi nelle competenti sedi normative, anche regolamentari.

Ma, come preannunciato, esiste una seconda faccia del problema, che va al di là della fondatezza (probabilità di realizzazione) dei residui attivi per investire il tema della completezza dei residui passivi. In altri termini, si pone il problema della esaustività della rappresentazione contabile dei debiti a breve. E non è tanto questione dei residui passivi cancellati per soli motivi tecnico-giuridici (residui passivi cancellati per perenzione amministrativa), perché l'avanzo di amministrazione, della cui utilizzazione a copertura si è sin qui discusso, è pur sempre quello "disponibile", vale a dire al netto di tutti i residui passivi cancellati per i motivi detti. Bensì è questione di debiti fuori bilancio, cioè di debiti che per varie cause non figurano nelle scritture contabili e che tuttavia gravano con caratteristiche di attualità e concretezza sull'ente e devono essere dallo stesso pagati a breve termine.

Tutto quanto sopra esposto evidenzia la aleatorietà della copertura offerta dall'autofinanziamento a mezzo di risparmio.

Il disallineamento tra entrata e spesa per nuovi investimenti fornisce in qualche modo una misura di questa area di aleatorietà, cioè della entità degli investimenti avviati senza l'assoluta certezza di disporre dei necessari mezzi finanziari di realizzazione.

L'eccesso degli impegni sugli accertamenti, nel comparto degli investimenti della competenza dell'anno 1989, costituisce una differenza che merita di essere disaggregata, benché di importo relativamente modesto.

Infatti il discorso va verificato, almeno a campione, a livello di singolo ente perché detta differenza, proprio per la relativa modestia dell'importo, risente notevolmente delle interpretazioni a stima (parametrazioni sulla popolazione) effettuate in sede di aggregazione. Vi è inoltre un altro argomento a favore dell'approfondimento: la detta differenza impegni-accertamenti può risultare rappresentativa per difetto dell'area di aleatorietà - cioè il ricorso all'autofinanziamento con risparmio può essere più ampio di quanto appare - giacché negli accertamenti per mutui ve ne possono essere di destinati a scopi diversi dall'investimento (mutui a scopo di ripiano).

Il dato contabile sintetico tratto dal conto consuntivo - anche a livello di singolo ente - può essere quindi non fedelmente rappresentativo dell'effettiva portata dell'impulso dato nel 1989 al volano degli investimenti.

In termini prudenziali, per quanto si è detto, il dato di entrata risponde meglio di quello di spesa a dare la misura di quanto effettivamente sarà immesso nel circuito economico per nuovi investimenti, all'incirca nel triennio 1990-92.

Forse è eccesso di prudenza ipotizzare che tutti gli investimenti autofi-

nanziati con risparmio sono destinati a restare sulla carta (destinati prima o poi a scomparire dalle contabilità come residui passivi cancellati); sta di fatto, tuttavia, che questo eccesso può compensare quello di ottimismo consistente nel supporre l'effettività di tutti gli accertamenti di entrata derivante dall'alienazione di beni patrimoniali. Anche in questo campo può accadere che l'accertamento sorga, prima ancora che sulla base di una vendita conclusa, sulla base di una vendita decisa che poi, per vari motivi, può rimanere inattuata o può dare un provento inferiore al preventivato.

Comunque la voce di entrata relativa alle alienazioni è di portata finanziaria praticamente trascurabile, talché anche per questa considerazione - oltre che per quella relativa alla cennata compensazione della totale esclusione dell'autofinanziamento con risparmio - conviene portarla in computo nella sua totalità.

Di maggiore peso finanziario è l'entrata per trasferimenti. Essa è perfettamente bilanciata da una corrispondente voce di spesa, perché i trasferimenti in questione sono finalizzati ad investimenti specificatamente individuati. Se ogni accertamento di un trasferimento in conto capitale corrisponde ad un investimento da avviare (in senso finanziario) l'importo complessivo di tutti i trasferimenti in conto capitale indica massa spendibile nella misura in cui l'accertamento è effettuato con sicurezza di base (il trasferimento è sicuro, non è una mera aspettativa).

L'esistenza di una corrispondente voce di spesa nel comparto della gestione degli investimenti - costituente propriamente l'impegno del trasferimento - rappresenta la prova che ricorre nella specie l'ipotesi di un vero apporto in conto capitale, finalizzato ad un intervento da realizzare, e non già l'ipotesi di un contributo dato a ristoro degli oneri derivanti da un investimento già avviato.

Esiste in effetti una difficoltà connessa al fatto che i trasferimenti a concorso dell'ammortamento dei mutui, dal punto di vista dell'ente trasferente sono di sicura appartenenza al conto capitale, in quanto per l'ente medesimo costituiscono investimenti indiretti. Per l'ente destinatario essi, invece, costituiscono un'entrata di parte corrente in quanto vanno a compensare, totalmente o parzialmente, le rate di ammortamento dei mutui a suo tempo contratti a scopo di investimento. Rate che - sia per la quota di interessi che per quella di capitale - concorrono con le altre spese correnti a determinare la situazione economica dell'ente stesso.

Vi sono quindi trasferimenti rappresentativi di denaro da spendere da parte dell'ente locale a fini di investimento; ma vi possono essere anche trasferimenti rappresentativi di denaro già speso ai medesimi fini ed i dati ad esso relativi vanno accuratamente espunti come non pertinenti al discorso dei nuovi investimenti.

Fonte di finanziamento degli investimenti locali di gran lunga prevalente è - come è noto - l'accensione dei prestiti. Trattasi quasi sempre di mutui di scopo che gli enti "contraggono" con "istituti" di varia natura, potendosi affermare che attualmente il ricorso all'emissione di prestiti obbligazionari è praticamente inesistente (tale possibilità è comunque contemplata dall'art. 32, lettera i, della legge n. 142 del 1990). Pur potendo appartenere a ben contrapposti campi giuridici - quello del diritto privato (contratto di mutuo) e quello del diritto pubblico (concessione di mutuo) - la disciplina di questa fonte di finanziamento è sostanzialmente unitaria.

L'ente non può ricorrere al mutuo - né ottenerlo - se l'onere derivante dall'ammortamento dei mutui pregressi e di quello nuovo supera una determinata percentuale delle entrate correnti (art. 1 del decreto legge 29 dicembre 1977 n. 946 ed art. 4 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 65); il mutuo è sempre "di scopo", cioè il contratto viene concluso oppure la concessione assentita dal mutuante in

contemplazione della realizzazione di un ben individuato investimento (art. 22 del decreto-legge 2 marzo 1989 n. 66); la somma mutuata non viene erogata all'ente mutuatario immediatamente ed integralmente, bensì gradualmente in ragione della progressiva realizzazione dell'investimento contemplato: la garanzia offerta dall'ente locale è di regola costituita dal rilascio di una delegazione di pagamento che il tesoriere non può assolutamente negligere, purché ne abbia ricevuta notificazione (art. 3 della legge 21 dicembre 1978 n. 843); generalmente l'onere delle rate di ammortamento non resta, almeno totalmente, a definitivo carico dell'ente mutuatario in quanto è previsto al riguardo un contributo statale (art. 6 del decreto-legge 31 agosto 1987 n. 359 ed art. 21 del decreto-legge 2 marzo 1989 n. 66).

Il ricorso al credito a lungo termine a fini di investimento da parte degli enti locali è - come si è visto - assoggettato ad un regime di legge che in ogni caso - cioè anche quando l'ente agisce come un qualsiasi soggetto privato rivolgendosi ad un istituto di credito operante sul mercato - tende a regolarne la complessiva dimensione, proibendo, limitando, incentivando, variamente condizionando.

E' di tutta evidenza, infatti, che interventi, anche minimi, su uno o più dei vari aspetti di detto regime possono sortire effetti notevoli in termini generali in quanto, agendo sul ricorso al credito, influiscono sulla fonte di finanziamento di gran lunga preponderante nel campo degli investimenti locali. E, prima ancora degli stessi interventi, possono influire gli annunci al riguardo o comunque le tendenze della politica legislativa in materia di finanza pubblica. Altro aspetto è che le modifiche legislative possono produrre in concreto effetti imprevisi, inattesi od addirittura contrastanti con le finalità perseguite dal legislatore.

8.3 Gli investimenti degli enti locali: realizzazioni nel 1989

I dati di contabilità finanziaria rilevati consentono anche di valutare la gestione degli investimenti in termini di realizzazione riferite al 1989.

Non si tratta di investimenti completati nel senso fisico di progetto attuato, né tanto meno nel senso di approntamento funzionale di nuove entità idonee ad aumentare la capacità di servizio degli enti e/o la possibilità di fruizione delle collettività.

Si tratta più semplicemente di spese effettivamente erogate nell'anno 1989 a fini di investimento, i cui dati rappresentativi peraltro forniscono indirette indicazioni anche in ordine alle realizzazioni fisiche e funzionali suaccennate.

I pagamenti effettuati in conto capitale nel 1989, nel raffronto con l'anno precedente, forniscono una prima, essenziale idea della sostanziale stabilità delle dimensioni del comparto. In altri termini, dai dati relativi alla totalità dei pagamenti si deduce che nel corso degli anni gli investimenti degli enti locali costituiscono in valore reale un fattore economico pressoché fisso.

Considerando i pagamenti medesimi secondo la loro articolazione per categorie economiche, occorre osservare che le considerazioni sopra svolte attingono con precisa pertinenza alle erogazioni monetarie effettuate per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisto in genere di beni immobili. A dette erogazioni - che peraltro costituiscono la maggiore parte del totale - corrisponde una cospicua fonte di alimentazione per un ben individuato settore economico con capillare diffusione sul territorio nazionale, a vantaggio anche della piccola imprenditoria locale.

In larga parte - la parte di pagamenti relativi alla realizzazione di opere ed alla manutenzione delle infrastrutture - si tratta quindi di denaro atteso e perciò di un flusso la cui entità e regolarità non possono essere modificate se non a costo di

ripercussioni notevoli. Anche sotto questo particolare riguardo il raffronto 1988-1989 evidenzia una stabilità confortante e significativa se si pone mente alle spinte che hanno agito e continuano ad agire in senso riduttivo.

In effetti questi pagamenti vanno ad incidere pressoché totalmente su linee di credito, aperte dalla Cassa Depositi e Prestiti, le cui provviste concorrono a formare dei fondi di scorta per la Tesoreria dello Stato. E, poiché le difficoltà connesse alla strutturale sproporzione tra flussi di entrate e flussi di spesa della finanza statale si fanno sempre più pressanti, è di tutta evidenza l'antagonismo, quanto meno potenziale, della Tesoreria medesima.

Pertanto, da una parte si registra anno dopo anno l'avvio di nuovi investimenti, destinato a tramutarsi in futuri pagamenti, e di cui, proprio per questa attitudine ad agire prevalentemente nel futuro, non si avverte il peso in termini di fabbisogno di Tesoreria; dall'altra si avvertono contingenti esigenze di contenimento che non possono trovare soddisfazione, ostandovi la necessità di dare attuazione ai procedimenti avviati già da tempo.

Limitato è l'interesse rivestito dai dati relativi agli acquisti di beni mobili, macchine ed attrezzature, sia per la modestia dell'entità complessiva sia per l'indeterminatezza del settore economico interessato. Si tratta di due limitazioni concomitanti che operano nel senso dell'esclusione di significative dipendenze dagli enti locali, di parte delle imprese, ancorché locali, per effetto dell'entità del fatturato e della specializzazione produttiva.

La spesa qui considerata trova finanziamento in fonti diverse dalle accensioni di prestiti, salvo rare eccezioni; talché si presenta un rovesciamento di situazione rispetto alla spesa per immobili ed opere pubbliche. Se ne deduce una maggiore esposizione ad interventi di contenimento; interventi che tuttavia la serie

storica dei dati non registra.

Del tutto peculiare è il discorso intorno alle erogazioni effettuate per investimenti indiretti (trasferimenti in conto capitale, partecipazioni azionarie, conferimenti di capitali).

In questo caso, a differenza dei precedenti, si tratta di valori monetari - peraltro assai modesti - cui non corrispondono nel presente effettive immissioni nel circuito economico.

Esiste una mediazione che, oltre a comportare evidente differimento temporale, tende a mantenere nel settore pubblico le disponibilità in gioco, almeno per tutto il tempo del differimento stesso.

Ne deriva una ininfluenza a livello di fabbisogno, cui contribuisce anche il meccanismo della tesoreria unica che nel breve periodo compensa agevolmente le erogazioni in questione (nell'ambito del settore pubblico, cui sostanzialmente corrisponde l'area di applicazione della tesoreria unica, il pagamento di un ente è annullato dalla corrispondente riscossione dell'ente beneficiario).

La serie storica è segnata da una irregolarità che preclude l'individuazione di tendenze e comunque conferma la irrilevanza di questa particolare voce di spesa.

8.4 Il ricorso al credito per la realizzazione di opere pubbliche

Gli accertamenti di entrata sono particolarmente significativi per una valutazione della gestione degli investimenti degli enti locali in termini di attitudine all'incremento - o, quanto meno, alla conservazione - della complessiva dimensione finanziaria acquisita.

Quota parte assolutamente preponderante di detti accertamenti è costituita dai mutui ottenuti dagli enti per finalità di "opere pubbliche", intendendosi detta espressione in senso piuttosto ampio e cioè sino a ricomprendervi in buona sostanza

tutti gli acquisti immobiliari e tutti gli interventi infrastrutturali.

Il totale dei mutui in questione ottenuti complessivamente dagli enti locali territoriali nel 1989 ammonta a 13.629,5 miliardi con un incremento del 10,3% rispetto al 1988.

Anche se si sconta il deprezzamento monetario intervenuto rispetto all'esercizio precedente, deve riconoscersi un incremento che smentisce le previsioni di drastica caduta riconnesse alla "stretta" normativa operata con i decreti legge 2 marzo 1989 n. 65 (convertito in legge 26 aprile 1989 n. 155) e n. 66 (convertito in legge 24 aprile 1989 n. 144), disponendo - tra l'altro - il limite complessivo di 9.000 miliardi per i mutui 1989 della Cassa depositi e prestiti, della Direzione generale degli istituti di previdenza e dell'Istituto di credito sportivo in favore di province, comuni e loro consorzi nonché di comunità montane (art. 4, comma terzo, del decreto-legge n. 65 citato).

A questo ultimo riguardo deve essere precisato che l'indicato "tetto" di 9.000 miliardi è stato inteso ed applicato come limitativo esclusivamente dell'area di discrezionalità concessiva propria degli istituti di credito in questione (e, specialmente, della Cassa depositi e prestiti). Ne sono restati esclusi i mutui concessi sulla base di espresse e tipizzate previsioni legislative, le cosiddette "leggi speciali" che convogliano credito, a favore degli enti locali territoriali, a costo zero, perchè l'ammortamento dei mutui è posto dalle stesse a totale carico del bilancio dello Stato, ma nel contempo fissano finalità e condizioni tali per cui l'ente beneficiario almeno in taluni casi può essere riguardato come un fruitore passivo.

Quando il ruolo dell'ente locale, nell'attivazione del mutuo "ex legge speciale", si mantiene nell'ambito di pura e semplice accondiscendenza ad una offerta che non comporta oneri, la sequenza mutuo-spesa dell'ente locale-am-

mortamento a carico dello Stato mostra la sostanza di un trasferimento di capitale vincolato cui si è giustapposta una soluzione tecnica atta a proiettare il relativo onere in futuro su un lungo arco di esercizi statali.

Tenuto conto della distinzione tra i mutui soggetti al plafond di 9.000 miliardi e quelli esenti, il suindicato ammontare complessivo di 13.629,5 miliardi si ripartisce come segue (in miliardi di lire):

a) mutui soggetti a limite

- Cassa DD.PP.: mutui ordinari	7.885,5
- Istituto di credito sportivo	428,7
- Direzione generale istituti di previdenza	<u>208,5</u>
	8.522,7

b) mutui non soggetti a limite

- Cassa DD.PP.: mutui ex leggi speciali	3.855,0
- Istituti di credito del circuito privato	<u>1.251,8</u>
	5.106,8

Le cifre da ultimo esposte, relative alle leggi speciali ed al circuito privato, raffrontate con quelle corrispondenti relative all'anno 1988 - rispettivamente 3.204 miliardi e 791,3 miliardi - mostrano come la cennata "stretta normativa" degli inizi del 1989 abbia in qualche modo operato nel senso del potenziamento delle due fonti qui considerate. Infatti, da un anno all'altro, i mutui da leggi speciali sono aumentati di oltre il 20% e quelli contratti con istituti privati di oltre il 58%.

Il generale fenomeno di mantenimento di livello - o poco più - da parte della gestione degli investimenti degli enti locali è da riferire quindi totalmente ai particolari comparti alimentati dalle leggi speciali e dal credito privato.

Di converso si registra un netto calo in termini reali, dal 1988 al 1989, per quanto concerne i mutui "ordinari" della Cassa depositi e prestiti e quelli

dell'Istituto di credito sportivo e della Direzione generale degli istituti di previdenza. All'indicato totale di 8522,7 miliardi del 1989, corrispondono nel 1988 8.357,7 miliardi, con un incremento nominale che non raggiunge il 2% e sostanzialmente evidenzia un mercato regresso.

Il rilevato fenomeno si presta ad ulteriori considerazioni se si considera la distribuzione del dato incrementale reale rispetto alla generale platea dei più di 8.000 enti territoriali coinvolti.

Le aperture di credito disposte dagli istituti del circuito privato hanno riguardato per il 10% circa le amministrazioni provinciali e per il 63% circa i comuni capoluogo. Ai rimanenti enti locali territoriali - comuni non capoluogo e comunità montane - è da riferire il rimanente 27% , che appare assolutamente sproporzionato rispetto agli enti interessati il cui numero complessivo resta superiore alle 8.000 unità.

Per quanto concerne poi i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti in applicazione di leggi speciali, si deve constatare che il fenomeno si ripete: alle amministrazioni provinciali è stato assentito il 13% del totale, ai comuni capoluogo il 53% ed infine a tutti i rimanenti comuni ed alle comunità montane il restante 34% (la parte di spettanza delle comunità montane è peraltro assolutamente minima: 11,2 miliardi, pari allo 0,3%).

E' di tutta evidenza l'avvenuta concentrazione a favore degli enti di maggiore dimensione, per effetto anche delle specifiche disposizioni riguardanti i comuni interessati allo svolgimento dei campionati mondiali di calcio e, più in generale, anche delle scelte legislative che, più o meno consapevolmente, hanno indirizzato interventi creditizi, talvolta massivi, verso una ristretta rosa di beneficiari.

Se ne deduce una generale indicazione di tendenza - peraltro tutta da ve-

rificare con riferimento al 1990 ed anni successivi - nel senso di una lenta regressione della tradizionale attività di investimento degli enti, caratterizzata da una capillare distribuzione sul territorio nazionale e da una miriade di singoli interventi, di modesta entità, ma rispondenti ad esigenze liberamente apprezzate e graduate dalla collettività locale.

Alla stregua di tutte le considerazioni svolte può essere riguardata la ripartizione regionale dell'ammontare complessivo dei mutui per opere pubbliche concessi agli enti locali territoriali.

Gli enti che hanno raccolto la quota più elevata dei 13.629,5 miliardi di credito sono quelli appartenenti alla regione Lombardia: 22,81%; seguono gli enti del Lazio, del Piemonte, dell'Emilia Romagna, della Campania e della Sicilia, rispettivamente con l'11,04%, il 9,77%, il 7,41%, il 6,52% ed il 6,49%.

Come si vede, quasi i due terzi (64,04%) del totale è destinato ad alimentare interventi concentrati sul territorio di sole 6 regioni su 20.

Si è molto lontani da un'equa ripartizione delle risorse, tanto più se si considera che - nel delineato generale quadro di lieve incremento in termini reali rispetto all'anno precedente - ben quattro delle indicate 6 regioni (Lombardia, Lazio, Piemonte e Emilia Romagna) presentano un aumento percentuale nominale tale (rispettivamente, sul 1988: + 53,8%; + 13,5%; + 46,3%; + 20,0%) da non dare adito a dubbi circa la loro natura di destinazione privilegiata.

Anche alla stregua della tradizionale bipartizione tra enti del centro-nord ed enti del sud e delle isole deve registrarsi una netta sproporzione: le linee di credito per complessivi 13629,5 miliardi aperte nel 1989, infatti, risultano poste a disposizione degli enti del primo gruppo per il 72% a fronte di una popolazione pari al 64% del totale, mentre, complementariamente, agli enti del secondo gruppo compete soltanto il 28% del credito a fronte del 36% della popolazione.

Sembra potersene inferire che al declino della ordinaria funzione creditizia della Cassa DD.PP. - ed alla concomitante valorizzazione del sistema delle leggi speciali - si riconnette una accentuazione della disarmonia distributiva, non più prevalentemente influenzata dalla minore o maggiore capacità "amministrativa" dei singoli enti di chiedere ed ottenere credito; bensì dipendente anche dalle scelte di settore effettuate a livello legislativo, nonché dalla possibilità di canali privilegiati verso il credito del circuito privato di cui di fatto godono alcuni enti ed alcune aree per effetto di radicate tradizioni locali.

8.5 Gli impegni del 1989 per investimenti diretti

La stretta correlazione tra accertamenti ed impegni di competenza della gestione degli investimenti, consente di verificare la tendenza, accertata sulla base delle concessioni di credito, alla stregua dei dati di spesa (desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese).

Per le sole province e comuni (con esclusione quindi della comunità montane, per le quali non si dispone dei dati relativi agli impegni) il totale complessivo degli impegni assunti per investimenti diretti si desume dal seguente prospetto in miliardi:

	1988	1989	% Variaz. 1989/88
Province	2.686,8	2.950,5	9,81
Comuni	25.926,3	28.004,2	8,01
Totale	28.613,1	30.954,7	8,18

L'ammontare complessivo di 30.954,7 è largamente eccedente rispetto al totale del credito concesso, in quanto comprende anche gli impegni assunti a fronte di coperture finanziarie diverse dai mutui: trasferimenti statali e regionali, autofinanziamenti con smobilizzi ed autofinanziamenti con risparmio. Nondimeno

autofinanziamenti con smobilizzi ed autofinanziamenti con risparmio. Nondimeno il dato appare surdimensionato rispetto alla realtà alla stregua delle rilevazioni della Sezione (nel 1988 27.404,6 miliardi, invece di 28.613,1).

Ciò che più conta, peraltro, è il tasso di variazione rispetto al 1988 che, con un incremento nominale dell'8,18% indica quanto meno un sicuro mantenimento di livello nel ritmo degli investimenti di nuovo avvio.

Tuttavia si scorgono i segni di un appiattimento della curva di incremento degli investimenti degli enti locali; non è da escludere anzi che con riferimento al 1990 si debba registrare una inversione di tendenza, dal momento che le concessioni di mutui con fondi propri da parte della Cassa depositi e prestiti - vale a dire le concessioni tipicamente rivolte a vantaggio degli enti locali - nell'anno indicato sono diminuite del 35% rispetto al 1989.

8.6 I pagamenti effettuati per investimenti nel corso del 1989

Il complesso dei pagamenti effettuati nell'anno risente poco degli interventi restrittivi recenti a livello di credito e di finanziamenti statali, in quanto la gestione degli investimenti è - com'è noto - una gestione di residui per larghissima parte. In realtà, effetti immediati sul flusso monetario proveniente dagli enti e diretto alle imprese appaltatrici possono essere ottenuti soltanto attraverso interventi di contenimento ad alto "costo" politico e sociale, adombrando essi, per quanto contenuti e graduati accuratamente nel tempo, una sorta di sospensione dei pagamenti.

A quest'ultimo riguardo è interessante notare come il particolare meccanismo della erogazione differita e ripartita delle somme concesse in mutuo dalla Cassa depositi e prestiti - somme che, giova ricordare, costituiscono la fonte di finanziamento assolutamente prevalente - offra una facile occasione di pressione -

effettivamente colta dal Governo nel 1990 - sulla Cassa stessa per pervenire al "raffreddamento" degli esborsi del settore pubblico verso quello privato.

E' da dubitare, peraltro, che lo scopo venga pienamente raggiunto, giacchè i singoli enti locali, che restano ovviamente obbligati in prima persona nei confronti delle imprese appaltatrici, per evitare apporti di spese ed interessi possono indursi a pagare comunque; e ciò facendo gli enti stessi utilizzano pur sempre - salvo la onerosissima ipotesi dell'anticipazione di cassa - fondi di scorta della tesoreria statale, in quanto il noto sistema della cosiddetta "tesoreria unica" ormai da tempo concentra tutta la liquidità del settore pubblico in conti tenuti presso la medesima tesoreria statale.

Alla stregua di tutto quanto precede va considerata la crescita rispetto all'anno precedente che si coglie nei dati del conto consolidato di cassa dei comuni e delle province (Relazione generale sulla situazione economica del Paese) secondo cui nello specifico settore, tra il 1988 ed il 1989, si registra un incremento dei pagamenti dell'11,58% (da 15.110 a 16.860 miliardi).

Scontato il deprezzamento monetario, resta pur sempre un incremento sostanziale che conferma lo sfasamento tra la curva dei nuovi investimenti e quella dei pagamenti e quindi delle realizzazioni.

9. Risultati finali

9.1 Risultati finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali e dei comuni

A conclusione dell'illustrazione dei dati finanziari relativi ai vari comparti si forniscono notizie sulle risultanze finali delle gestioni emerse al 31 dicembre

1989 operando un raffronto con i dati rilevati alla fine del 1988.

Per una valutazione dell'andamento nel biennio sono state confrontate le situazioni degli enti che hanno provveduto a trasmettere il conto consuntivo 1989 in tempo utile per l'effettuazione delle elaborazioni.

Le amministrazioni provinciali prese in esame sono state 92, tutte quelle di competenza escluse Trento e Bolzano.

Per i comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti la percentuale di enti inadempienti è del 19,41% a livello nazionale e gli enti messi a raffronto per un esame comparato dei risultati finali sono stati 857.

9.1.1 Risultato di amministrazione disponibile

I risultati finali presi in considerazione nella presente esposizione sono quelli ritenuti più significativi dal legislatore e cioè in primo luogo il risultato di amministrazione, quale saldo che considera tutte le voci del conto consuntivo esponendo i risultati non solo dell'esercizio appena concluso ma riportando anche le situazioni debitorie e di credito riferentesi agli esercizi precedenti. Si tratta di un dato riassuntivo che al 31 dicembre di ogni anno dà conto di tutti i crediti e debiti esistenti e dovrebbe fornire una indicazione sullo stato patrimoniale dell'ente esaminato.

La Sezione ha sempre messo in evidenza nelle proprie relazioni al Parlamento che il risultato di amministrazione così come esposto nel conto consuntivo in tanto può essere considerato attendibile in quanto risultino fondati i debiti e soprattutto i crediti che ne costituiscono gli elementi per il calcolo. A tal fine è da un biennio che la Sezione sta conducendo una indagine sulla attendibilità dei residui attivi della parte corrente e su quelli rilevati nelle partite di giro per una verifica della fondatezza dei dati esposti nel conto (si rinvia a quanto esposto nel capitolo

2° paragrafo 3).

Il risultato di amministrazione ricavato dai dati di consuntivo deve essere poi rivisto nel suo ammontare in relazione a situazioni debitorie non emergenti dal conto: si fa riferimento innanzitutto ai residui passivi cancellati per perenzione.

E' noto infatti che, ai sensi dell'art. 21 del D.P.R. n. 421 del 1979, le somme impegnate relative alle spese correnti possono essere conservate nel conto dei residui per non più di due anni successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato. Trascorso il termine i residui passivi sono cancellati dal conto, salva la riproduzione in speciali capitoli dei successivi bilanci allorquando siano reclamati dai creditori.

Il fenomeno sopradescritto, definito "perenzione dei residui passivi" può avere una dimensione rilevante soprattutto se gli enti non provvedono a smaltire in tempi brevi i residui passivi di parte corrente e costituisce una delle forme di "debito sommerso" presenti nel nostro sistema. Il residuo passivo cancellato per perenzione infatti non costituisce per l'ente un debito estinto ma solo accantonato in attesa che, su sollecitazione del creditore, si provveda al pagamento. I debiti così accumulati, non risultanti dal conto del bilancio ma registrati solo nel conto del patrimonio, devono essere tenuti presenti quando si considera la parte passiva ai fini della individuazione del risultato di amministrazione. Vi sarà quindi accanto al risultato di amministrazione desunto dai dati del conto, un risultato di amministrazione definito "disponibile" in cui sono assommati ai residui passivi risultanti dal conto tutti i residui passivi cancellati per perenzione e non ancora prescritti. E' quest'ultimo dato che sarà preso in considerazione ai fini di una valutazione sui risultati finali. E' da tener presente che una ulteriore revisione del risultato di amministrazione è necessaria in relazione al fenomeno dei debiti fuori bilancio che, come "residui passivi di fatto", devono essere considerati per ottenere

quello che viene definito "risultato di amministrazione effettivo". L'esame degli enti che presentano debiti fuori bilancio e di quelli che espongono un risultato di amministrazione effettivo negativo è effettuato nel capitolo 3° della presente relazione per tutti i comuni senza limiti di popolazione e per tutte le province. Il quadro favorevole che si ricava dai prospetti I/493, I/494 e I/495 del volume degli allegati deve essere quindi rivisto alla luce delle considerazioni contenute nel capitolo 3° della presente relazione.

L'indagine sul risultato di amministrazione disponibile delle amministrazioni provinciali per gli anni 1988-1989 mostra che su n. 92 enti presi in esame n. 88 enti nel 1989 si presentavano con un avanzo, n. 2 enti risultavano in pareggio e n. 2 enti chiudevano con un disavanzo. Nel 1988 n. 91 enti chiudevano con un avanzo ed un solo ente della Campania denunciava un disavanzo di 673 milioni.

Nel 1989 la situazione a livello nazionale non sembra denunciare fenomeni allarmanti ad eccezione di quanto rilevato in Sardegna in cui un ente con risultato positivo nel 1988, espone un disavanzo di oltre 33 miliardi (cfr. prospetto I/493 del volume degli allegati).

Per quanto concerne gli 857 comuni messi a confronto, il risultato di amministrazione disponibile è positivo nel 1989 nell'86% delle situazioni esaminate con un leggero miglioramento rispetto ai dati del 1988. Gli enti in disavanzo diminuiscono di una unità e si riduce di circa 80 miliardi l'importo complessivo del disavanzo.

Uno sguardo agli andamenti nelle singole regioni mostra come le situazioni deficitarie sono aumentate in Toscana in cui gli enti in disavanzo sono passati da 22 a 23 ed il saldo negativo complessivo è cresciuto da 40 a quasi 64 miliardi.

Analogo andamento è registrabile nel Lazio in cui gli enti in deficit sono aumentati da 4 a 5 e il disavanzo si è incrementato da 3,7 miliardi a 10,6 miliardi e in Sicilia con un aumento degli enti in disavanzo da 4 a 7 ad un saldo negativo globale passato da 22,5 miliardi a 25,7 miliardi. Gli enti della Campania con disavanzo sono aumentati da 7 a 11, ma il saldo complessivo regionale, somma dei disavanzi registrati, ha subito una drastica riduzione da oltre 103 miliardi nel 1988 a 9,5 miliardi nel 1989 (cfr. prospetto I/494 del volume degli allegati).

Le situazioni di disavanzo si concentrano nelle classi demografiche più basse; sono i comuni della 6^a classe demografica (da 10.000 a 19.999 abitanti) a vedere incrementato il numero di quelli in disavanzo nel 1989 rispetto all'anno precedente (da 42 a 49) con un saldo negativo complessivo che è passato da 30,3 miliardi nel 1988 a 36,7 miliardi nel 1989.

Gli enti appartenenti alla 5^a e 7^a classe demografica vedono diminuire il numero delle situazioni negative da 25 a 22 per la 5^a classe e da 27 a 24 per la 7^a classe e crescere il deficit complessivo (da 12 a 14 miliardi per la 5^a classe e da 57 a 61 miliardi per la 7^a classe); gli enti in disavanzo sono diminuiti ma la situazione di quelli in deficit nel 1989 si presenta molto più difficile. E' da rilevare infine che i comuni di maggiori dimensioni (con oltre 250.000 abitanti), tutti presenti nel campione esaminato, non registrano risultati negativi (cfr. prospetto I/495 del volume degli allegati).

9.1.2 Situazione economica di competenza

Il secondo risultato finale preso in considerazione è un risultato parziale e riguarda uno dei comparti in cui è possibile suddividere la gestione degli enti: la gestione di parte corrente. Si tratta di un risultato certamente significativo in quanto consente di verificare l'andamento della parte della gestione che garantisce il

funzionamento dell'ente prescindendo dagli interventi a sostegno degli investimenti.

Il risultato della gestione di parte corrente, definito dal legislatore "situazione economica" considera i primi tre titoli dell'entrata (le entrate proprie e quelle per trasferimenti) che vengono confrontati con il dato del titolo primo della spesa, al netto degli ammortamenti, al quale sono aggiunte le rate per il rimborso delle quote di capitale dei mutui, considerate spese a carattere ricorrente stante la durata almeno decennale dei piani di ammortamento.

La situazione economica come sopra calcolata può essere esposta sia in termini di competenza che in termini di cassa.

La situazione economica di competenza considera gli accertamenti e gli impegni registrati nel corso dell'anno considerato nelle voci di bilancio sopraindicate e, se negativa, segnala condizioni di difficoltà sotto il profilo gestionale emerse nel corso dell'esercizio.

L'attendibilità del risultato della gestione di parte corrente è legata alla correttezza usata dagli amministratori nella esposizione degli accertamenti. Se infatti un ente registra accertamenti senza avere la certezza dell'esistenza del credito la situazione economica di competenza risulta alterata rispetto alla effettiva realtà gestionale.

Altro elemento che può incidere sul risultato esaminato rendendolo meno attendibile è la presenza di entrate o spese cosiddette "una tantum" cioè di voci di entrata e di spesa non destinate a riprodursi nel tempo e aventi il carattere della straordinarietà. La rilevazione di tale tipo di entrata e di spesa è difficile non essendo i dati rilevabili dal conto consuntivo; sarà necessario affrontare in futuro il problema con una specifica indagine da avviare con la collaborazione degli enti.

Il quadro relativo alla situazione economica di competenza delle ammini-

strazioni provinciali si presenta molto meno favorevole rispetto a quanto rilevato in sede di esame del risultato di amministrazione. Dei 92 enti di competenza nel 1989 il 64% presentava un risultato negativo e l'andamento rispetto all'anno precedente mostra un peggioramento sia nel numero di enti con disavanzo che aumentano da 56 a 59, sia nel saldo complessivo nazionale, somma di tutti i disavanzi registrati, che da 106,4 miliardi sale a 144,8 miliardi.

Le amministrazioni provinciali del Lazio espongono la situazione più difficile in quanto ad un aumento del numero degli enti in disavanzo nel biennio 1988-1989 (da 2 a 5) corrisponde un sensibile aumento della situazione deficitaria a livello regionale da 9,8 miliardi a 39,8 miliardi. Non dissimile il caso degli enti della Campania e delle Marche che ad un incremento del numero di amministrazioni provinciali in disavanzo (rispettivamente da 2 a 4 e da 1 a 3) aggiungono una crescita del disavanzo da 4,3 a 16,7 miliardi in Campania e da 1,2 a 10,5 miliardi nelle Marche.

Anche gli enti del Veneto in disavanzo sono aumentati da 4 a 6 e il saldo regionale è anch'esso cresciuto da 6,5 a 7,5 miliardi; in Abruzzo le quattro amministrazioni provinciali nel 1988 avevano chiuso tutte con una situazione economica di competenza di segno positivo, mentre nel 1989 due enti hanno esposto un risultato negativo complessivamente ammontante a 2,4 miliardi.

E' da rilevare infine che nell'area meridionale gli enti della Sicilia e della Calabria con situazione economica di competenza negativa sono diminuiti di numero (rispettivamente da 4 a 3 e da 3 a 2) ma gli enti in disavanzo espongono una situazione deficitaria complessivamente peggiore rispetto all'anno precedente (in Sicilia da 10,9 miliardi nel 1988 a 16,7 miliardi nel 1989, in Calabria da 6,3 miliardi nel 1988 a 7,4 miliardi nel 1989) (cfr. prospetto I/496 del volume degli allegati).

I risultati della gestione di parte corrente in termini di competenza dei comuni a livello nazionale da un confronto delle situazioni degli 857 enti i cui conti consuntivi sono disponibili per il biennio 1988-1989, risultano essere lievemente migliorati nel 1989 rispetto all'anno precedente.

Il numero di enti in disavanzo è sceso da 493 nel 1988 a 440 nel 1989, il saldo complessivo è invece aumentato da 712 a 749 miliardi; quindi meno enti in disavanzo ma con un peggioramento delle singole situazioni deficitarie.

L'analisi per aree geografiche mostra che nell'area centro-nord i risultati più preoccupanti si riscontrano nei comuni del Lazio dei quali 19 erano in una situazione economica di competenza negativa nel 1988 e 21 nel 1989 con un incremento del risultato complessivo, somma delle situazioni economiche negative, da 9,1 miliardi nel 1988 a 123 miliardi nel 1989; analoga situazione si registra nei comuni della Lombardia in cui gli enti in disavanzo sono 72 rispetto ai 71 del 1988 e il saldo negativo complessivo è aumentato da 86,3 miliardi a 127,2 miliardi.

L'area geografica meridionale registra nei comuni della Calabria e della Basilicata un aumento del numero degli enti in disavanzo (rispettivamente da 12 a 16 e da 6 a 7) e il contemporaneo incremento del disavanzo complessivo a livello regionale (rispettivamente da 6,5 a 9,6 miliardi e da 4,5 a 10,3 miliardi). Nella Campania si rileva un aumento (da 36 a 37) dei comuni in disavanzo con una netta flessione del saldo negativo complessivo regionale che scende da 157 a 67,1 miliardi (cfr. prospetto I/497 del volume degli allegati).

L'esame degli andamenti 1988-1989 per classi demografiche mostra che il massimo incremento nel numero degli enti in disavanzo si registra in quelli dell'8^ classe demografica (da 19 a 25 enti) che presentano un saldo negativo complessivo di 56 miliardi nel 1989 rispetto ai 39,1 miliardi del 1988.

Il numero degli enti appartenenti all'11^ classe (oltre 500.000 abitanti) con situazione economica di competenza negativa è rimasto costante nel biennio considerato, ma il risultato complessivo negativo si è elevato da 248,6 miliardi a 342 miliardi. Per gli enti della 7^ classe demografica si assiste nel 1989 ad una riduzione del numero di quelli in disavanzo (da 124 a 116) e ad un incremento del saldo complessivo negativo da 105,4 miliardi a 128,8 miliardi (cfr. prospetto I/498 del volume degli allegati).

9.1.3 Situazione economica di cassa

Il risultato della gestione di parte corrente può essere esaminato anche in termini di riscossioni e pagamenti complessivi ed ha in questa configurazione una alta significatività. Infatti quando l'esame è condotto sui dati di cassa non rilevano le possibili artificiose dilatazioni spesso presenti nella esposizione degli accertamenti rese evidenti in sede di cancellazione dei residui attivi, ma i dati hanno una loro intrinseca veridicità confermata dalle attestazioni dei tesoriери degli enti. Quali allora i limiti della situazione economica di cassa ai fini di una valutazione globale della situazione gestionale di un ente. I flussi di cassa possono risentire maggiormente di fattori contingenti di quanto ne risentano gli accertamenti e gli impegni e quindi perchè possano essere di sicuro supporto a considerazioni sulla effettiva situazione finanziaria dei singoli enti dovrebbe esserne esaminato il trend in un arco di tempo sufficientemente lungo.

Con i limiti derivanti da un esame che pone a confronto solo due anni, 1988 e 1989, si forniscono le situazioni rilevate per tutte le amministrazioni provinciali di competenza e per 857 comuni.

Su 92 amministrazioni provinciali nel 1989 hanno chiuso con una situazione economica di cassa negativa 28 pari al 30% con un disavanzo complessivo a

livello nazionale di 103,2 miliardi. Rispetto alla chiusura del 1988 (18 enti in disavanzo e un saldo negativo complessivo di 62,7 miliardi) il quadro risulta peggiorato. In ben sette regioni (Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Campania e Sicilia) si registra un aumento degli enti con situazione economica di cassa negativa ed un incremento del disavanzo complessivo.

Nelle regioni Sicilia, Campania e Lazio nel 1988 tutti gli enti risultavano in avanzo, mentre nel 1989 gli enti con risultato negativo sono due in ciascuna delle tre regioni con un disavanzo complessivo di 9,5 miliardi in Sicilia, di 9,2 miliardi in Campania e di 6,1 miliardi nel Lazio (cfr. prospetto I/499 del volume degli allegati).

Un deterioramento della situazione si riscontra anche nei comuni presi in esame essendo aumentato il numero degli enti in disavanzo da 376 nel 1988 a 439 nel 1989 raggiungendo il 51% degli 857 enti esaminati e registrando un incremento del disavanzo complessivo da 529,9 miliardi a 887,3 miliardi.

Le regioni in cui si manifestano gli aumenti più consistenti nel numero di enti in disavanzo tra il 1988 e il 1989 sono il Piemonte (da 31 a 44 enti), l'Emilia-Romagna (da 29 a 42), la Toscana (da 37 a 48) e la Lombardia (da 57 a 66).

Si segnala che solo otto regioni hanno fatto registrare una diminuzione del numero degli enti con risultato negativo e di esse solo in cinque (Valle d'Aosta, Lazio, Molise, Puglia e Basilicata) la riduzione del numero di enti si è abbinata ad una diminuzione del disavanzo complessivo registrato a livello regionale.

E' da sottolineare infine che in dieci regioni il numero di comuni con risultato negativo al 31.12.1989 era superiore al 50% degli enti esaminati. Dati preoccupanti si registrano in Umbria con una percentuale dell'80% di comuni in disavanzo rispetto agli esaminati, in Abruzzo con il 72%, in Basilicata con il 70% ed in Campania con il 69% (cfr. prospetto I/500 del volume degli allegati).

L'analisi per classi demografiche mostra aumenti sia del numero degli enti in disavanzo che del saldo complessivo in tutte le classi.

Gli incrementi appaiono più accentuati negli enti appartenenti alla 9^a e 10^a classe demografica (da 100.000 a 499.999 abitanti) che hanno visto crescere il numero di enti con risultato negativo da 10 a 19 per la 9^a classe e da 1 a 6 per la 10^a ed aumentare in misura considerevole il risultato negativo complessivo, cioè la somma delle situazioni economiche di cassa negative registrate dagli enti (rispettivamente da 52,4 a 193,7 miliardi e da 23,8 a 124,3 miliardi) (cfr. prospetto I/501 del volume degli allegati).

9.2 Risultati finali delle comunità montane

9.2.1 Risultato di amministrazione disponibile

Sono stati presi in esame i risultati di amministrazione disponibili, cioè al netto dei residui passivi cancellati per perenzione, di 303 comunità montane negli anni 1987 e 1988.

Gli enti con risultato di amministrazione disponibile positivo o a pareggio erano nel 1987 la quasi totalità (una sola comunità montana della Lombardia aveva chiuso con un disavanzo di 82 milioni).

La situazione nel 1988 risulta meno favorevole; infatti gli enti in disavanzo sono saliti a 12, di cui 2 nell'area sud-isole, concentrati nella regione Basilicata con un disavanzo complessivo di 71 milioni e 10 nell'area centro-nord con un saldo complessivo negativo di 8,3 miliardi. Di questi ultimi sono da segnalare i risultati negativi registrati da 2 enti del Lazio che hanno totalizzato un disavanzo di 4,4 miliardi e da 2 enti del Veneto con un disavanzo di 3,6 miliardi (cfr. prospetto I/502 del volume degli allegati).

E' da tener presente che il fenomeno dei debiti fuori bilancio da considerare ai fini del calcolo di un risultato di amministrazione "effettivo" ha interessato nel 1987 solo 12 comunità montane per un importo complessivo di 126 milioni; nel 1988 gli enti con debiti fuori bilancio sono stati 15 per un importo complessivo di 345 milioni.

9.2.2 Situazione economica di competenza

L'andamento complessivo della situazione economica di competenza delle 303 comunità montane negli anni 1987 e 1988, calcolata sottraendo dalle entrate correnti dei primi due titoli le spese correnti del titolo I al netto degli ammortamenti e le quote di capitale delle rate per il rimborso dei mutui in estinzione, è stato caratterizzato da un miglioramento essendo nel 1988 gli enti in disavanzo 63 con 16,5 miliardi di saldo complessivo negativo nazionale rispetto ai 70 enti del 1987 che avevano fatto registrare un disavanzo globale di 24,1 miliardi.

Nell'area meridionale risulta aumentato il numero di enti in disavanzo nella regione Calabria (da 5 a 9 con un saldo complessivo regionale negativo variato da 2,7 miliardi a 5,4 miliardi) e nella regione Molise (da 2 a 3 enti in disavanzo con un saldo regionale negativo aumentato da 513 milioni a 779 milioni).

Nel centro-nord il numero di enti con situazione economica di competenza negativa nel 1988 si è ridotto rispetto al 1987 (da 45 a 39) ma i saldi negativi complessivi risultano aumentati da 3,8 miliardi a 8,6 miliardi.

Le regioni in cui si verificano incrementi nel numero degli enti con situazioni negative sono, nel 1988, la Toscana con un aumento degli enti da 4 a 8 e con un saldo regionale negativo cresciuto da 118 milioni a 4,9 miliardi, l'Emilia-Romagna i cui enti in disavanzo sono 5 nel 1988 rispetto ad un solo ente registrato nel 1987 e con un saldo regionale negativo cresciuto da 5 a 272 milioni, il Friuli-

Venezia Giulia con 3 enti in disavanzo rispetto ai 2 del 1987 e con una situazione economica complessiva negativa a livello regionale aumentata da 417 a 600 milioni.

Da segnalare infine che le comunità montane del Piemonte in disavanzo per quanto concerne la gestione di parte corrente sono diminuite da 7 del 1987 a 6 nel 1988, ma il risultato negativo complessivo regionale è peggiorato da 401 milioni a 1.081 milioni (cfr. prospetto I/503 del volume degli allegati).

9.2.3 Situazione economica di cassa

La rilevazione delle situazioni economiche di cassa delle 303 comunità montane prese in esame presenta nel 1988 risultati a livello nazionale meno favorevoli registrando un incremento rispetto al 1987 nel numero degli enti in disavanzo da 97 a 110, che rappresentano il 36% degli enti esaminati, e nel disavanzo complessivo da 22,2 a 39,7 miliardi.

Il peggioramento più accentuato si è verificato nell'area geografica del centro-nord con un aumento degli enti in disavanzo (da 53 a 63) e quasi il raddoppio del disavanzo complessivo dell'area (da 11 a 21,7 miliardi). La regione in cui si è rilevato il maggiore incremento è la Toscana (da 7 ente in disavanzo nel 1987 a 10 nel 1988 e da 139 milioni di saldo negativo a 11,1 miliardi). Aumenti di un certo rilievo si registrano in Emilia Romagna in cui nel 1987 nessun ente denunciava una situazione economica di cassa negativa e nel 1988 le comunità montane con un saldo di parte corrente negativo sono 5 con 1,5 miliardi di disavanzo, nel Friuli-Venezia Giulia con la presenza di 3 enti con un disavanzo di 1,5 miliardi rispetto ad una situazione totalmente positiva nel 1987, nella Valle d'Aosta con un aumento degli enti in disavanzo da 2 a 6 ed un incremento del saldo negativo da 172 milioni a 607 milioni ed infine nel Piemonte con il numero di enti

con saldo negativo di cassa della gestione di parte corrente aumentato da 7 a 10 al quale corrisponde un incremento del disavanzo da 317 milioni a 1,7 miliardi.

L'area del sud ed isole registra incrementi più contenuti nel biennio 1987-1988 (da 44 a 47 enti con saldo negativo e un disavanzo complessivo che cresce da 11,2 a 17,9 miliardi) che hanno i valori maggiori in Basilicata (da 6 a 9 enti in deficit e da 1,4 a 2 miliardi di disavanzo), in Sardegna (da 8 a 9 gli enti e da 2 a 3,2 miliardi il disavanzo) e in Calabria (da 10 a 11 gli enti, da 2,2 a 2,5 miliardi il disavanzo).

E' da sottolineare che, se gli incrementi maggiori sono stati rilevati nell'area del centro-nord, è l'area meridionale che ha la più alta percentuale di enti con situazione economica di cassa negativa (il 48%), mentre la percentuale si riduce al 30% nell'area centro-settentrionale (cfr. prospetto I/504 del volume degli allegati).

9.3 Considerazioni conclusive

Dai tre dati finali presi in considerazione: risultato di amministrazione disponibile, situazione economica di competenza e situazione economica di cassa si possono trarre delle considerazioni sullo stato degli enti esaminati, tenendo presenti le riserve esposte nella parte illustrativa dei risultati e la circostanza che per i comuni è stato possibile estrarre i dati solo da un numero di enti pari a circa il 70% di quelli di competenza.

Le amministrazioni provinciali, secondo i risultati di amministrazione esposti nei conti consuntivi, non presentano problemi finanziari chiudendo la quasi totalità con situazioni di avanzo.

L'esame dei risultati della gestione di parte corrente che dovrebbero essere caratterizzati da una maggiore significatività mostra in termini di competenza esiti meno favorevoli: il 64% degli enti espone un risultato negativo e l'evoluzione del

fenomeno non è positiva considerando a raffronto i dati 1988 e 1989.

Una parziale conferma si ottiene dall'analisi delle situazioni economiche di cassa negative per il 30% degli enti.

Per i comuni si parte dalla considerazione che nel 1989 l'86% degli enti presenta un risultato di amministrazione disponibile positivo e si registra un miglioramento rispetto al 1988.

La situazione economica di competenza di segno negativo si rileva in un minor numero di comuni rispetto al 1988 ma cresce l'entità del disavanzo registrato.

In termini di cassa emerge un panorama poco rassicurante: aumento degli enti in disavanzo che risultano più della metà di quelli esaminati e crescita del 67% della somma dei risultati negativi rilevati.

Le comunità montane con risultato di amministrazione disponibile negativo sono aumentate nel 1988 rispetto al 1987, mentre si registra un miglioramento nell'andamento complessivo nel biennio delle situazioni economiche di competenza che ha fatto registrare una diminuzione del numero degli enti in disavanzo e della somma dei saldi negativi a livello nazionale.

Meno favorevole si presenta il quadro per quanto concerne la situazione economica di cassa: il 36% degli enti esaminati presenta un risultato negativo e il disavanzo complessivo aumenta nel biennio di quasi l'80%.

NOTE

Nota n. 1

Ai fini della compatibilità con i dati delle relazioni precedenti, si precisa che i conti effettivamente pervenuti alla Corte sono così distinti:

1987	
conti consuntivi completi	699
conti consuntivi per i quali non è stato completato l'iter	386
totale conti pervenuti	1.085

1988	
conti consuntivi completi	728
conti consuntivi per i quali non è stato completato l'iter	246
totale conti pervenuti	974

1989	
conti consuntivi completi	960
conti consuntivi per i quali non è stato completato l'iter	194
totale conti pervenuti	1.154