

L'eterogeneità dei prodotti ha rappresentato una delle difficoltà principali della rilevazione, atteso che in qualche caso non si è reso possibile ridurre significativamente l'eterogeneità dei prodotti.

E' stato assunto, altresì, un concetto relativo di "prezzo di mercato", tenuto conto che spesso non è possibile riscontrare un unico prezzo per ciascun prodotto, pur singolarmente considerato, ma una varietà di prezzi a causa delle differenziazioni qualitative di ciascun prodotto, che possono anche variare nell'ambito del territorio. Il prezzo è poi spesso legato ad ulteriori fattori, quali la rete di distribuzione, le caratteristiche locali dei mercati, la diversa dimensione dei punti di vendita, la diversa elasticità della domanda di diversi gruppi di acquirenti. Appare chiaro, quindi, come l'assunzione di una media della distribuzione dei prezzi a indicatore del "prezzo di mercato" può essere sufficientemente significativa solo se gli scarti dalla media stessa presentano rilievo economico contenuto. Il complesso dei prodotti per i quali il "prezzo di mercato" può essere definito con un accettabile margine di errore riguarda pertanto un paniere di beni piuttosto ristretto.

Un altro problema di rilievo ha riguardato l'individuazione dell'unità di misura, soprattutto per quei prodotti analoghi aventi configurazioni altamente differenziate, quali, a titolo esemplificativo, i servizi pubblici.

In ordine all'esito dell'indagine sperimentale, va notato che non si è ancora conclusa la fase di raccolta del materiale di rilevazione, che risale all'anno 1995, e che l'analisi effettuata è soltanto preliminare in quanto relativa ad una parte dei dati rilevati.

I risultati dell'indagine confermano le difficoltà di cui sopra è cenno: la classificazione adottata non riproduce adeguatamente la specificità dei prodotti, riportando nello stesso codice beni e prodotti notevolmente diversi per qualità, tipo, varietà. Un'altra causa di errore riguarda l'unità di misura dei beni, in ordine alla quale le risposte ai questionari spesso poggiano su una serie di equivoci. Per le attività a forte differenziazione, come i servizi, che possono comprendere un "pacchetto" di prodotti diversi, è stato possibile risolvere il problema dell'individuazione dell'unità di misura solo con un alto grado di approssimatività, adottando, ad esempio, unità di misura in ora/persona.

Frequenti sono, inoltre, i casi in cui le amministrazioni hanno fatto confusione tra prezzo unitario in lire e l'indicazione del prezzo totale (prezzo unitario moltiplicato per le quantità) da esprimersi in migliaia di lire.

Gli enti assoggettati all'indagine hanno denunciato rilevanti difficoltà e forti ritardi nel fornire le informazioni richieste. L'ISTAT ha provveduto a sollecitare gli enti di maggiori dimensioni e, per tutti i Ministeri, sono state indette riunioni con i responsabili degli uffici del Sistan.

Dall'esperimento è in sostanza emerso che le attività richieste agli enti pubblici, ai fini della raccolta dei dati, si sono rivelate troppo onerose, sino al punto in cui un ente avrebbe dovuto far ricorso all'assunzione a tempo determinato di un impiegato da adibire esclusivamente alla compilazione del modello di rilevazione.

La complessità delle rilevazioni, inoltre, ha inciso sulla qualità dell'informazione prodotta, come evidenziano i dati appresso riassunti, concernenti la situazione alla data del 10 novembre 1996:

Enti che hanno fornito risposta:	335
Enti totalmente scartati:	102
Enti per cui è stata registrata almeno un'osservazione:	233
Totale osservazioni imputate al 10/11/96:	27.290
Situazione al termine della rilevazione (gennaio 1997)	
Totale osservazioni al mese di gennaio 97:	circa 96.000
Totale generale delle osservazioni imputabili:	circa 48.000

Gli enti che hanno fornito risposta ammontano al 29,4% dei 1.138 enti sottoposti alla rilevazione, ma quelli per i quali è stato possibile registrare almeno una osservazione sono circa un terzo di quelli che hanno risposto, pari al 20% degli enti campionati.

Particolarmente consistente è il materiale che ha dovuto essere scartato (pari al 50%) a causa di errori che è stato impossibile sanare in fase di revisione.

In conseguenza di tale situazione, è rimasta inattuata la prescrizione contenuta nel richiamato art. 44, comma 6, concernente la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli elenchi dei prezzi rilevati dall'ISTAT. I termini ivi previsti erano, per la prima volta, il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno.

Inoltre, non hanno ancora ricevuto concreta applicazione le disposizioni contenute nei commi da 13 a 17 del sopra richiamato art. 44, concernenti l'istituzione a livello regionale presso i Commissariati del Governo dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi", con il compito appunto di curare e di espletare, a richiesta e per conto delle amministrazioni interessate, procedure per l'acquisizione di beni e servizi: non risultano ancora emanati né i decreti costitutivi, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, né il relativo regolamento per la disciplina del funzionamento dei comitati ed i rapporti con le amministrazioni interessate all'acquisizione di beni e servizi.

Limitata attuazione hanno avuto, inoltre, la disposizione contenuta nel comma 12, relativa alla nomina, da parte delle Amministrazioni statali, dei dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi, sulla base di specifiche competenze ed esperienze professionali e quella di cui al comma 9, che prevede la pubblicazione di schemi di capitolato da parte del Provveditorato generale dello Stato, per i beni di propria competenza, al fine di favorire la massima trasparenza delle transazioni⁴⁷).

⁴⁷ Con decreto 27 ottobre 1995 (pubblicato nella G.U. del 19.12.1995 - Suppl. ord. n. 149) il Ministero del tesoro ha, infatti, approvato soltanto gli schemi di capitolato relativi ad arredi per uffici, la cui fornitura è di competenza del Provveditorato generale dello Stato.

Capitolo XI

Finanza locale

- Sommario:
1. Obiettivi programmatici e riforme.
 2. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali; 2.1 *I fondi gestiti dal Ministero dell'interno.*
 3. Personale
 4. I servizi pubblici locali.
 5. Le entrate tributarie.
 6. Dati consuntivi di cassa
 7. I trasferimenti - Dati di competenza
 8. L'indebitamento degli enti locali.
 9. Gli investimenti e i mutui.
 10. Gli enti dissestati e strutturalmente deficitari.
 11. Conclusioni.

1. Obiettivi programmatici e riforme

Con il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1996-98 il Governo, nel quadro di una maggiore autonomia finanziaria per gli enti locali, prevedeva una strategia volta a ridefinire le funzioni di tali enti, il regime dei trasferimenti erogati dallo Stato, la razionalizzazione della disciplina di alcuni tributi (ICI, TOSAP, TARSU), più adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi, anche attraverso la manovra sulle tariffe, maggiore rigore e tempestività nella gestione dei tributi locali.

L'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59 ha attuato la prima fase della riforma amministrativa per il trasferimento delle nuove funzioni agli enti locali, in applicazione del principio di sussidiarietà, che comporta la delimitazione tassativa delle funzioni proprie dello Stato, per la salvaguardia degli interessi primari della Nazione e delle attività che postulano la tutela dell'unitarietà dello Stato, con il conferimento agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Con i successivi provvedimenti delegati dovrà essere data particolare attuazione a tali direttive.

Altri principi fondamentali, che ispirano la riforma, sono previsti dall'art. 4 della legge (principio di completezza, di efficienza ed economicità, di omogeneità, di adeguatezza, della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, ecc.).

Per quanto riguarda, poi, la normativa tributaria per gli enti locali importanti provvedimenti di revisione e di riforma sono previsti nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegato alla legge finanziaria 1996) e nella legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla legge finanziaria 1997).

Quest'ultima disposizione prevede (art. 3 c. 143) il conferimento della delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione dei numerosi tributi propri degli enti locali.

A questo complesso di norme di riforma si aggiungono le norme relative alla disciplina dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali (di cui si dirà in seguito).

Particolare menzione meritano, infine, le norme concernenti la tesoreria unica, in relazione alle funzioni degli enti locali.

Con l'art. 1, c. 155 della richiamata legge n. 662 del 1996, è stato previsto l'obbligo di gestione delle risorse tramite la tesoreria unica anche per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (dal 1 gennaio 1997); con l'art. 3, c. 214, è stato stabilito il limite del 20% delle disponibilità di tesoreria al 1.1.1997 per l'accreditamento sui conti dei pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

Tale disposizione è stata integrata dall'art. 9 del decreto legge 31.12.1996, n. 669, convertito con legge 28/2/1997, n. 30, che regola le nuove scadenze per l'accreditamento e le anticipazioni relative ai fondi per i trasferimenti agli enti locali dal Ministero dell'Interno.

Le norme predette sono preordinate al fine di ridurre razionalmente le giacenze sovrabbondanti di disponibilità di cassa di fatto non utilizzate da parte degli enti titolari.

Sono da segnalare, altresì, le norme (D.P.R. 314/1996, n. 194) che hanno approvato i nuovi schemi per i modelli di contabilità per gli enti locali, in attuazione delle prescrizioni del decreto legislativo n. 77 del 1995 (per quest'ultima normativa si rinvia all'analisi esposta nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 1995).

Si tratta delle tavole riassuntive necessarie per esporre analiticamente i dati contabili relativi alla gestione finanziaria ed economica degli enti locali, secondo la nuova impostazione operata con la riforma della contabilità degli enti, nella quale vengono introdotti i criteri di analisi propri della contabilità aziendalistica.

Il decreto legislativo 11/6/1996, n. 336, ha introdotto disposizioni correttive del precedente decreto n. 25/2/1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, adeguando la normativa a nuovi criteri di razionalità ed adeguatezza, che riguardano alcuni importanti aspetti dell'ordinamento di cui trattasi.

Con la legge 11/1/1996, n. 23 sono state, inoltre, ridefinite le competenze degli enti locali in materia di edilizia scolastica, con le nuove attribuzioni a favore delle province e le ripartizioni con i comuni secondo i vari tipi di scuola.

Si devono anche ricordare alcune importanti decisioni della Corte costituzionale relative alla disciplina degli enti locali.

Con sentenza n. 79 del 7/19 marzo 1996 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9/9/1989, n. 42 (art. 3, commi 8 e 9).

Ha ritenuto al riguardo la Corte che la norma impugnata, nel disciplinare l'istruttoria per l'approvazione dei progetti dei nuovi impianti di trattamento e stoccaggio dei rifiuti, si discosta dai principi fissati dal legislatore statale (art. 3 bis del D.L. 31/8/1987, n. 361), in quanto limita il coinvolgimento del comune nel relativo procedimento, violando così il disposto dell'art. 117 della Costituzione.

Con altra decisione (n. 378 del 16/10 - 2/11/1996) la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità degli artt. 58, comma 2, e 64, comma 1, della legge 8/6/1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali) nella parte in cui escluderebbero il controllo giurisdizionale della Corte dei conti sull'intero conto consuntivo della gestione dell'ente locale (del quale il solo conto del tesoriere, sottoposto alla giurisdizione, sarebbe, secondo il

giudice remittente, componente marginale non sufficiente per una completa cognizione dei fatti gestori).

La Corte, nel confermare che le norme in esame limitano la giurisdizione del giudice contabile alla gestione di cassa, escludendo così un esame diretto e generalizzato su tutta la gestione degli amministratori, ha peraltro riaffermato che ciò non comporta un'attenuazione dei controlli e della responsabilità, presidiati ora da altre forme di intervento (controllo di gestione da parte della Sezione enti locali, obbligo del collegio dei revisori di riferire al Consiglio comunale o provinciale su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia agli organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità). In materia dispone ora espressamente l'art. 10 della legge n. 127 del 1997, il quale prevede che gli agenti contabili non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto, salvo che la Corte dei conti lo richieda.

Un'attenzione particolare merita la recente legge 15.5.1997, n. 127 recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Interessano l'attività degli enti locali numerose disposizioni della legge che prevedono la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa in materia di stato civile e di certificazioni anagrafica, le attribuzioni e le attività dei consigli comunali e provinciali, del sindaco; le norme relative al personale, all'adeguamento dei regolamenti, alla materia della contrattazione collettiva, alla disciplina delle condizioni di dissesto degli enti, al patrimonio immobiliare degli enti stessi.

Particolare attenzione merita il nuovo, più ampio ruolo assegnato al difensore civico, anche nei confronti della amministrazione periferica dello Stato, con attribuzioni in materia di controllo su alcune deliberazioni degli organi collegiali degli enti locali; novellamente disciplinato e semplificato risulta anche il controllo affidato ai comitati regionali di controllo, mentre delle nuove disposizioni riguardanti le società di capitale per la gestione dei servizi pubblici si tratterà nella sede apposita (v. n. 3).

Rilevanti sono pure le disposizioni concernenti alcuni tributi locali, anche per ciò che attiene alla possibilità di riscossione diretta, le funzioni e allo stato giuridico dei segretari degli enti, il conferimento di funzioni di accertamento di violazioni in materia di circolazione stradale a soggetti non legati da rapporto di lavoro che preveda istituzionalmente tali compiti. Non è qui la sede per esprimere giudizi per un corpus di disposizioni, che innovano profondamente nella gestione degli enti locali e nei loro rapporti con la collettività amministrata; occorre, peraltro, considerare che le nuove norme costituiscono un apprezzabile adeguamento delle regole di funzionamento degli enti a criteri di semplificazione e di modernizzazione da tempo avvertiti come necessari.

2. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali

Si espongono qui riassuntivamente gli importi assegnati a favore degli enti locali a carico del bilancio del Ministero dell'Interno, secondo il sistema previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, integrato per l'esercizio 1996 da varie disposizioni¹. Al successivo paragrafo n. 7 si esporranno i dati complessivi di competenza di tutti i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Con il decreto legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito con la legge 8 agosto 1996, n. 425 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica) l'ammontare del fondo nazionale ordinario per gli investimenti è stato ridotto da lire 400 miliardi a lire 175 miliardi.

La situazione contabile dei capitoli riguardanti i fondi gestiti dal Ministero dell'Interno risulta per l'esercizio 1996 dai prospetti allegati, secondo gli stanziamenti (di competenza e di

¹ In particolare si richiamano i cinque decreti legge non convertiti, di cui l'ultimo è il n. 492 del 20/9/1996, seguito dal decreto legge n. 599 del 1996, convertito con la legge n. 5 del 1997, che ha confermato il sistema dei trasferimenti del precedente decreto; la legge n. 662 del 1996 (collegato alla finanziaria 1997) ha fatto salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge n. 32, 156, 287, 390 e 492 del 1996.

cassa, gli impegni, i residui e le economie); gli stanziamenti recano il raffronto anche con le competenze degli esercizi precedenti (fonte: Ministero dell'Interno, D.G. dell'Amministrazione civile).

2.1 I fondi gestiti dal Ministero dell'interno

La manovra delle politiche pubbliche per i trasferimenti a favore degli enti locali si attua attraverso i fondi considerati dal decreto legislativo 30.12.1992, n. 504 (ordinario, perequativo e consolidato) e le variazioni disposte con leggi che riguardano la finanza locale, anche in sede di emanazione della legge finanziaria e del provvedimento ad essa collegato.

Dalle tabelle allegate (dal n. 1 al n. 7) si desumono le variazioni per il triennio 1994/96 dei principali fondi gestiti dal Ministero dell'interno.

Le variazioni intervenute nell'esercizio 1996 sono state determinate dalla serie dei decreti legge concernente la materia dei trasferimenti², i cui effetti sono stati confermati dall'art. 1, comma 169 della legge 23.12.1996, n. 662; l'importo definitivo è stato determinato con il D.L. 25.11.1996, n. 599, convertito dalla legge 24.1.1997, n. 5.

Le difficoltà relative alla tempestiva liquidazione degli importi dovuti a favore degli enti locali sono costituite principalmente per il fondo ordinario dalla necessità di ricorrere al sistema di erogazione di acconti provvisori, in attesa della definitiva corresponsione, nell'anno successivo, delle entrate relative alle addizionali erariali sui consumi di energia elettrica³; tali movimentazioni danno luogo, sul capitolo 1601, a residui per lire 73,961 miliardi.

Un'ulteriore difficoltà è costituita dai provvedimenti di mobilità di personale trasferito da amministrazioni statali agli enti locali, che comportano un ormai cronico ritardo nell'invio al Ministero del tesoro dei dati relativi al personale trasferito, con conseguenti ritardi nella determinazione delle relative variazioni di bilancio per l'assegnazione dei fondi al Ministero dell'Interno (trattasi, in particolare, del personale proveniente dal Ministero della pubblica istruzione e dalle Ferrovie dello Stato).

Occorre, inoltre, considerare che per l'esercizio 1996 è stato sospeso il sistema di riallineamento delle risorse relative ai trasferimenti ordinari e consolidati, tali da garantire un contributo minimo per il finanziamento dei servizi indispensabili.

Con l'art. 1, comma 175, della legge 23.12.1996, n. 662 (provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997) vengono dettati nuovi principi per il riordinamento del sistema dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, con l'introduzione di un nuovo metodo applicabile per il riequilibrio di tali trasferimenti⁴.

Per quanto riguarda l'importo dei trasferimenti si evidenzia una flessione del 9,5% nelle previsioni relative al 1996 rispetto all'anno precedente per il fondo ordinario (capitolo 1601); un incremento di lire 292 miliardi per il fondo perequativo (+19%)⁵; una flessione di lire 1.796 miliardi (-17,4%) per il fondo sviluppo investimenti; un calo del 56% per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap. 7236).

La Divisione bilancio della Direzione generale dei servizi civili ha trasmesso i dati relativi ai contributi impegnati ed erogati nel 1996 ai sensi della legge 19.7.1991, n. 216, come modificata dalla legge 27.7.1994, n. 465, sul capitolo 4292 (fondo per lo sviluppo degli investimenti sociali per i minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminali).

² Trattasi dei D.L. 26.1.1996, n. 32; 25.3.1996, n. 156; 25.5.1996, n. 287; 24.7.1996, n. 390 e 20.9.1996, n. 492.

³ La difficoltà sarà superata nell'esercizio 1997, per l'entrata in vigore della norma che prevede l'acquisizione al bilancio dello Stato delle predette addizionali (art. 4 del D.L. 27.10.1995, n. 444 convertito con legge 20.12.1995, n. 539).

⁴ Per la considerazione dei problemi generali dello sviluppo della riforma dell'autonomia degli enti locali si rinvia al referto sulle leggi pubblicate nell'ultimo quadrimestre dell'anno 1996.

⁵ Su tale fondo sono riscontrabili residui per lire 1,138 miliardi, dovuti al calcolo delle sanzioni da determinare a carico degli enti, che non hanno comunicato tempestivamente i dati relativi alla consistenza del personale.

Lo stanziamento iniziale al 1.1.96 è stato pari, per la competenza, a quello dell'anno precedente (lire 38 miliardi, successivamente ridotte a lire 36 miliardi per effetto delle leggi sul contenimento della spesa pubblica).

Gli impegni complessivamente sono stati di lire 36,477 miliardi, per il finanziamento di n. 347 progetti, di iniziativa pubblica e privata; gli importi già assegnati ammontano a lire 22,100 miliardi (per n. 200 progetti, di cui 4 delle province, 192 dei comuni, e 4 delle comunità montane).

Le liquidazioni finali saranno rendicontate dalle Prefetture competenti al termine delle eventuali proroghe di legge.

Le tabelle allegate (n. 7-8, 9 e 10, fonte ministero Interno) illustrano l'ammontare dei mutui certificati da Province, comuni e Comunità montane per il triennio 1993/95, assistiti da concorso erariale a carico del bilancio del Ministero dell'Interno, distinti per regioni.

Per i comuni, ad un incremento nell'ammontare globale di mutui assentiti (da lire 3.437 miliardi nel 1994 a lire 4.048 miliardi nel 1995) corrisponde una flessione del contributo concesso (mancano, peraltro, i dati della Regione Valle d'Aosta per il 1995) da lire 113 miliardi a lire 101 miliardi; per le province si evidenzia un decremento nell'importo di mutui concessi (da lire 450 miliardi nel 1994 a lire 393 miliardi per l'anno successivo; pressochè costanti sono l'importo di muti ed erogazioni per le comunità montane).

Nelle successive tabelle 11 e 12 sono illustrati i dati relativi alle detrazioni teoriche (tabella 11) ed effettive, operate per i trasferimenti ordinari nell'anno 1995 ai fini del calcolo degli importi per il riequilibrio dei contributi da erogare (art. 3 D.L. n. 41 del 1995, convertito con legge n. 85 del 1995).

La tabella 13 illustra la situazione degli enti in situazione strutturalmente deficitaria per l'anno 1995, indicando la consistenza e la situazione parametrica indicativa dello stato di deficit. Nella tabella 14 (fonte ministero interno) sono illustrati i dati relativi alle certificazioni dimostrative del tasso di copertura del costo di alcuni servizi erogati dagli enti locali nel triennio 1993/95 con l'importo delle sanzioni erogate per l'inosservanza delle prescrizioni vigenti.

3. Personale

Oneri per i rinnovi contrattuali

Dalle allegate tabelle (dal n. 15 al n. 21) trasmesse dall'ARAN si rilevano i dati relativi agli incrementi contrattuali per il triennio 1995/97, relativi al personale dirigente e dei livelli professionali.

Gli oneri complessivi appaiono contenuti nei limiti delle direttive governative.

Non sempre, peraltro, risultano calcolate le percentuali di incidenza degli incrementi del trattamento stipendiale di base, ai fini del raffronto con il tasso di inflazione programmato.

La percentuale di incremento stipendiale relativa al personale dirigente per l'anno 1996 (+6%) appare al di là del tasso predetto.

Non risultano calcolati gli oneri riflessi relativi agli incrementi stipendiali per il secondo biennio della parte economica; tali oneri vengono stimati nel 32% per contributi assistenziali e previdenziali a carico degli enti locali (la direttiva governativa prevedeva la determinazione di limiti massimi spendibili al netto degli oneri riflessi).

4. I servizi pubblici locali

Nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1996/98 le direttive di politica economica riguardanti gli enti locali prevedevano oltre al contenimento degli oneri per trasferimenti dallo Stato, una incentivazione dell'efficienza nella gestione dei servizi pubblici, in modo da garantire un livello soddisfacente di copertura finanziaria dei costi, utilizzando anche il meccanismo dell'adeguamento tariffario.

I dati di stima relativi al calcolo dell'andamento delle tariffe per l'anno 1996⁶ segnalano fra l'altro un incremento del 1,05% per i trasporti urbani, un incremento del 4,3% per i trasporti extraurbani, un incremento delle tariffe dell'acqua potabile del 19,21 %, una invarianza delle tariffe ferroviarie. Per quanto riguarda la normativa del settore, si osserva che è stato completato, con l'emanazione del regolamento approvato con il D.P.R. 16.9.1996, n. 533, il sistema normativo per la costituzione di società miste per la gestione di servizi pubblici degli enti territoriali. Tale disposizione prevede che le convenzioni, che regolano i rapporti tra gli enti pubblici ed i soci privati, debbono tutelare il corretto svolgimento del servizio e la permanente verifica della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico della gestione del servizio, insieme con gli opportuni strumenti per il controllo della economicità della gestione e della qualità dei servizi.

Il corretto funzionamento di tale sistema di controllo costituisce una garanzia per il risanamento e l'ammodernamento di un settore, che comporta oneri gravosi per la finanza pubblica.

Nel 1994 la spesa a carico della finanza pubblica per i trasporti superava i 45.000 miliardi (2,77% del PIL); inoltre, mentre le perdite per l'impresa Ferrovie dello Stato nel 1996 si stimavano in 2.580 miliardi quelli delle aziende di trasporto pubblico locale hanno registrato nel 1995 disavanzi di gestione per circa 1560 miliardi (fonte: rapporto CER n. 2, maggio 1997).

Un'indagine del febbraio 1997 sul costo del lavoro nelle aziende municipalizzate (pubblicazione I.R.S. della CISPEL) evidenzia come i livelli delle retribuzioni medie per addetto in queste aziende sono generalmente superiori a quelli medi dell'industria e dei servizi privati, mentre nel sistema retributivo delle aziende municipalizzate hanno minore peso gli elementi incentivanti ed i premi di rendimento rispetto alle previsioni di analoghi settori privati.

L'apertura dei servizi pubblici alla partecipazione finanziaria dei privati e la scelta di forme operative meno rigide e più adeguate alle esigenze della collettività degli utenti, si inquadra anche nelle direttive prevalenti in sede comunitaria europea, le quali, se non prescindono dalla particolare considerazione del carattere pubblico dei servizi (necessari cioè a garantire alla collettività una gestione continuativa con un grado soddisfacente di prestazione), prevedono una apertura al mercato ed una liberalizzazione anche per quanto riguarda le regole ordinamentali.

La recente legge 15.5.1997, n. 127 sulla semplificazione della attività amministrativa prevede ulteriori possibilità di sviluppo della gestione dei servizi per mezzo di società di capitale, consentendo la trasformazione da parte degli enti locali delle aziende speciali in società per azioni, con possibilità di alienazione delle quote di proprietà degli enti; viene ammessa anche la costituzione di società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico.

L'autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato alle autorità competenti la necessità che nella gestione dei servizi pubblici locali vengano introdotti meccanismi di mercato, accompagnati da un effettivo ampliamento dell'operatività delle misure che facilitano la concorrenza, onde evitare una preoccupante estensione da parte degli stessi enti locali delle privative e dei privilegi conferiti ad aziende e società pubbliche in spregio del rispetto degli assetti concorrenziali promossi dalle nuove normative.

La stessa autorità, pronunciandosi con parere del 24/2/1997 sul disegno di legge del Governo di completamento della disciplina relativa alle società a capitale misto ed alle aziende speciali, ha raccomandato il rispetto delle regole sulla concorrenza sia per la scelta del socio (di maggioranza o di minoranza) da parte degli enti locali (da effettuarsi con gara aperta) sia per la concessione dei servizi pubblici alla società costituita, ove il socio privato non sia stato scelto con procedura concorsuale; ciò anche nel caso di concessione di opere strumentali al servizio pubblico, in considerazione delle condizioni di monopolio, di cui può beneficiare la società, o delle particolari sovvenzioni e agevolazioni, che possono alla stessa essere concesse.

⁶ Proiezioni a legislazione vigente con indici ISTAT ad agosto 1996; fonte: Relazione previsionale e programmatica 1997.

5. Entrate tributarie

Nell'allegato n. 22 sono esposti i dati relativi al gettito di alcuni tributi riscossi dagli enti locali negli esercizi 1994/96.

L'andamento evidenzia un incremento dell'ICI di oltre 502 miliardi nel 1996 rispetto all'esercizio precedente.

Per la TARSU (smaltimento rifiuti solidi urbani) si osserva, invece, una flessione di oltre 700 miliardi di lire.

Costante appare l'andamento per gli altri tributi. Sull'andamento in flessione dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, che avrebbe dovuto essere compensato con il maggior gettito dei tributi, si dirà in seguito.

L'andamento complessivo del gettito tributario per comuni e province sarà analizzato nel corso dell'analisi dei risultati di cassa.

6. Dati consuntivi di cassa

I dati esposti negli allegati n. 23 e 24 riguardano i risultati di cassa per comuni e province per gli esercizi finanziari 1994, 1995 e 1996 (fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'esercizio 1996)⁷.

Essi si riferiscono a n. 7839 comuni su un totale di 8103 (96,5%) e a tutte le province per l'esercizio 1996; per il 1994 i comuni considerati sono 7997 e per il 1995 sono 8005 (per tali anni sono considerate tutte le province).

Le operazioni finali espongono per il 1996 un disavanzo di lire 3450 miliardi mentre nel 1995 si evidenziava un avanzo di lire 110 miliardi.

Tale risultato consegue ad una diminuzione nel 1996, rispetto all'esercizio precedente, dell'avanzo di parte corrente (che è passato da lire 5.170 a lire 3.410 miliardi), mentre si è registrato un aumento del disavanzo di parte capitale (da lire 5.060 miliardi nel 1995 a lire 6.860 miliardi nel 1996).

Le operazioni finanziarie presentano nel 1996 un saldo positivo di lire 3.930 miliardi mentre nell'esercizio precedente si era verificato un saldo positivo inferiore (lire 680 miliardi).

Si è di conseguenza determinata nel 1996 una disponibilità per lire 480 miliardi, rispetto ad una disponibilità di lire 790 miliardi nell'esercizio precedente, che rappresenta la differenza tra accensioni (lire 2.780 miliardi) e rimborso di prestiti (lire 3.260 miliardi).

Per quanto riguarda le entrate tributarie risultano in aumento nel 1995, rispetto all'anno precedente, sia le imposte dirette che quelle indirette (rispettivamente + 5,03% e + 5,01%), con un trend costante anche nel triennio 1994/95; un forte incremento registrano i trasferimenti correnti nel biennio 1995/96 dal settore statale (+9,53%) mentre nel biennio 1994/96 si era registrata una flessione (-6,64%).

I trasferimenti in conto capitale del settore statale registrano anch'essi un notevole incremento nel biennio 1995/96 (+8,53%) (nel biennio 1994/95 si era registrato un +26,93%)⁸.

Per quanto riguarda le province, in particolare, si osserva che l'incremento delle entrate proprie (+38,6%) è dovuto in prevalenza alla tassa di iscrizione al P.R.A., mentre il gettito dell'ICI, per i comuni, come si è osservato, subisce un notevole incremento.

Per quanto riguarda le spese correnti si segnala nel biennio 1995/96, un incremento del 5% delle spese per il personale; un incremento del 11,8% delle spese per acquisto di beni e servizi; un forte aumento (+39,9%) dei trasferimenti alle aziende di servizi, in gran parte collegato con

⁷ Per l'analisi critica di tali risultati e per un raffronto con quelli di competenza e di cassa relativi agli anni precedenti v. Referto al Parlamento della Sezione enti locali della Corte dei conti per l'esercizio 1995.

⁸ diversa si prospetta la situazione relativa ai dati dei trasferimenti esposti per competenza, che saranno illustrati in seguito.

l'aumento per gli enti delle riscossioni di crediti dalle stesse aziende, con la conseguente regolarizzazione contabile di somme già anticipate a carico dei bilanci comunali.

Nell'allegato n. 25 sono esposti i risultati di cassa per le Camere di commercio per gli esercizi 1994/96 e nell'allegato n. 26 quelli relativi alle Comunità montane (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1996).

7. I trasferimenti - Dati di competenza

L'analisi dei dati di competenza relativi ai trasferimenti eroganti agli enti locali (Province, Comuni, Comunità montane) quale risulta dalla serie storica della tabella n. 27 allegata, evidenzia, fra l'altro, i seguenti risultati.

I dati di previsione di competenza confermano la complessiva flessione degli importi dei trasferimenti (- 10% nel 1996 rispetto all'anno precedente).

Le spese correnti registrano una flessione minore (-7,6%) rispetto a quelle in conto capitale (-15,9%); indice questo di una naturale rigidità della spesa degli enti. Il decremento accentuato dei residui totali nell'ultimo biennio per le spese correnti (-16,7%) e l'incremento, invece, dei residui per la parte in conto capitale, confermano il maggior utilizzo delle fonti di bilancio per oneri inderogabili e l'accumulo di fondi cospicui (oltre 6500 miliardi), che dovrebbero dare impulso agli investimenti ed all'occupazione.

8. L'indebitamento degli enti locali

Dai dati esposti nell'allegato n. 28 si rileva la situazione debitoria degli enti locali alla data del 1° gennaio per il periodo 1987/1996.

La situazione dell'andamento degli ultimi esercizi presenta, dopo il punto più elevato del 1970 (lire 70.684 miliardi), un costante decremento delle passività, che al 1° gennaio 1996 si attestano sull'importo di lire 63.990 miliardi (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese, 1996).

Per quanto riguarda l'ammontare delle rate di ammortamento dei mutui dovute da Province, Comuni e comunità montane, lo stesso passa da un importo di lire 12.828 miliardi nel 1995 a lire 11.069 miliardi nell'anno successivo, con una flessione del 13,7% (Fonte: Relazione previsionale e programmatica 1997, appendice 2^).

Per quanto riguarda la situazione dei debiti fuori bilancio si fa riferimento alle indagini ed agli accertamenti effettuati dalla Sezione enti locali.

Da una rilevazione effettuata con riferimento alla data del 31.12.1989 risulta che gli enti locali avevano riconosciuto debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di lire 3.360,049 miliardi. La Sezione enti locali ha effettuato un esame per campione delle situazioni regionali; l'indagine relativa alla sola regione Calabria evidenziava l'esistenza di debiti fuori bilancio per lire 338,624 miliardi nell'esercizio 1989, per lire 432,755 miliardi nel 1990 e per lire 303,178 miliardi nel 1991. E' in corso una seconda indagine per la regione Campania. Le cifre relative alla situazione accertata sono indicative di un fenomeno, che se non contenuto e regolato, avrebbe potuto dare luogo a conseguenze gravi per l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali (al riguardo deve considerarsi come norma di chiusura il disposto dell'art. 12 bis della legge n. 80 del 1991, che pone un limite temporale e qualitativo alla costituzione di nuovi debiti fuori bilancio). Destano tuttora preoccupazione le situazioni debitorie relative agli oneri latenti (in particolare per quelli connessi al contenzioso e ai procedimenti di esproprio), come viene segnalato nella Relazione al Parlamento della Sezione enti locali sulla gestione 1994, alla quale si rinvia per più approfondite considerazioni.

9. Gli investimenti ed i mutui

Nell'ambito della disciplina dei mutui assunti per gli investimenti da parte degli enti locali particolare considerazione merita la possibilità di assumere prestiti obbligazionari (introdotta con

gli artt. 35 e 37 della legge 23/12/1994, n. 724), che ha reso operativa la previsione già contemplata nella legge n. 142 del 1990 sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Non sono disponibili, al riguardo, dati generali relativi all'andamento delle emissioni già operate da numerosi enti.

Di particolare rilevanza, è inoltre, la norma che consente di rinegoziare le condizioni dei mutui assunti dagli enti locali, anch'essa intesa ad accordare a tali enti la possibilità di accedere al credito per gli investimenti a condizioni meno onerose, sia per quanto concerne la durata che il tasso d'interesse dei mutui stipulati, nonché con lo slittamento di un biennio nel pagamento della rata iniziale (prima dovuta dal primo anno successivo al perfezionamento del mutuo) ed il pagamento degli interessi di preammortamento solo sulle somme effettivamente utilizzate.

Si tende, in tal modo, a sollecitare gli enti a realizzare tempestivamente gli investimenti programmati. Un'ulteriore agevolazione è costituita dall'erogazione a favore degli enti degli interessi compensativi spettanti sui mutui non assistiti da contribuzione statale (che in precedenza venivano versati alla Tesoreria dello Stato). Il complesso di tali misure e possibilità di autofinanziamento dovrebbe influire positivamente sui costi del finanziamento per gli enti locali.

Nel quadro complessivo degli investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche (per un importo previsto per il 1996 in lire 43.800 miliardi) quelli effettuati da province e comuni rappresentano il 46,5% dell'importo totale (oltre il 9,4% per altri enti dell'amministrazione locale), incrementando così il dato (42,8%), già elevato, registrato nel 1995 (In valore assoluto gli investimenti di comuni e province evidenziano un aumento da lire 18.188 miliardi a lire 20.350 miliardi; fonte: relazione previsionale e programmatica per il 1996).

I dati del conto consolidato di cassa per comuni e province confermano tali previsioni, registrando un incremento di pagamenti in conto capitale di lire 2.610 miliardi, che riflettono in gran parte una ripresa degli investimenti diretti (+14,1% pari ad un incremento di lire 2.260 miliardi; fonte: situazione di cassa al 31.12.1996).

Nell'ambito delle fonti di finanziamento i dati provvisori dei mutui per spese di investimento concessi dalla Cassa depositi e prestiti evidenziano nel 1996, rispetto all'anno precedente, un incremento del 6,6% (da lire 6.077 miliardi a lire 6.481 miliardi); le erogazioni registrano un incremento del 12,7% (da lire 4.580 miliardi a lire 5.162 miliardi).

I mutui ordinari concessi dalla Cassa sono stati utilizzati in prevalenza per le opere stradali, le opere idriche e quelle igienico-sanitarie.

Occorre, peraltro, rilevare che, per quanto riguarda i fondi della parte conto capitale dei trasferimenti per investimenti a carico del bilancio dello Stato (capitoli 7232, 7233, 7235 e 7236/Interno) si registra una marcata flessione (pari a circa 2.000 miliardi di lire) nell'esercizio 1996 rispetto a quello precedente, dovuta all'indirizzo programmatico del Governo, volto a contenere il disavanzo a carico del bilancio dello Stato ed a promuovere una politica degli investimenti pubblici con un maggior autofinanziamento nell'ambito locale, anche con il ricorso al project financing.

10. Gli enti dissestati e strutturalmente deficitari

Le modificazioni apportate al decreto legislativo n. 77 del 1995, per il riordinamento contabile e finanziario degli enti locali, adottate con il decreto legislativo delegato 11.6.1996, n. 336, sono state particolarmente rilevanti per quanto riguarda la disciplina del risanamento finanziario degli enti locali.

E' stata, al riguardo, accentuata la distinzione tra la gestione ordinaria in corso, che permane nella competenza propria degli organi istituzionali dell'ente e la gestione attinente alla situazione pregressa, di competenza degli organi straordinari per la liquidazione.

Questi ultimi acquisiscono una maggiore autonomia nella gestione delle procedure di accertamento della situazione finanziaria dell'ente e della predisposizione del piano di estinzione.

Il fenomeno di dichiarazione del dissesto finanziario, anche se in fase decrescente, è tuttora attivo (nel 1996 si è avuto un incremento del 10,2% del numero degli enti dissestati, che rappresentano il 5,31% del totale degli enti).

Gli enti strutturalmente deficitari, poi, sono in numero triplo rispetto a quelli in situazione di dissesto (n. 1226 rispetto a n. 412) e sono sottoposti alla particolare vigilanza della Commissione centrale per gli organici degli enti locali.

11. Conclusioni

L'avvio della riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato ha uno dei suoi punti qualificanti nell'attuazione del decentramento delle funzioni che interessano le collettività locali.

Al decentramento delle funzioni è collegata l'attribuzione di risorse finanziarie adeguate allo svolgimento dei compiti assegnati agli enti locali, in modo tale da garantire una sufficiente autonomia finanziaria e una conseguente responsabilizzazione degli amministratori di fronte alle collettività amministrate.

Il disegno della riforma è stato completato anche con un ripensamento del sistema dei controlli ed una semplificazione dei procedimenti di gestione amministrativa.

Si deve osservare, al riguardo, che l'autonomia degli enti locali deve trovare il suo riconoscimento nel quadro del principio di unitarietà dello Stato, anche nel settore finanziario, secondo i vigenti precetti costituzionali.

Occorre richiamare, al riguardo, i principi dettati dall'art. 119 della Costituzione, per quanto riguarda la necessità del coordinamento della autonomia finanziaria regionale con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni, e le norme previste dall'art. 128, che pone una riserva di legge per l'attuazione dell'autonomia degli enti locali.

Per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario si deve osservare che l'attuale ordinamento richiede una attenta vigilanza sulla reciproca influenza tra bilancio dello Stato e bilancio degli enti dell'autonomia, anche per ciò che attiene alla rilevanza sul piano dell'integrazione economica europea dei risultati del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Le misure legislative adottate e da adottare al riguardo debbono, pertanto, considerare le esigenze di garantire l'adempimento degli obblighi assunti in sede internazionale, con le modalità che si riterranno più idonee in sede politica.

Non può, comunque, essere trascurata un'attenta vigilanza sull'entità dei trasferimenti erogati dallo Stato, sugli oneri latenti e sui maggiori oneri previdenziali; questi determinano aggravii di bilancio per gli enti locali, che si riflettono sulla finanza del settore pubblico allargato.

Il controllo di gestione ed il monitoraggio delle fonti di spesa in tempo quanto più possibile ravvicinato, anche attraverso una rete informatica unitaria, dovrebbero tutelare efficacemente queste emergenze.

L'andamento della situazione finanziaria degli enti locali, desumibile dal quadro dei dati già esposti, induce a formulare ulteriori osservazioni, anche in riferimento alle direttive programmatiche del Governo a suo tempo assunte.

L'andamento complessivo dei trasferimenti erogati a favore degli enti locali subisce nell'esercizio 1996 un decremento accentuato (-15,9% in termini di previsioni di competenza rispetto all'esercizio precedente), secondo le direttive di politica finanziaria programmate ed attuate in sede di approvazione di bilancio e con le manovre di contenimento della spesa pubblica.

Gli investimenti complessivi degli enti locali registrano, peraltro, un incremento, anche se le erogazioni disposte a tal fine da parte dello Stato hanno subito una flessione di circa 2.000 miliardi, come si è già detto.

Si deve, poi, osservare, per quanto riguarda il finanziamento da parte della Cassa DD. e PP. per investimenti, una moderata crescita delle concessioni (+6,6%) rispetto al maggior

incremento delle erogazioni (+12,7%), dovuto al naturale ritardo delle procedure di liquidazione dei mutui.

L'indebitamento globale degli enti locali segna una flessione, anche se l'accollo dell'onere per il ripiano dei disavanzi di esercizio per i trasporti locali, per la ricapitalizzazione delle aziende di trasporto e per i contributi di esercizio previsti da contratti di servizio e di programma, costituiscono motivo di attenzione per gli impegni futuri di bilancio.

L'andamento delle entrate tributarie, infine, non riesce, nella attuale fase di riflessione, ad assicurare agli enti l'auspicata autonomia finanziaria.

Il notevole incremento del gettito dell'ICI, infatti, cui corrisponde una flessione per altri tributi, non compensa adeguatamente la diminuzione delle entrate per trasferimenti dallo Stato.

La politica di equilibrio delle situazioni di bilancio degli enti locali deve, quindi, basarsi, per perseguire gli obiettivi programmatici predeterminati, sulla efficienza e sull'economicità della gestione economico-finanziaria.

L'apprestamento di un ordinamento più avanzato non è di per sé garanzia di successo della riforma, che sta per essere completata.

I risultati auspicati potranno essere raggiunti solo con il particolare impegno degli amministratori locali e la vigilanza attenta anche da parte degli organi di tutela della finanza del settore pubblico allargato.

La più efficace garanzia del mantenimento e dello sviluppo dell'autonomia degli enti locali è costituita, infatti, da una sana e corretta gestione delle loro risorse, tale da soddisfare al meglio i bisogni delle collettività locali e da assicurare, nel contempo, l'equilibrio economico-finanziario di bilancio senza eccessivi aggravii a carico delle risorse del prodotto interno della nazione per oneri finanziari diretti e indiretti.

ALLEGATO

N.B.: I prospetti relativi alla finanza locale sono pubblicati nell'appendice statistica.