

La gestione di Tesoreria dello Stato ha esposto un disavanzo nel 1997 di lire 74.192 miliardi rispetto ad un saldo positivo, registrato nell'esercizio precedente, di lire 754 miliardi; il peggioramento è in gran parte attribuibile all'applicazione delle disposizioni della legge 662/1996 sull'utilizzo delle giacenze.

Per quanto riguarda gli enti locali (comuni e province) il tiraggio di tesoreria è passato da lire 3763 miliardi nel 1996 a lire 20.398 miliardi nel 1997, con un assorbimento notevole di giacenze ed un corrispondente maggior utilizzo di entrate proprie. Le disponibilità di comuni e province detenute presso la tesoreria unica sono passate da lire 33.244 miliardi al 31/12/1996 a lire 19.837 miliardi al 31/12/1997.

Per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti l'obbligo di utilizzo prioritario delle proprie disponibilità ha comportato per lo Stato minori trasferimenti correnti per 2.900 miliardi di lire.

Il conto consolidato di cassa per il settore statale registra trasferimenti correnti a favore di Comuni e province inferiori del 9,59% nel 1997 rispetto all'anno precedente.

Il rilevante problema, che si pone in relazione all'entrata in vigore del nuovo sistema dei pagamenti, è quello relativo alla considerevole massa di residui passivi, che si è accumulata nel bilancio dello Stato per i trasferimenti di competenza non erogati a favore degli enti locali.

Se i risultati di contenimento del fabbisogno finanziario possono considerarsi conseguiti, secondo gli obiettivi programmatici predeterminati dal Governo, è doveroso chiedersi se in relazione ai minori trasferimenti possa determinarsi una crisi di liquidità per le gestioni degli enti locali.

Occorrerà, altresì, verificare, in prosieguo di tempo, se un tiraggio di tesoreria a livelli molto elevati, come quello verificatosi nel 1997, possa determinare una crisi di ampia portata nell'equilibrio della gestione di tesoreria.

Dovrà, quindi, porsi anche l'ulteriore problema se un'accelerazione delle procedure degli impegni di spesa e dei pagamenti nella gestione degli enti locali non possa determinare una crisi di liquidità degli enti stessi.

In linea generale si può osservare che il contenimento dei pagamenti a favore degli enti locali può funzionare senza gravi inconvenienti se le relative gestioni di bilancio non presentano gravi squilibri finanziari; in caso contrario, le urgenze per i pagamenti indilazionabili porteranno necessariamente a una richiesta di svincolo delle somme congelate ovvero ad indebitamenti e a conseguenti dissesti finanziari.

Presso la Sezione della Corte dei conti per gli enti locali è in corso un monitoraggio della situazione degli enti maggiormente impegnati con gestioni in difficoltà, anche al fine di acquisire nuovi elementi di giudizio utili per l'analisi del problema e per fronteggiare eventuali situazioni di emergenza.

3. Il decentramento e la riforma tributaria.

3.1. Il decentramento amministrativo.

Le direttive generali di programmazione economico-finanziaria ed i criteri di esecuzione della manovra di finanza pubblica nel triennio 1997/1999 prevedevano, insieme con misure di contenimento della spesa per gli enti territoriali, nei limiti consentiti dall'andamento delle entrate proprie e delle conseguenti assegnazioni di fondi sul bilancio dello Stato, l'ampliamento della sfera di autonomia di tali enti, strettamente collegato al potenziamento della stessa autonomia finanziaria, e la semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 è stata conferita la delega al Governo per la determinazione delle nuove attribuzioni di funzioni alle regioni ed agli enti locali, insieme con

l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione e l'adozione di misure per la semplificazione amministrativa.

Tra i principi ispiratori dei criteri direttivi per il decentramento delle funzioni particolare rilievo assume quello di sussidiarietà, secondo il quale la cura generale degli interessi delle collettività locali deve essere essenzialmente ed interamente attribuita agli organi di autogoverno locali. Particolare rilievo deve, poi, attribuirsi al principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali, anche al fine di una adeguata e comune partecipazione all'integrazione in ambito europeo.

La successiva legge 15/5/1997, n. 127, avente come principale obiettivo la semplificazione dell'attività amministrativa, introduceva anche alcune modifiche in materia di decorrenza di termini alla legge n. 59/1997 nonché rilevanti innovazioni per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali.

Veniva, infatti, semplificato e ridotto il controllo di legittimità sia sugli atti amministrativi della regione che su quelli degli enti locali; per quest'ultimo il controllo viene ora limitato agli statuti, ai regolamenti di competenza del consiglio, ai bilanci annuali e pluriennali e al rendiconto di gestione, fatto salvo il controllo facoltativo eventuale, per iniziativa della giunta o dei membri delle assemblee elettive, in particolari materie.

Viene introdotta la nuova figura giuridica del difensore civico, quale organo istituzionale di controllo sulle deliberazioni della Giunta e del Consiglio, con la limitazione del controllo di legittimità ai vizi di competenza, di forma e di procedura, esclusa ogni valutazione sull'esercizio discrezionale della funzione amministrativa.

Norme particolari riguardano, inoltre, la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni, con la possibilità di procedere alla dismissione delle partecipazioni; è prevista, altresì, la possibilità di costituzione di S.p.A. (con la partecipazione della regione) per realizzare interventi di trasformazione urbana. Particolare rilevanza assume la costituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, avente personalità giuridica e posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno.

Devono essere richiamate, altresì, le norme di conferimento al Governo della delega per il completamento della disciplina delle procedure di dichiarazione e verifica del dissesto finanziario degli enti locali e quelle relative all'esenzione degli agenti contabili dall'obbligo di trasmettere la documentazione per il giudizio di conto, salvo la espressa richiesta della Corte dei conti.

Nuovo rilievo è stata conferita anche alla disciplina dello stato giuridico del dirigente delle amministrazioni, con la previsione, altresì, della nuova figura del Direttore generale, assunto a tempo determinato, al di fuori della dotazione organica dell'amministrazione.

Con il successivo d.lgs. 31/3/1998, n. 112 è stata completata l'attuazione della delega per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi, per singoli settori, alle regioni ed agli enti locali.

Anche tale norma prevede che agli enti locali debbano essere trasferite integralmente le funzioni ed i compiti amministrativi nelle varie materie, con esclusione delle sole funzioni per le quali è richiesto l'esercizio unificato a livello regionale; il contestuale trasferimento dalle regioni ai comuni delle rimanenti avviene unitamente alle risorse necessarie.

E' previsto un criterio di devoluzione di compiti unificati per la gestione comune da parte degli enti di modesta dimensione demografica. E' previsto come criterio generale che i provvedimenti normativi, che attuano il decentramento, debbono disporre la contemporanea attribuzione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per l'assolvimento dei compiti.

La stessa disposizione prevede l'espressa elencazione delle funzioni e delle strutture soppresse nonché di quelle che sono attribuite all'esercizio da parte delle amministrazioni dello Stato.

In attuazione di tali previsioni si è provveduto finora all'emanazione di norme di riordinamento di numerosi settori dell'amministrazione, tra i quali, con il d.lgs. 19/11/1997, n. 422 quello relativo ai trasporti locali.

3.2 La riforma dei tributi locali.

Nel quadro delle direttive programmatiche volte a conferire agli enti territoriali una maggiore autonomia finanziaria, anche con l'intento di ridurre gradualmente gli oneri dei trasferimenti gravanti sul bilancio dello Stato, la legge 23/12/1996, n. 662 ha conferito al Governo la delega per provvedere, contestualmente alla istituzione delle procedure per altre imposte, anche al riordinamento della disciplina dei tributi locali.

Con il d.lgs. 15/12/1997, n. 446 è stata data attuazione alla delega, provvedendo alla riforma del settore.

Nuove disposizioni integrative al riguardo sono state previste anche nella legge 27/12/1997, n. 449 (collegato alla legge finanziaria 1998), in materia di accertamento e definizione dei tributi locali.

L'istituzione dell'I.R.A.P., imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel territorio delle regioni, ha riflessi anche sulla finanza degli enti locali.

E' prevista, infatti, una compartecipazione dei comuni e delle province per una quota pari al gettito riscosso nel 1997 per tasse di concessione annuale per imposta comunale per l'esercizio di impresa, arti e professioni; quest'ultima imposta viene contestualmente soppressa insieme con l'ILOR.

Le regioni possono, inoltre, attribuire agli enti locali, ulteriori quote di compartecipazione, anche per il finanziamento delle funzioni ad essi delegate. Era, altresì, prevista la possibilità di stabilire con legge regionale delle addizionali comunali e provinciali all'IRAP; la relativa disposizione è stata successivamente abrogata.

Anche per le funzioni attribuite alle città metropolitane è attribuita l'assegnazione di quote del gettito di tributi regionali.

Il riordinamento della disciplina dei tributi locali prevede, a decorrere dal 1/1/1999, l'abolizione delle tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, dell'imposta erariale di trascrizione dei veicoli al P.R.A. e dell'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione, di cui all'art. 3 della legge 549/1995.

E' attribuita agli enti locali la facoltà di disciplinare le proprie entrate, anche tributarie, con propri regolamenti, salvo per ciò che riguarda l'aliquota massima dei tributi, i soggetti passivi e le fattispecie imponibili.

E' istituito presso il Ministero delle finanze l'Albo dei soggetti abilitati all'accertamento ed alla riscossione dei tributi locali.

Per le province è prevista l'istituzione dell'imposta sulle trascrizioni, iscrizioni e annotazioni per i veicoli, richieste al P.R.A..

Ai comuni sono concesse ampie facoltà di regolamentare in dettaglio le condizioni di applicazione dell'I.C.I., anche al fine di semplificare le procedure di accertamento e di concordato con il contribuente; gli stessi enti beneficiano dell'attribuzione del gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, riscosse nel loro territorio, mentre alle province è attribuito il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile per la circolazione dei veicoli.

A decorrere dal 1999 è inoltre prevista una riduzione dei trasferimenti erariali spettanti sul fondo ordinario a favore di comuni e province, corrispondente al gettito delle imposte ad essi trasferite.

E', infine, concessa la possibilità della istituzione di tariffe per il pagamento di un canone per l'installazione di mezzi pubblicitari e per la concessione dell'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Con il successivo d.lgs. 10/4/1998, n. 137 sono state emanate disposizioni integrative e modificative del precedente decreto n. 446/1997; fra l'altro, con tale norma, sono state abolite le disposizioni relative alla previsione di un addizionale sull'IRAP a loro beneficio.

Con l'emanazione delle norme sopra illustrate il Governo ha ridisegnato, secondo le nuove linee programmatiche riguardanti la riforma della pubblica amministrazione, l'organizzazione delle funzioni e dei compiti dell'amministrazione locale, con una corrispondente e parallela previsione del nuovo assetto dell'amministrazione regionale e di quella centrale; quest'ultima, secondo le direttive politiche già determinate, dovrà subire un adeguamento alla configurazione del nuovo ordinamento.

La riforma, che appare complessivamente e definitivamente strutturata, anticipa quelli che potranno essere i principi del nuovo ordinamento costituzionale, per quel che riguarda l'attribuzione di maggiori poteri alle autonomie locali, con l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate.

Per quanto riguarda, peraltro, il necessario coordinamento tra finanza statale e finanza decentrata, anche agli effetti del controllo dei limiti del fabbisogno complessivo del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni, particolare attenzione dovrà essere dedicata alle misure di concertazione preventiva da definire e da adottare in sede di elaborazione delle direttive generali presso gli organi ordinamentali a ciò deputati (Conferenza permanente Stato regioni e Stato - città ed autonomie locali: V. art. 48 della legge 27/12/1997, n. 449).

Il giudizio sul grado di congruità delle risorse necessarie a garantire l'effettiva autonomia di gestione degli enti locali dovrà essere necessariamente riservato al momento in cui le proposte riforme diverranno concretamente operative.

4. I risultati di cassa.

La rilevazione dei dati economico-finanziari di cassa, relativi all'esercizio 1997, è stata effettuata anche sulla base delle riforme dell'ordinamento contabile introdotte, per quanto riguarda la documentazione e la redazione dei bilanci, dal D.P.R. n. 194 del 1996, con notevoli problemi interpretativi dei dati rilevati dai conti degli enti, che hanno adottato le nuove classificazioni.

I risultati definitivi, comparati per gli esercizi 1995/1997, esposti nelle tabelle allegate (fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 1997), evidenziano i seguenti dati.

Il disavanzo per operazioni finali nell'esercizio 1997 è pari a lire 4.256 miliardi, con un peggioramento rispetto all'esercizio precedente, che registrava un disavanzo di lire 2614 miliardi (+62,81%).

Le operazioni finanziarie, peraltro, registrano nel 1997 un saldo positivo di lire 5.946 miliardi (nel 1996 lire 4.364 miliardi), sicché nel complesso la disponibilità conseguita nell'esercizio 1997 è stata di lire 1690 miliardi, rispetto a quella di lire 1750 miliardi registrata nel 1996 (-3,42%).

La comparazione tra i due esercizi evidenzia un incremento nel 1997 degli incassi correnti del 3,27% (da lire 79.363 miliardi a lire 81.956 miliardi), mentre i pagamenti correnti hanno

registrato un incremento lievemente superiore (+3,58%: lire 77.378 miliardi rispetto a lire 80.145 miliardi).

Gli incassi di conto capitale hanno registrato un incremento del 9,64% (da lire 15.461 a lire 16.591 miliardi) mentre i pagamenti corrispondenti evidenziano, nel biennio considerato, un incremento del 14,75% (da lire 20.060 a lire 23.018 miliardi).

Le entrate tributarie hanno registrato un incremento del 5,6%, derivante in prevalenza dal gettito di tributi particolari (tassa di iscrizione al P.R.A. per province ed I.C.I. per i comuni).

I trasferimenti dello Stato sono diminuiti, complessivamente, del 6,6% (da lire 32.451 a lire 30.306 miliardi).

Gli incrementi in conto capitale sono stati in prevalenza registrati dai Comuni di maggiore dimensione, per effetto della regolazione contabile di interessi sulle anticipazioni concesse alle aziende municipalizzate nel periodo 1992/1995.

Per le partite finanziarie si segnala la riduzione nei depositi bancari per lire 2.900 miliardi, dovuta all'obbligo imposto per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di effettuare i pagamenti con ricorso a proprie disponibilità.

I pagamenti correnti registrano un incremento del 5,4% per maggiori spese per il personale e del 6,9% per acquisto di beni e servizi; si registrano, poi, minori trasferimenti alle Aziende di servizi (-29,3%), in gran parte dovute alla regolazione contabile di precedenti anticipazioni, e minori interessi passivi (-6,5%) per 450 miliardi lire.

Per i pagamenti in conto capitale si segnalano maggiori erogazioni per investimenti diretti (+17,1%).

Si pubblicano, in allegato, anche le tabelle con i risultati di cassa delle Comunità montane e delle Camere di commercio.

5. Dati di competenza.

Si espongono nella tabella allegata, relativa ai principali tributi locali comunali e provinciali, i dati del gettito per il triennio 1995/1997, secondo le previsioni di competenza (fonte: Ministero delle finanze - Direzione Centrale per la fiscalità locale).

Per i comuni vengono considerati i dati dell'I.C.I., della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dell'addizionale comunale dell'imposta sul consumo di energia elettrica.

L'andamento complessivo registra per il 1995 un importo di lire 22.278 miliardi, per il 1996 un importo di lire 23.158 miliardi (+3,9%) e per il 1997 un importo di lire 23.912 miliardi (+3,2% rispetto al 1996).

L'incremento è costante (prossimo al tasso di inflazione programmato) e riguarda principalmente l'imposta comunale sugli immobili, mentre registrano una lieve flessione la tassa di smaltimento dei rifiuti e l'addizionale all'imposta sul consumo di energia elettrica.

Per i tributi provinciali vengono considerati il tributo per le funzioni ambientali, l'addizionale sull'imposta per il consumo di energia elettrica, l'imposta per l'iscrizione dei veicoli al P.R.A. (applicata solo nel 1995) e l'addizionale per l'imposta erariale di trascrizione (introdotta dal 1/1/1996).

I dati complessivi registrano per il 1995 un gettito pari all'importo di lire 1.164 miliardi, per il 1996 un importo di lire 1.709 miliardi (+46,8%) e per il 1997 un importo di lire 1.807 miliardi (+5,7%).

Appare, dai dati esposti, un aumento contenuto ma costante per il tributo per l'ambiente e per l'addizionale per il consumo di energia elettrica; un notevole incremento ha segnato l'introduzione dell'addizionale all'imposta erariale di trascrizione, che ha più che compensato nel 1996 e nel 1997 la soppressione dell'imposta per l'iscrizione dei veicoli al P.R.A..

Dalle rilevazioni condotte dalla Sezione enti locali sulle entrate proprie e sulle entrate tributarie degli enti locali con popolazione superiore a 8.000 abitanti (n. 1326 enti) per l'esercizio 1995 sono stati rilevati gli indicatori della autonomia finanziaria degli enti (rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie e quelli del complesso delle entrate correnti), gli indicatori dell'autonomia tributaria (rapporto tra gli accertamenti per entrate tributarie e quelli del complesso delle entrate correnti) e l'indicatore della pressione tributaria (desunto dagli accertamenti dei tributi comunali gravanti su ciascun cittadino).

L'indicatore dell'autonomia finanziaria nel 1995 è stato rilevato in aumento rispetto all'anno precedente di oltre 2 punti e mezzo (57,32%), con un costante miglioramento.

Anche l'indicatore medio dell'autonomia tributaria nel 1995 ha fatto registrare un miglioramento anche se più contenuto (+0,68%) rispetto all'esercizio precedente.

L'indicatore della pressione tributaria, in continua ascesa, si è attestato sul dato medio di lire 546.440 pro capite, con un incremento del 3,35% rispetto all'anno precedente.

6. L'indebitamento e gli investimenti.

6.1. L'indebitamento complessivo.

L'andamento della consistenza complessiva del debito degli enti locali registra al 1/1/1997 un importo pari a lire 60.404 miliardi, con una flessione del 5,6% rispetto alla data del 1/1/1996, allorché la consistenza ammontava a lire 63.988 miliardi.

Le amministrazioni provinciali partecipano nel 1997 alla consistenza complessiva per una quota di circa il 10%; i comuni per circa l'88%; le comunità montane per la quota residua.

Le anticipazioni di tesoreria costituiscono una parte minima rispetto al totale dei debiti (76 miliardi al 1/1/1996 e 31 miliardi al 1/1/97).

Le rate di ammortamento dei mutui, che rappresentano la riduzione nell'anno, della situazione debitoria, registrano anch'esse nel 1996 una flessione rispetto all'esercizio precedente (-13,8%). Risulta aumentata l'incidenza della quota degli interessi (dal 50% del 1995 al 57,5% del 1996) mentre registra un decremento quella della quota capitale (dal 50% al 42,5%), anche per effetto della rinegoziazione dei mutui a condizioni meno onerose. Le rate di ammortamento dovute nell'anno 1997 registrano un importo di lire 10.150 miliardi (-8,1%).

6.2 Il flusso annuale dei mutui.

L'importo dei mutui per investimenti concessi agli enti locali nel 1996 ha registrato una contenuta flessione, passando da lire 8036 miliardi dell'anno precedente a lire 7.945 (-1,1%), in controtendenza rispetto all'andamento degli anni precedenti.

Nel complesso, peraltro, il contributo di Province e comuni agli investimenti totali delle amministrazioni pubbliche è stato pari, nel 1997, a lire 24.777 miliardi su un totale di investimenti per lire 46.033 miliardi, per una quota pari al 53,8%. Nell'anno precedente gli investimenti degli enti locali erano stati pari a lire 21.286 miliardi, con una incidenza del 49,8%. La crescita in valore assoluto degli investimenti degli enti locali è stata nel biennio di lire 3.491 miliardi (+16,4%).

Le concessioni di mutui agli enti locali da parte della Cassa DD. e PP. sono ammontate nel 1996 a lire 7.026 miliardi, passando nel 1997 a lire 8.762 miliardi; anche le erogazioni dei mutui registrano un incremento, passando da lire 7.050 miliardi nel 1996 a lire 7.660 miliardi nel 1997.

Le concessioni assegnate nel 1996 sono state destinate alla viabilità e ai trasporti per il 25,7%, all'edilizia sociale per il 14,1%, all'edilizia pubblica per il 12,8%, alle opere igienico-sanitarie per il 12,3% e ad opere pubbliche varie per il 17,5%.

La situazione finanziaria generale è stata caratterizzata dalla diminuzione graduale dei tassi, anche per effetto delle disposizioni sulla rinegoziazione dei mutui.

I tassi per la Cassa DD.PP. hanno registrato riduzioni progressive dal 9 all'8,25, al 7,50 ed al 7%.

Non risultano modificati i rigidi vincoli che l'ordinamento degli enti locali prevede per l'assunzione di prestiti con il sistema bancario e per l'emissione di prestiti obbligazionari.

Per questi ultimi non sono ancora disponibili dati sufficientemente indicativi.

Con la disposizione dell'art. 54, c. 15, della legge 27/12/1997, n. 449 è stato previsto l'obbligo di comunicazione al Ministero del Tesoro, da parte degli enti territoriali, delle caratteristiche delle emissioni deliberate.

6.3 I debiti fuori bilancio.

Con l'art. 5 del d.lgs. 15/9/1997, n. 342 è stata modificata la possibilità di riconoscere i debiti fuori bilancio assunti in violazione delle norme, che regolano l'impegno di spesa, già limitata dall'art. 37, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 77 del 1995.

L'attuale formulazione della norma consente il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nei limiti in cui sia accertato e dimostrato l'indebito arricchimento dell'ente, per spese che siano contratte per l'espletamento di pubbliche funzioni e di servizi.

E' stata disposta, altresì, la modifica dell'art. 35, comma 4, del decreto n. 342/1997 nel senso di consentire l'imputabilità all'ente degli impegni di spesa assunti irritualmente nei limiti stabiliti dalle modifiche delle norme, che ne consentono ora la riconoscibilità.

La Sezione enti locali ha condotto un'indagine sulle gestioni deficitarie degli enti locali della Regione Campania (v. referto in allegato alla Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio finanziario 1995, approvato con deliberazione n. 1/1997).

Dall'indagine, condotta su tutti i 556 enti della regione, si rileva un disavanzo di amministrazione complessivo degli enti in situazione deficitaria, nel 1991, di lire 76,746 miliardi, in incremento rispetto all'esercizio precedente (+9%), anche se gli enti interessati diminuiscono da 65 a 51.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio l'ammontare complessivo registra nel 1991 un importo di lire 2.060,620 miliardi (+8% rispetto all'esercizio precedente) con n. 375 enti interessati al fenomeno, pari al 67,4% del totale degli enti considerati.

Sono in corso di definizione analoghe indagini per le regioni Puglia e Basilicata.

7. Enti in dissesto e strutturalmente deficitari.

Le procedure per l'accertamento della situazione contabile degli enti in dissesto e per la semplificazione dell'iter del procedimento e la sua rapida conclusione, sono state oggetto di modificazioni con le norme del d.lgs. 15/9/1997, n. 342.

In sintesi le nuove disposizioni prevedono che il collegio dei revisori debba esercitare una attenta vigilanza sulle condizioni di equilibrio del bilancio, esprimendo apposito parere sulle previsioni iniziali; sono stati, poi, introdotti nuovi parametri per l'oggettiva determinazione degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie e che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio finanziario.

Sono state previste nuove misure per l'accertamento delle responsabilità degli amministratori, che devono essere segnalate dal collegio di revisione alla Corte dei conti.

Risultano integrate e semplificate, inoltre, le procedure di dichiarazione, accertamento e conclusione dello stato di dissesto, con l'eliminazione di situazioni di incertezza legate alla prolungata pendenza dei procedimenti.

Sono stati, a tal fine, ricondotti nell'accertamento della massa passiva tutti i debiti di bilancio e fuori bilancio attinenti alla gestione; sono stati stabiliti termini perentori per le richieste dei creditori e per l'accertamento della veridicità ed esattezza delle richieste; è stata disciplinata la procedura dei ricorsi contro le decisioni dell'organo straordinario della liquidazione.

Si è, infine, introdotta la possibilità di adottare una procedura semplificata per la conclusione dell'iter, con il pagamento dei crediti nella misura minima del 40/60% ed il pagamento entro il termine di 30 giorni.

Le modifiche adottate dovrebbero recare sicuri benefici per una maggiore rapidità ed accuratezza dello svolgimento del complesso delle operazioni e per una conclusione del procedimento di dissesto, che costituisca la premessa per il ristabilimento di condizioni di sana gestione degli enti interessati.

I dati relativi agli enti per i quali finora si è proceduto ad applicare la procedura di dissesto indicano in n. 417 gli enti interessati fino al 31/12/1997; per n. 15 di tali enti si è proceduto, peraltro, a revocare la dichiarazione di dissesto.

Nel triennio 1995/1997 gli enti per i quali si è avuta la dichiarazione di dissesto sono n. 32, mentre il numero complessivo degli enti che alla data del 31/12/1997 sono ancora in condizioni di dissesto è di 70 enti.

Fra di essi prevalgono quelli della regione Campania (n. 22 enti) e della regione Calabria (n. 13 enti). (Fonte: Ministero dell'interno - Direzione Centrale per la finanza locale).

Per quanto concerne gli enti strutturalmente deficitari nel 1994, secondo i dati del Ministero dell'interno, sono state sottoposte a controllo n. 2 province, entrambe in condizioni finanziarie deficitarie (di cui 1 in dissesto); su 1.147 amministrazioni comunali sottoposte a controllo n. 394 costituivano enti già dissestati, n. 604 presentavano parametri deficitari concernenti le spese per il personale, n. 8 enti presentavano almeno 6 parametri deficitari, n. 139 enti non avevano presentato il conto consuntivo in tempo utile. Per le comunità montane n. 80 enti presentavano il parametro relativo alle spese per il personale con indice deficitario, n. 2 almeno 6 parametri deficitari e n. 5 non hanno presentato in tempo utile il conto consuntivo. Nell'anno (1995) il Ministero ha sottoposto a controllo una amministrazione provinciale, dichiarandone il dissesto. Sono stati controllati n. 1009 comuni, di cui n. 394 già dissestati; n. 540 con indice deficitario del parametro relativo al personale; n. 4 con almeno 6 parametri deficitari; n. 68, che non hanno presentato in tempo utile il conto consuntivo; n. 3 con accertamenti in corso. Per le comunità montane n. 79 enti presentavano l'indice del parametro delle spese per il personale deficitario; n. 1 almeno 6 parametri deficitari; n. 4 non hanno presentato in tempo utile il conto consuntivo.

Il personale dichiarato eccedente negli enti in dissesto ed in condizioni strutturalmente deficitarie è stato nel triennio 1995/1997 di n. 182 unità, con prevalenza nelle regioni Basilicata, Calabria e Campania.

Sono state autorizzate nuove assunzioni per n. 1.672 unità di personale.

Gli enti non interessati al procedimento di dissesto o in condizioni non deficitarie nel 1996 sono stati n. 6.780.

Gli oneri relativi alle anticipazioni erogate dal Ministero dell'interno per il personale degli enti dissestati registrano i seguenti importi:

- lire 25,025 miliardi per il 1995;
- lire 21,910 miliardi per il 1996;
- lire 27,044 miliardi per il 1997.

L'onere per l'ammortamento dei mutui a carico dello Stato per gli enti dissestati registra i seguenti dati:

- anno 1995: lire 16,048 miliardi per rate di ammortamento (su mutui per lire 146,052 miliardi);
- anno 1996: lire 21,729 miliardi per rate di ammortamento (su mutui per lire 148,360 miliardi);
- anno 1997: lire 37,159 miliardi per rate di ammortamento (su mutui per lire 378,818 miliardi).

Il numero degli enti sottoposti a sanzioni per non aver applicato le disposizioni sui tassi di copertura del costo dei servizi (enti dissestati e strutturalmente deficitari) è stato di 59 nel 1994, 21 nel 1995 e 39 nel 1996.

Nell'anno 1997 risultano sciolti n. 187 amministrazioni comunali e sono stati rimossi n. 2 amministratori (nel 1996 i consigli sciolti erano stati n. 234 e n. 8 gli amministratori rimossi).

Le cause di scioglimento sono state per n. 14 consigli la mancata approvazione del bilancio; per n. 88 le dimissioni del numero massimo dei consiglieri; per n. 3 la mancata rielezione degli organi; per n. 1 gravi e persistenti violazioni di leggi; n. 12 per infiltrazioni mafiose; n. 69 per dimissioni, decadenza, rimozione, sospensione o impedimento permanente del Sindaco.

Occorre anche fare menzione, per quanto riguarda l'impignorabilità delle somme di pertinenza degli enti locali, prevista dall'art. 113 del d.lgs. n. 77 del 1995, della intervenuta decisione della Corte Costituzionale n. 69 del 12-20/3/1998, con la quale si è dichiarata l'illegittimità del comma 3 del predetto art. 113, come modificato dal d.lgs. 11/6/1996, n. 336, nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non opera qualora siano emessi mandati, a titoli diversi da quella per spese vincolate, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente; ciò in quanto si verificherebbe, altrimenti, una disparità di trattamento rispetto alla disciplina contabile prevista per le U.S.L. dal d.l. n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 dello stesso anno.

8. I servizi pubblici.

Le direttive di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997/1999 prevedevano una impostazione della politica tariffaria, che rientrasse nel quadro di contenimento dell'inflazione, attraverso il collegamento tra limite delle tariffe e produttività dei servizi.

Si richiamava, altresì, la direttiva della delibera del CIPE del 24/4/1996, che regola i contratti di servizio e la determinazione delle tariffe attraverso il metodo del Price cap.

L'incremento tariffario dei pubblici servizi non è stato uniforme ed alcuni indici risultano superiori alla media dei prezzi controllati (per i trasporti extraurbani si registra un incremento del 3,54%; per i servizi di acqua potabile l'incremento è del 17,51%).

Gli oneri a carico del bilancio dello Stato si mantengono tuttora elevati (per il trasporto pubblico locale anche nel 1997 si registrano previsioni definitive di impegno per lire 5.373 miliardi, pari agli oneri dell'anno precedente).

Il Governo ha intrapreso, anche per i servizi pubblici locali, iniziative volte a favorire la partecipazione del capitale privato alle imprese costituite per la gestione dei servizi, con la partecipazione maggioritaria o di minoranza degli enti territoriali.

L'intento perseguito è quello di avviare riforme ispirate ai principi della concorrenza dettati dalle Autorità comunitarie per la regolazione del mercato europeo.

Si registrano, al riguardo, difficoltà nella piena attuazione delle direttive, dovute anche ad incertezze interpretative ed al consolidarsi nel tempo di criteri di gestione non strettamente economici.

Nella materia è più volte intervenute l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con segnalazioni e pareri, che hanno riguardato il progetto di riforma delle autonomie locali e la riforma del trasporto pubblico locale.

Per quanto riguarda i trasporti locali l'Autorità ha esaminato i criteri di riforma, esposti nel d.lgs. 19/11/1997, n. 422, che ha operato il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti nella materia di cui trattasi.

Ha segnalato, al riguardo, la necessità di massimizzare gli spazi di concorrenza e minimizzare i sussidi, auspicando che i poteri di controllo conferiti alle regioni non si trasformino in mere funzioni di erogazione di contributi per il ripiano dei disavanzi e proponendo adeguamenti della disciplina per il pieno recupero dell'economicità della gestione.

Il problema dell'adeguamento della normativa interna a quella comunitaria costituisce, inoltre, una non facile tappa del cammino verso gli obiettivi assegnati dalle direttive delle Autorità comunitarie.

Le stesse norme comunitarie costituiscono un sistema, che non si ispira a criteri regolativi di settori ed istituti comparabili con i principi tradizionalmente accettati nell'ordinamento interno (si richiama, al riguardo, la nota sentenza della Corte di giustizia CEE n. C/159/91 e C/160/91 del 17/2/1993 sul concetto di impresa esteso ad organismi pubblici, che non operano con fini di lucro).

Un'ampia relazione sulla gestione dei servizi pubblici è stata svolta dalla CISPEL nel rapporto economico 1997, sulla base dei dati relativi alle aziende associate e dei dati desunti dai certificati del conto consuntivo del Ministero dell'interno.

Le gestioni esaminate risultano condotte da imprese pubbliche locali, da imprese private in appalto o in economia.

Esse danno luogo ad un volume di spesa complessivo di circa 45.770 miliardi di lire, con ricavi per lire 32.000 miliardi e disavanzi per lire 13.570 miliardi, finanziati dalle risorse pubbliche (dati dell'anno 1995).

L'incidenza del disavanzo è in gran parte collegata alla redditività dei servizi esercitati; è minore per le imprese pubbliche locali che tradizionalmente gestiscono servizi a carattere produttivo in attivo o prossimi all'equilibrio economico (energia elettrica, gas, farmacie, acquedotti, smaltimento rifiuti).

L'analisi particolare del settore trasporti locali, condotta sulle 101 aziende associate evidenzia un incremento dei ricavi nel 1995 rispetto al 1991 del 13,1% ed un incremento dei costi del 18,6%; gli investimenti registrano una flessione del 35,7%; i finanziamenti pubblici costituiscono oltre il 50% dei ricavi totali.

Con un'indagine settoriale, condotta dalla Sezione enti locali per l'esercizio 1995 su 1326 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, sono stati analizzati i dati rilevati per i servizi pubblici locali gestiti con aziende speciali e con S.p.A..

Sono state censite n. 150 Aziende speciali, in prevalenza localizzate nel Nord e costituite per la gestione di multiservizi; la copertura dei costi con i soli ricavi da utenza risulta maggiore nel settore farmaceutico (72%) e costantemente inferiore nel settore trasporti (in rapporto di circa 1/3).

Sono state individuate n. 153 S.p.A., prevalentemente localizzate nel centro-nord, con un forte incremento delle nuove costituzioni negli anni successivi al 1990 (+62% rispetto al dato precedente).

Prevalgono nettamente la partecipazione maggioritaria a quella totale pubblica. Si registrano utili nel 54% dei casi esaminati e l'utilizzazione prevalente dello strumento societario per la gestione multiservizi.

9. Conclusioni.

Il quadro programmatico della riforma delle autonomie locali ha acquisito, con l'emanazione delle disposizioni già illustrate nel testo, un definitivo impulso verso il completamento delle direttive delineate nei documenti di programmazione.

Il decentramento delle funzioni, ispirato al principio della sussidiarietà, ha dato pieno riconoscimento alle istanze della collettività locale per la gestione degli interessi generali istituzionali, che riguardano gli aspetti ordinamentali ed i profili amministrativi della complessa realtà socio-politica locale.

Può, pertanto, ritenersi realizzato l'auspicato riavvicinamento tra poteri di gestione e collettività amministrate, in vista di un più adeguato soddisfacimento delle istanze sociali, economiche e culturali, proprie della realtà delle autonomie locali.

Anche l'adeguamento delle nuove risorse, attribuite in vista dell'adempimento dei nuovi compiti e delle nuove funzioni, rappresenta un impulso rilevante alla crescita dell'autonomia di gestione.

Non può, al riguardo, esprimersi una valutazione significativa ed attendibile circa la congruità economico-finanziaria delle maggiori fonti di entrata rispetto ai nuovi impegni da assumere; questo giudizio deve necessariamente essere riservato al monitoraggio ed al controllo successivo dei risultati contabili delle nuove gestioni.

Nel quadro del collegamento tra finanza dello Stato e gestione propria degli enti locali particolare rilevanza hanno assunto le misure di controllo dei flussi dei pagamenti, nonché le misure sull'estensione della tesoreria unica.

Il problema, già analizzato nei suoi aspetti contabili nel corso della relazione, presenta profili contabili e giuridici complessi e meritevoli di particolare attenzione.

L'entità dei residui passivi, che si accumulano nel bilancio dello Stato, nella misura in cui rappresentano aspettative reali non soddisfatte degli enti locali (soprattutto di quelli che versano in condizioni finanziarie deficitarie) non possono non destare preoccupazione, non solo sotto il mero profilo contabile dell'equilibrio finanziario dell'intera finanza pubblica ma anche per la presumibile carenza, che essi determinano nel soddisfacimento dei bisogni pubblici locali.

Al di là, peraltro, di tale doverosa e prudente segnalazione, resta da considerare l'efficacia della manovra predisposta dal Governo al fine di contenere, con le misure correttive in esame, il fabbisogno finanziario per il bilancio dello Stato.

Sotto tale aspetto deve constatarsi che i nuovi limiti di spesa posti agli enti locali hanno contribuito a drenare cospicue giacenze di tesoreria non utilizzate, presumibilmente dovute ad un naturale ritardo nei procedimenti di progettazione ed esecuzione dei piani di impegno delle risorse assegnate.

D'altro lato, le misure predisposte hanno certamente contribuito all'incremento dell'utilizzo delle entrate proprie da parte di quegli enti, che godono di una situazione finanziaria per tale aspetto più soddisfacente.

L'ammontare rilevante del tiraggio complessivo di tesoreria da parte degli enti locali impone, peraltro, qualche riserva in relazione alla ricostituzione di giacenze sufficienti a garantire in futuro un flusso costante di riserve di cassa.

La situazione debitoria complessiva degli enti locali, analizzata in particolare per quanto riguarda i mutui destinati agli investimenti, non desta, al momento, motivi di preoccupazione.

Particolare attenzione, peraltro, deve essere rivolta agli oneri latenti ed ai debiti fuori bilancio, che appaiono di entità non trascurabile, come già segnalato, anche in relazione alle nuove disposizioni, che ampliano la possibilità di indebitamento.

Anche l'entità delle risorse destinate agli investimenti appare, complessivamente, in crescita; segnatamente per comuni e province. Non ulteriormente accentuabile, se non in

alternativa con corrispondenti riduzioni delle entrate dello Stato, appare la pressione fiscale dei tributi locali.

La semplificazione e la riduzione dei tradizionali controlli sugli atti emanati dagli enti locali richiama la necessità di non trascurare, peraltro, l'applicazione delle nuove misure predisposte per l'attuazione del nuovo modello del controllo di gestione, che rappresenta un insostituibile presidio per la verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni, al fine di incrementare l'efficacia e l'efficienza della loro azione.

L'introduzione dei nuovi modelli di rilevazione economica dei risultati di bilancio, pur con un faticoso avvio, può garantire che nelle gestioni locali si introducano proficui criteri aziendalistici di amministrazione.

Particolare attenzione deve essere riservata, poi, ai fini di una corretta e sana impostazione programmatica delle direttive generali per il collegamento tra finanza dello Stato e finanza locale, al costante riferimento alle direttive ed alle intese da adottare nelle sedi di conferenza tra gli organi rappresentativi delle autorità nazionali e quelli che rappresentano le istanze delle collettività locali, assicurando in tal modo, oltreché un necessario coordinamento, anche una convinta partecipazione dei cittadini alla comune azione di ordinato sviluppo dell'impostazione socio-politica programmata.

Altre esigenze, non meno rilevanti, collegano la realtà amministrativa delle collettività locali ai nuovi scenari, che presiedono ai trattati di progressiva, più estesa unificazione dei paesi della comunità europea.

Per l'analisi di tali problemi si rinvia alla parte generale di questa relazione.

TAB. 1

Capitolo 1601: Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	17.468.194.233.000	comuni = 2.507.098.038.403 provinces = 42.708.136.030 com.mont. = <u>15.773.518.125</u> totali = 2.565.579.692.558	12.211.712.740.672 2.545.317.542.799 <u>145.584.256.971</u> 14.902.614.540.442
1996	16.785.440.712.000	comuni = 13.381.135.670.155 provinces = 3.176.520.059.415 com.mont. = <u>153.823.232.050</u> totali = 16.711.478.961.620	73.961.750.380 ----- 73.961.750.380
1995	18.549.346.609.000	comuni = 14.350.709.278.693 provinces = 3.687.913.436.744 com.mont. = <u>173.666.020.858</u> totali = 18.212.293.736.295	255.065.464.906 81.587.306.599 <u>400.101.200</u> 337.052.872.705

Capitolo 1602: Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	1.797.483.000.000	comuni = 209.968.923.492 provinces = <u>1.743.725.098</u> totali = 211.712.648.590	1.301.126.704.690 <u>284.532.346.601</u> 1.585.659.051.291
1996	1.807.900.000.000	comuni = 1.517.127.024.540 provinces = <u>289.500.000.000</u> totali = 1.806.627.024.540	1.183.514.720 ==== 1.183.514.720
1995	1.515.700.000.000	comuni = 1.290.155.257.890 provinces = <u>225.500.000.000</u> totali = 1.515.655.257.890	==== ==== ====

TAB. 2

Capitolo 1603: Fondo consolidato per la finanza locale

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	4.062.636.000.000	comuni = 665.821.130.390	2.903.709.244.644
		province = 7.424.290.797	407.019.842.778
		com.mont. = <u>15.226.608.142</u>	<u>63.434.883.249</u>
		totali = 688.472.029.329	3.374.163.970.671
1996	4.173.921.000.000	comuni = 3.652.538.209.075	30.184.927.160
		province = 419.035.519.000	===
		com.mont. = <u>72.162.344.765</u>	<u>===</u>
		totali = 4.143.736.072.840	30.184.927.160
1995	4.196.671.000.000	comuni = 3.608.998.047.725	6.533.643.020
		province = 419.035.519.000	800.000.000
		com.mont. = <u>72.154.259.140</u>	<u>===</u>
		totali = 4.100.187.825.865	7.333.643.020

Capitolo 1610: Adempimenti connessi con l'istituzione delle nuove province

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	41.650.000.000	province = 41.650.000.000	=====
1996	51.650.000.000	province = 51.650.000.000	=====
1995	16.650.000.000	province = 16.650.000.000	=====

TAB. 3

Capitolo 7232: Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	7.263.732.574.000	comuni = 433.335.388.932 province = <u>6.237.099.250</u> totali = 439.572.488.182	5.891.231.072.818 <u>835.063.665.293</u> 6.726.294.738.111
1996	8.500.000.000.000	comuni = 6.959.645.289.370 province = <u>931.749.614.650</u> totali = 7.891.394.904.020	405.404.955 === 405.404.955
1995	10.296.500.000.000	comuni = 7.444.334.513.388 province = <u>1.027.200.391.327</u> totali = 8.471.534.904.715	=== === ===

Capitolo 7233: Fondo per lo sviluppo investimenti delle comunità montane

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	24.283.930.000	com.mont. = 1.470.808.220	21.553.029.100
1996	50.000.000.000	com.mont. = 22.060.827.100	20.380.000
1995	79.414.000.000	com.mont. = 18.959.570.405	===

TAB. 4

Capitolo 7235: Fondo nazionale speciale per gli investimenti

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	22.223.137.000	===	20.000.000.000
1996	21.955.558.000	===	21.955.558.000
1995	29.491.835.000	===	29.491.835.000

Capitolo 7236: Fondo nazionale ordinario per gli investimenti

Anno di riferimento	Previs. definitive di competenza	Somme impegnate	
		Erogate agli enti sottoindicati	Autorizzate a residui
1997	170.895.490.000	comuni = 202.085.152	151.412.897.461
		province = ===	12.928.452.747
		com.mont. = <u>4.022.968.300</u>	<u>2.285.972.700</u>
		totali = 4.225.053.452	166.627.322.908
1996	175.000.000.000	comuni = 143.375.627.235	124.372.740
		province = 25.375.000.000	=====
		com.mont. = <u>6.125.000.000</u>	=====
		totali = 174.875.627.235	124.372.740
1995	400.000.000.000	comuni = 326.985.795.095	=====
		province = 58.000.000.000	=====
		com.mont. = <u>14.000.000.000</u>	=====
		totali = 398.985.795.095	