ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVI-*bis***
N. **1**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1994

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

DELIBERAZIONE N. 3/1996

Trasmesse alla Presidenza il 29 maggio 1996

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione n. 3/1996 ..... *Pag.* 13

Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1994 ..... » 31

PARTE I

1. – Quadro normativo nazionale ..... » 33

1.1. – Premessa ..... » 33

1.2. – Norme nazionali relative alla finanza locale per il 1994 ..... » 35

1.3. – Legge 14 gennaio 1994, n. 20 ..... » 39

1.4. – Ispezioni ed accertamenti diretti ..... » 46

1.5. – Normativa rilevante dopo il 1994 ..... » 49

2. – Sulla presentazione dei conti ..... » 51

3. – Rapporti della Sezione con le Amministrazioni statali, con le regioni, con i CoReCo. Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti consuntivi e della relativa documentazione ..... » 57

3.1. – Rapporti con le Amministrazioni statali ..... » 57

3.2. – Rapporti con le regioni ..... » 62

3.3. – Rapporti con i CoReCo ..... » 62

3.4. – Adempimento all'obbligo della presentazione dei rendiconti ..... » 63

3.5. – Comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti. Presentazione consuntivi ..... » 98

4. – La realtà regionale e locale nel contesto comunitario ..... *Pag.* 105
4.1. – Fondi strutturali: l'obiettivo 5*b* ..... » 107

5. – Statuti comunali e provinciali e rispettivi aggiornamenti ..... » 124

PARTE II

1. – Prospettazione della finanza locale per il 1994 e analisi generale dell'entrata e della spesa ..... » 161
1.1. – La manovra di finanza pubblica nel 1994 ..... » 161
1.2. – La politica finanziaria in materia di Enti locali. La finanza locale ..... » 166
1.2.1. – Le entrate ..... » 168
1.2.1.1. – Le imposte degli Enti locali ..... » 168
1.2.1.2. – I trasferimenti dello Stato ..... » 170
1.2.1.3. – Trasferimenti correnti dalle regioni .... » 175
1.2.1.4. – Altri trasferimenti correnti da altri enti » 177
1.2.1.5. – Entrate correnti extra tributarie. Proventi dai servizi pubblici ..... » 178
1.2.1.6. – Alienazione di beni patrimoniali ..... » 178
1.2.1.7. – Trasferimenti in conto capitale ..... » 179
1.2.1.8. – Accensione di prestiti ..... » 180
1.2.2. – Le spese ..... » 182
1.2.2.1. – La spesa corrente ..... » 183
1.2.2.2. – La spesa per investimenti ..... » 186

2. – La gestione di parte corrente delle entrate ..... » 190
2.1. – Quadro complessivo delle entrate ..... » 191
2.1.1. – Amministrazioni provinciali ..... » 195
2.1.1.1. – Composizione dell'entrata corrente ..... » 197
2.1.1.2. – Entrate tributarie ..... » 198
a) Tributo per l'ambiente ..... » 200
b) Addizionale sul consumo di energia elettrica ..... » 201
2.1.1.3. – Trasferimenti correnti ..... » 201
2.1.1.4. – Entrate extratributarie ..... » 203
2.1.2. – Amministrazioni comunali ..... » 205
2.1.2.1. – Entrate correnti complessive ..... » 205
2.1.2.2. – Composizione dell'entrata corrente ..... » 208
2.1.2.3. – Entrate tributarie ..... » 209
a) Imposta comunale sugli immobili (categoria 1ª) ..... » 211

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (categoria 1ª) ..... *Pag.* 215

c) Addizionale sul consumo dell'energia elettrica (categoria 1ª) ..... » 216

d) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (categoria 1ª) ..... » 216

e) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (categoria 2ª) ..... » 217

2.1.2.4. – Trasferimenti ..... » 218

2.1.2.5. – Entrate extratributarie ..... » 219

a) Proventi dei servizi pubblici (categoria 1ª) ..... » 220

b) Proventi dei beni comunali (categoria 2ª) ..... » 221

c) Interessi su anticipazioni e crediti (categoria 3ª) ..... » 221

2.1.2.6. – Indicatori finanziari dell'entrata corrente ..... » 222

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria ... » 223

b) Indicatore dell'autonomia tributaria ..... » 224

c) Indicatore della pressione tributaria ..... » 224

d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie ..... » 225

2.1.3. – Comunità montane ..... » 226

2.1.3.1. – Entrate correnti complessive ..... » 226

2.1.3.2. – Proventi dei beni e servizi ..... » 229

2.1.3.3. – Trasferimenti ..... » 231

2.2. – Indagine concernente l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni ..... » 232

3. – La gestione di parte corrente delle spese ..... » 245

3.1. – Quadro complessivo delle spese correnti ..... » 245

3.2. – Amministrazioni provinciali ..... » 249

3.2.1. – Spese correnti complessive ..... » 249

3.2.2. – Analisi per categorie economiche ..... » 251

3.2.2.1. – Spese per il personale ..... » 252

3.2.2.2. – Spese per l'acquisto di beni e servizi . » 253

3.2.2.3. – Spese per trasferimenti correnti ..... » 254

3.2.2.4. – Spese per interessi passivi ..... » 254

3.2.3. – Analisi per Sezioni ..... » 254

3.2.3.1. – Spese per amministrazione generale ... » 254

3.2.3.2. – Spese per azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni ..... » 255

3.2.3.3. – Spese per trasporti e comunicazioni .. *Pag.* 255
3.3. – Amministrazioni comunali ..... » 256
3.3.1. – Spese correnti complessive ..... » 256
3.3.2. – Analisi per categorie economiche ..... » 259
3.3.2.1. – Spese per il personale ..... » 260
3.3.2.2. – Spese per l'acquisto di beni e servizi . » 261
3.3.2.3. – Spese per trasferimenti correnti ..... » 262
3.3.2.4. – Spese per interessi passivi ..... » 262
3.3.3. – Analisi per Sezioni ..... » 263
3.3.3.1. – Spese per l'amministrazione generale . » 263
3.3.3.2. – Spese per azioni ed interventi nel campo sociale ..... » 264
3.3.3.3. – Spese per trasporti e comunicazioni .. » 264
3.3.4. – Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni ..... » 265
3.3.4.1. – Indicatore della spesa di funzionamento ... » 266
3.3.4.2. – Indicatore della spesa per il personale ..... » 267
3.3.4.3. – Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi ..... » 267
3.4. – Comunità montane ..... » 268
3.4.1. – Spese correnti complessive ..... » 268
3.4.2. – Analisi per categorie economiche ..... » 271
3.4.2.1. – Spese per il personale ..... » 272
3.4.2.2. – Spese per l'acquisto di beni e servizi . » 272
3.4.2.3. – Spese per trasferimenti correnti ..... » 273
3.4.2.4. – Spese per interessi passivi ..... » 274

4. – La gestione degli investimenti ..... » 275
4.1. – Premessa ..... » 275
4.2. – Il quadro normativo di riferimento ..... » 276
4.3. – Entrata ..... » 279
4.3.1. – Accertamenti ..... » 279
4.3.2. – Riscossioni ..... » 288
4.3.3. – Alienazioni di beni patrimoniali ..... » 291
4.3.4. – Riscossioni di crediti ..... » 294
4.3.5. – Trasferimenti di capitale ..... » 296
4.3.6. – Accensioni di prestiti ..... » 298
4.4. – Spesa ..... » 300
4.4.1. – Impegni ..... » 302
4.4.2. – Pagamenti e localizzazione delle realizzazioni ..... » 306

4.4.3. – Iniziative in corso di realizzazione nei comuni e confronto con le realizzazioni ..... *Pag.* 311
4.4.4. – Analisi per categorie ..... » 314
4.5. – Il saldo della gestione degli investimenti ..... » 318
4.5.1. – Analisi della situazione di cassa ..... » 320
4.5.2. – Risultati differenziali dei residui da riportare all'esercizio successivo ..... » 321

5. – Partite di giro ..... » 324
5.1. – Premesse e metodo di indagine ..... » 324
5.1.1. – Amministrazioni provinciali ..... » 326
5.1.1.1. – Entrate ..... » 326
5.1.1.1.1. – Accertamenti ..... » 326
5.1.1.1.2. – Riscossioni ..... » 327
5.1.1.1.3. – Residui attivi ..... » 327
5.1.1.2. – Spese ..... » 328
5.1.1.2.1. – Impegni ..... » 328
5.1.1.2.2. – Pagamenti ..... » 328
5.1.1.2.3. – Residui passivi ..... » 328
5.1.1.2.4. – Esame degli indicatori ..... » 329
5.1.2. – Amministrazioni comunali ..... » 330
5.1.2.1. – Entrate ..... » 330
5.1.2.1.1. – Accertamenti ..... » 330
5.1.2.1.2. – Riscossioni ..... » 330
5.1.2.1.3. – Residui attivi ..... » 330
5.1.2.2. – Spese ..... » 331
5.1.2.2.1. – Impegni ..... » 331
5.1.2.2.2. – Pagamenti ..... » 331
5.1.2.2.3. – Residui passivi ..... » 331
5.1.2.2.4. – Esame degli indicatori ..... » 332
5.1.3. – Comunità montane ..... » 333
5.1.3.1. – Entrate ..... » 333
5.1.3.1.1. – Accertamenti ..... » 333
5.1.3.1.2. – Riscossioni ..... » 333
5.1.3.1.3. – Residui attivi ..... » 333
5.1.3.2. – Spese ..... » 334
5.1.3.2.1. – Impegni ..... » 334
5.1.3.2.2. – Pagamenti ..... » 334
5.1.3.2.3. – Residui ..... » 334
5.1.3.2.4. – Esame degli indicatori ..... » 334
5.1.4. – Conclusioni ..... » 335
5.1.5. – Ritenute previdenziali ..... » 335

5.1.5.1. – Premesse e metodo di indagine ..... *Pag.* 335
5.1.5.2. – Analisi dei dati ..... » 339

6. – Risultati finali delle gestioni ..... » 342
6.1. – Premessa ..... » 342
6.2. – Esame delle risultanze ..... » 346
6.2.1. – Risultanze finali delle gestioni delle province » 348
6.2.1.1. – Situazione economica di competenza .. » 349
6.2.1.2. – Situazione economica di cassa ..... » 351
6.2.1.3. – Risultati della gestione di competenza » 352
6.2.1.4. – Risultato di amministrazione disponibile » 354
6.2.2. – Risultanze finali delle gestioni dei comuni ..... » 354
6.2.2.1. – Situazione economica di competenza .. » 354
6.2.2.2. – Situazione economica di cassa ..... » 356
6.2.2.3. – Risultato della gestione di competenza » 358
6.2.2.4. – Risultato di amministrazione disponibile » 359
6.2.3. – Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane ..... » 361
6.2.3.1. – Situazione economica di competenza .. » 363
6.2.3.2. – Situazione economica di cassa ..... » 365
6.2.3.3. – Risultato della gestione di competenza » 365
6.2.3.4. – Risultato di amministrazione disponibile » 367
6.3. – Attendibilità del risultato di amministrazione e fondatezza dei residui ..... » 368
6.3.1. – Situazione dei residui totali per enti ..... » 372
6.3.1.1. – Residui attivi ..... » 374
6.3.1.2. – Residui passivi ..... » 377
6.3.1.3. – Situazione dei residui totali per comparti (tutti gli enti) ..... » 380
6.3.2. – Residui passivi perenti ..... » 381
6.3.3. – Incidenza e cancellazione dei residui attivi di parte corrente ..... » 392

7. – Anticipazioni di tesoreria e accertamento: *a)* delle conformità al sistema normativo; *b)* del costo. Accertamento della esistenza di eventuali scoperti di cassa anomali ..... » 403
7.1. – Considerazioni generali ..... » 403
7.2. – Metodologia dell'indagine ..... » 404
7.3. – Risultato dell'indagine sui comuni ..... » 405
7.4. – Anomalie particolari. Considerazioni ..... » 409

8. – L'indebitamento extrabilancio degli enti locali ..... » 413
8.1. – Premessa ..... » 413

8.2. – Il quadro normativo ..... *Pag.* 418
8.3. – Le rilevazioni per l'esercizio 1994 ..... » 424
8.4. – Lo stato degli adempimenti ..... » 427
8.5. – L'analisi dell'indebitamento alla luce delle normative sul riconoscimento anteriori all'articolo 12-*bis* della legge n. 80 del 1991 ..... » 431
8.6. – L'azione correttiva della legge n. 80 del 1991 ..... » 435
8.7. – Gli oneri latenti: analisi dei fenomeni più rilevanti ..... » 441
8.8. – Conclusioni ..... » 449

9. – Gli enti locali in dissesto ..... » 451
9.1. – L'introduzione nell'ordinamento degli enti locali dell'istituto del dissesto ..... » 451
9.2. – La procedura per il risanamento finanziario degli enti locali di cui all'articolo 25 della legge n. 144 del 1989 ..... » 452
9.3. – Le modifiche alla procedura apportate dall'articolo 21 della legge n. 68 del 1993 ..... » 453
9.4. – Gli enti in dissesto ..... » 456
9.5. – Le carenze gestionali rilevate ..... » 460
9.6. – La revisione delle piante organiche e la mobilità » 463
9.7. – I trasferimenti erariali ..... » 466
9.8. – Lo stato delle procedure di risanamento ..... » 468
9.9. – I mutui autorizzati ..... » 469
9.10. – Considerazioni finali ..... » 471

PARTE III

1. – Analisi della redditività dei beni patrimoniali disponibili ..... » 473
1.1. – Considerazioni preliminari ..... » 473
1.2. – I dati relativi alla redditività dei beni patrimoniali disponibili di province e comuni ..... » 475

2. – Gestione del demanio ..... » 478
2.1. – Cimiteri ..... » 481
2.2. – Musei, gallerie, monumenti, immobili di interesse artistico, pinacoteche, biblioteche, archivi, beni archeologici ed etnografici ..... » 485
2.3. – Conclusioni ..... » 487

3. – Situazione degli adempimenti in ordine alla compilazione del conto del patrimonio ..... » 490
3.1. – Situazione degli adempimenti in ordine alla tenuta degli inventari ..... » 493

PARTE IV

1. – Rapporti tra enti locali e organismi gestionali ..... *Pag.* 499

2. – Controllo di gestione: applicazioni pratiche ..... » 510

2.1. – Riferimenti normativi ed individuazione del concetto del controllo di gestione ..... » 510

2.2. – La scelta del sistema informativo-contabile .... » 515

2.3. – Profili di metodologia attuativa ..... » 519

2.4. – Il piano esecutivo di gestione ed il sistema di *budget* ..... » 526

2.5. – Tecniche di rilevazione ..... » 527

2.6. – Valutazione dei risultati di gestione ..... » 529

2.7. – Conclusioni ..... » 530

2.8. – Modalità attuative del controllo di gestione ... » 531

2.9. – Metodologie di controllo in alcuni enti locali » 541

3. – Valutazione e funzionamento del controllo dei revisori ..... » 587

4. – Informatizzazione delle scritture della Sezione .... » 616

5. – Attività contrattuale ..... » 618

5.1. – Premessa ..... » 618

5.2. – Dati di consuntivo ..... » 621

5.2.1. – I nuovi contratti di mutuo e la capacità di spesa degli enti locali ..... » 623

5.2.2. – I mutui pregressi e la « rinegoziazione » .. » 627

5.3. – Stato di realizzazione di alcuni programmi autorizzati dalla legislazione speciale ..... » 630

5.4. – La riforma della contrattazione e del sistema dei prezzi nei pubblici appalti ..... » 636

5.4.1. – La riforma della legge quadro sui lavori pubblici: dalla legge n. 109 del 1994 alla legge n. 216 del 1995 ..... » 639

5.4.2. – La nuova riforma in materia di lavori pubblici ..... » 643

5.4.3. – Le competenze degli organi ..... » 651

5.5. – Andamento della spesa per appalti ..... » 653

5.6. – Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche ..... » 656

5.7. – Le consulenze esterne ..... » 660

5.8. – Le nuove linee di tendenza nel settore degli investimenti ..... » 662

5.9. – L'attuazione della politica comunitaria ..... » 670

5.10. – Osservazioni conclusive ..... *Pag.* 674

6. – Prime analisi sulle Camere di commercio ..... » 678
6.1. – Introduzione ..... » 678
6.2. – Finanziamento delle Camere: cenni ..... » 680
6.3. – Metodologia seguita per la redazione del referto » 682
6.4. – Il personale ..... » 683
6.5. – Entrate: il diritto annuale ed i trasferimenti . » 688
6.6. – Consulenze esterne ..... » 694
6.7. – Relazioni regionali delle Camere di commercio .... » 698

7. – Considerazioni generali sull'assoggettamento delle Camere di commercio al controllo-referto della Corte dei conti ..... » 736

8. – Gli enti pubblici non economici di rilevanza locale » 741

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 3/1996

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore **BUSCEMA**

Consiglieri: Dott. Felice **MASI**

Dott. Francesco **COMPASSO**

Dott. Giuseppe Salvatore **LAROSA**

Dott. Cosimo **PERRONE**

Dott. Corrado **VALVO**

Dott. Giovanni Battista **GOLETTI**

Dott. Enrico **MAROTTA**

Dott. Giovanni **SFERRA**

Dott. Antonio **DE TROIA**

Dott. Umberto **CAZZUOLA**

Dott. Antonio **GALIANI**

Dott. Oronzo **TANGORRA**

Dott. Luigi **CONDEMI**

Dott. Enrica **LATERZA**

Dott. Guido **MACCAGNO**

Dott. Gaetano **RUSSO**

Dott. Teresa **BICA**

Dott. Alfredo **MASALA**

Dott. Alberto **LONGO**

Dott. Orietta **LUCCHETTI BALSAMO**

Dott. Maria Luisa **DE CARLI**

Dott. Maria Letizia **DE LIETO VOLLARO**

Dott. Antonio **LATTARULO**

Dott. Sergio **VITIELLO**

Referendario: Dott. Andrea **LIOTTA**

Udite, nelle adunanze del 8, 22 e 29 marzo, 12 e 19 aprile, 6, 10, 19 e 24 maggio 1996, le relazioni dei Magistrati sulle singole parti della Relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 24 maggio 1996, la relazione finale del Cons. Giuseppe S. LAROSA;

CONSIDERATO

1. La Sezione con la presente deliberazione approva l'unita relazione al Parlamento della Repubblica nella quale sono esposti i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'attività amministrativa degli enti locali, in conformità al piano delle rilevazioni adottato con delibera n. 4/1995. Con la medesima deliberazione intende offrire al Parlamento sintetiche considerazioni conclusive.

2. La Sezione, come negli anni precedenti, si ispira ai principi, chiaramente espressi negli articoli 5 e 128 della costituzione, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, e dell'adeguamento della legislazione statale alle necessità dell'autonomia e del decentramento. Con tali disposizioni la costituzione italiana ha riconosciuto il valore delle autonomie nell'organizzazione e nel governo del territorio e degli interessi delle collettività locali, delle quali esse sono i naturali e legittimi rappresentanti. La norma costituzionale ha conferito alle autonomie ampie potestà nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione dello Stato, che peraltro è vincolata ad attuare un ampio decentramento amministrativo. In questa direzione ha cominciato a muoversi la legge n. 142/1990, i cui effetti sono tuttora in corso di realizzazione. Restano da compiere passi decisivi per attuare compiutamente il precetto di un ampio decentramento amministrativo e delle funzioni nell'ambito dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato.

3. La produzione legislativa del 1994 ha riguardato anche la Corte, cui la legge 14 gennaio n. 20 ha intestato nuove funzioni ed iniziative, abolendone altre.

La competenza della Sezione è stata ampliata ricomprendendovi tutti i comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti, nonchè le pubbliche amministrazioni ed enti non territoriali locali, come precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 2/1995. In attuazione, sono stati avviati il censimento di amministrazioni ed enti locali non territoriali e l'acquisizione dei conti consuntivi dei comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti presso le strutture decentrate della Corte.

In attesa di un definitivo assetto organico della finanza locale, provvedimenti di urgenza in questa materia per il 1994 sono stati posti con decreto legge 27 agosto 1994 n. 515, come fissato dalla legge di conversione 28 ottobre 1994 n. 596. Questa legge, fra l'altro, detta numerose disposizioni (i 19 commi dell'articolo 2) per gli enti locali dissestati.

Sono state in gran parte attuate nel 1994 le leggi di riforma della finanza locale, (d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, d. lgs. 15 novembre 1993 n. 507) tranne che per particolari aspetti per i quali vi sono stati sospensioni o rinvii. Nel 1994 l'intero gettito dell'i.c.i. è stato attribuito ai comuni (10.814 miliardi) e, correlativamente, i trasferimenti dello Stato nei loro confronti sono stati ridotti di un corrispondente importo. Ha avuto anche attuazione un generale riassetto del metodo di riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali territoriali.

Successivamente al periodo cui si riferisce la presente relazione, è stato emanato il decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77, concernente il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che assume un ruolo centrale per il governo delle autonomie.

4. Alla data del 15 maggio 1996 non sono stati acquisiti i consuntivi di tre province, tutte di nuova istituzione, quattordici comuni, dei quali dodici in situazione di dissesto (e, di questi, uno soltanto ha inviato, come prescritto, la scheda sostitutiva del conto) e cinque comunità montane.

Ai comuni fino a 8.000 abitanti la Sezione ha chiesto i conti consuntivi del 1994 con deliberazione n. 7/1995 e l'adempimento è stato lusinghiero. Alla data del 30 aprile 1996 in dodici regioni e nelle due province autonome il consuntivo è stato presentato dall'80 per cento dei comuni. L'esame dei consuntivi ha avuto inizio presso le strutture decentrate della Corte, ed i risultati saranno utilizzati in un prossimo referto.

5. Dai conti consuntivi, le entrate correnti di province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane sono complessivamente diminuite nel 1994, in termini di accertamenti, dello 0,99 per cento passando da 64.796,055 miliardi nel 1993, a 64.152,046 miliardi.

   Diminuiscono in misura maggiore (-5,49%) le riscossioni totali: da 51.358,801 miliardi a 48.536,808 miliardi.

   La disaggregazione dei dati per tipo di enti, per titoli e categorie dell'entrata, evidenzia che, seppure i trasferimenti dello Stato (titolo II, categoria 1^) alle province diminuiscono nel 1994, in termini di accertamenti, in misura poco significativa (-0,96%), da 5.524,792 miliardi a 5.471,536 miliardi, determinano una inversione di tendenza coerente con le aspettative. Le riscossioni, invece, aumentano, sia pure in misura molto contenuta, nel conto della competenza (0,42%), mentre diminuiscono (-2,13%) quelle totali (sui conti della competenza e dei residui), seguendo l'andamento generale. I trasferimenti ai comuni mostrano una più accentuata flessione negli accertamenti, che si attestano a 24.241,705 miliardi (-19,43%), e nelle riscossioni totali, a 23.445,051 miliardi (-23,07%). Anche per le comunità montane i trasferimenti dello Stato diminuiscono negli accertamenti, che sono 238,964 miliardi (-3,65%), ed in misura maggiore nelle riscossioni totali, risultate di 246,346 miliardi (-20,38%).

   Le entrate tributarie (titolo I) aumentano in termini di accertamenti e di riscossioni sia per le province, che per i comuni. Le province evidenziano accertamenti di 1.063,228 miliardi, aumentati dell'8,11 per cento rispetto al

1993; riscossioni totali di 1.077,335 miliardi aumentate del 16,46 per cento. I comuni presentano accertamenti di 20.978,247 miliardi, con aumento del 26,82 per cento rispetto al 1993; riscossioni totali di 19.068,361 miliardi, con aumento del 46,14 per cento. Le comunità montane, invece, segnalano diminuzioni nelle entrate del titolo I, costituite da proventi di beni e servizi, negli accertamenti e nelle riscossioni. In particolare fanno individuare accertamenti di 140,943 miliardi, diminuiti del 5,45 per cento; riscossioni totali di 136, 480 miliardi, diminuite dell'8,30 per cento.

- Una indagine parziale, su un campione di 85 comuni con popolazione compresa fra 40.000 e 60.000 abitanti, riguardante l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni negli anni 1992 e 1993 (quando la materia era disciplinata dal D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 639) segnala che gli enti hanno dato la preferenza alla concessione a terzi del servizio, rispetto alla gestione diretta che, ove presente, tende ad essere abbandonata a favore della concessione. Le tariffe sono state correttamente applicate con riferimento ai livelli minimi di legge. Le amministrazioni hanno considerato con attenzione i rilievi, concernenti la mancata esazione e l'evasione dei tributi, formulati dagli ispettori del Ministero delle finanze, che hanno talvolta consentito il recupero di somme ed una migliore definizione dei rapporti con il concessionario. I costi della gestione diretta mostrano nel 1993, rispetto al 1992, una diminuzione delle spese per il personale (che sono aumentate soltanto in cinque comuni). Il costo della gestione diretta, in base a stime degli stessi enti, ha inciso sulle riscossioni in misura che varia fortemente tra i vari comuni: nel 1992, dall'8 per cento al 77,41 per cento; nel 1993, dal 6,82 per cento al 85,24 per cento. Nel caso di concessione a terzi, il maggior numero di enti presenta una incidenza, dell'aggio sulle riscossioni, compresa fra il 20 per cento ed il 30 per cento (15 enti) ed oltre il 40 per cento (15 enti). Le modalità di aggiudicazione privilegiano la trattativa privata.

6. Nell'anno 1994 le spese correnti dei tre tipi di enti in esame sono diminuite in termini di impegni (-1,22%) e pagamenti (-1,77%) di competenza rispetto all'esercizio 1993, mentre sono aumentate in termini di pagamenti totali (2,83%) a causa dell'aumento verificatosi nei pagamenti del conto dei residui (24,78%). In particolare, gli impegni di competenza dell'esercizio 1994 risultano di 58.782,476 miliardi; i pagamenti totali, 55.187,594 miliardi.
   Disaggregando i dati per tipi di enti, si osserva che gli impegni di competenza sono diminuiti per province (-1,65%) e comuni (-1,22%), mentre, in controtendenza, sono aumentati per le comunità montane (4,66%). I predetti impegni sono di: 7.707,965 miliardi per le province; 50.340,726 miliardi per i comuni; 733,785 miliardi per le comunità montane.
   I pagamenti totali sono aumentati per le province (6,44%) ed i comuni (2,38%), mentre sono diminuiti per le comunità montane (-1,71%). Risultano di: 7.090,084 miliardi per le province; 47.427,076 miliardi per i comuni; 670,434 miliardi per le comunità montane.

7. La gestione degli investimenti, complessivamente considerata per i tre tipi di enti in esame, presenta un aumento delle entrate (6,26%) in termini di accertamenti dell'esercizio 1994, che risultano di 17.072,319 miliardi, ed una diminuzione (-9,16%) delle riscossioni totali, che sono 13.733,825 miliardi.
   Disaggregando i dati in relazione agli enti si rileva che i risultati dei comuni hanno influenzato la tendenza dell'intero comparto, non condivisa da province e comunità montane. Gli accertamenti sono aumentati soltanto per i comuni (10,8%), per i quali ammontano a 14.300,945 miliardi; mentre sono diminuiti per province (-6,47%) e comunità montane, in misura più accentuata per queste ultime (-21,06%). Gli importi sono: 1.779,545 miliardi per le province, e 991,829 miliardi per le comunità montane.
   Le riscossioni totali dei comuni sono 11.001,560 miliardi e, rispetto al 1993, sono diminuite del 12,14 per cento. In controtendenza rispetto a quella segna-

lata per l'intero comparto, appaiono le riscossioni totali delle province e delle comunità montane, aumentate, rispettivamente, del 7,02 per cento, e dell'1,43 per cento. Gli importi riscossi sono: per le province, 1.843,931 miliardi; per le comunità montane, 858,334 miliardi.

La spesa per investimenti di tutti i tipi di enti è, in termini di impegni di competenza, di 15.686,138 miliardi e, rispetto al 1993, è aumentata del 13,75 per cento. In termini di pagamenti totali è di 10.890, 078 miliardi, ed è diminuita del 7,35 per cento.

La disaggregazione dei dati per tipo di enti segnala, riguardo agli impegni di competenza, aumenti per province (10,14%) e comuni (18,64%); diminuzioni (-21,01%) per comunità montane. Riguardo ai pagamenti totali, si notano diminuzioni per tutti i tipi di enti: per le provincie (-4,41%); per i comuni (-8,50%), e per le comunità montane (-0,09%). Gli importi degli impegni di competenza sono: per le province, 2.279,359 miliardi; per i comuni, 12.414,307 miliardi; per le comunità montane, 992,472 miliardi. Gli importi dei pagamenti totali sono: per le province, 1.687,088; per i comuni, 8.447,104 miliardi; per le comunità montane, 755,886 miliardi.

8. La gestione delle partite di giro non sempre corrisponde ai principi che dovrebbero caratterizzarla, quali il bilanciamento di entrate e spese in conto competenza, un loro alto livello di realizzazione, la tempestività nello smaltimento dei residui. Un'analisi svolta sui consuntivi dell'esercizio 1994 di province, comuni e comunità montane rivela, come negli anni precedenti, la presenza di irregolarità, insieme alla tendenza ad un maggior rispetto dei suindicati principi.

9. Dai conti consuntivi trasmessi da 96 province emerge, in ordine alla situazione economica di competenza, che 62 presentano avanzo, 34 disavanzo, nessuna il pareggio. Quanto alla situazione economica di cassa, 84 sono in avanzo, 12 in disavanzo e nessuna in pareggio. Il risultato della gestione di com-

petenza è positivo per 26 province, negativo per 70 ed in pareggio per nessuna. Il risultato di amministrazione disponibile è in avanzo per tutte le 96 province.

I risultati finali dei conti di 1289 comuni evidenziano la seguente situazione economica di competenza: 918 enti in avanzo, 369 in disavanzo, 2 in pareggio. Quanto alla situazione economica di cassa: 664 enti in avanzo, 625 in disavanzo, nessuno in pareggio. Per il risultato della gestione di competenza: in avanzo 615 comuni, in disavanzo 671, in pareggio 3. Infine, per il risultato di amministrazione disponibile: in avanzo 1.255 enti, in disavanzo 31, in pareggio 3.

Dai dati contabili di 324 comunità montane si ricava: situazione economica di competenza, in avanzo 274 enti, in disavanzo 49, in pareggio uno; situazione economica di cassa, positiva per 249, negativa per 75, nessun pareggio. Risultato della gestione di competenza: 152 comunità montane in avanzo, 171 in disavanzo, una in pareggio. Risultato di ammministrazione disponibile: 316 in attivo, 6 in passivo e 2 in pareggio.

I dati globali suesposti, desunti dai conti consuntivi, non evidenziano i debiti fuori bilancio. Si rileva un'evidente antinomia tra i dati riferiti all'esercizio 1994 (situazione economica di competenza e di cassa, e risultato di competenza) relativamente omogenei, e risultato di amministrazione disponibile che prospetta una situazione complessiva favorevole alle gestioni (che soltanto in 31 appaiono in disavanzo), poichè influenzata dalla imponente gestione dei residui attivi e passivi degli anni precedenti. La conservazione fra i residui di poste attive non assistite da un concreto grado di esigibilità (come emerge da indagini svolte anche in anni precedenti) implica l'alterazione del risultato di amministrazione e la prospettazione di avanzi di amministrazione apparenti o di disavanzi mascherati.

E' quindi necessario un vigile riscontro sulle operazioni di verifica e conseguente cancellazione dei residui attivi da parte degli organi di controllo interni ed esterni. I residui passivi sono stati oggetto di maggior considerazio-

ne, ma anche per essi è necessaria una attenta disciplina di revisione allo scopo di conservare solo residui rappresentativi di effettivi impegni nei confronti di terzi, al fine di eliminare partite debitorie inesistenti, mantenute, a volte, per scopi non commendevoli.

I risultati di avanzo o di disavanzo di amministrazione vanno considerati con prudenza, a motivo dell'incertezza sulla concreta realizzazione di riscossioni e pagamenti inclusi fra i residui.

10. Una indagine della Sezione in tema di anticipazioni di tesoreria ha evidenziato che i comuni generalmente fanno ricorso alle anticipazioni per far fronte a deficienze di cassa determinate da ritardi del Ministero dell'interno, delle regioni e delle province nella erogazione di fondi, nonchè da ritardi nelle riscossioni di tributi e di canoni di utenza. E' emerso che alcuni enti del meridione corrispondono al tesoriere, sulle anticipazioni ricevute, interessi ad un tasso annuo compreso fra il 16,50 per cento ed il 18,50 per cento.

11. E' stata avviata, con riferimento all'esercizio 1994, un'indagine sull'indebitamento extrabilancio dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti che ha fornito prime e parziali risultanze a motivo della incompletezza delle risposte degli enti. Alla luce delle risposte acquisite sembra che i debiti formalmente riconosciuti, e non ricondotti in bilancio entro l'esercizio in esame, assumano dimensioni non allarmanti.

Di maggior rilievo appaiono, invece, le situazioni debitorie non definite attraverso il riconoscimento formale (oneri latenti), che gli enti dichiarano con maggior diffusione e per importi maggiormente significativi. In particolare, meritano di esser posti sotto osservazione gli oneri per indennità di espropriazione che derivano dalla soccombenza degli enti in giudizio o da procedimenti in corso. I risultati dell'indagine, pur nella loro parzialità, fanno considerare opportuno che gli amministratori degli enti, i servizi di ragioneria e gli organi di controllo interno non trascurino di rilevare la formazione di

oneri latenti e che nella programmazione finanziaria si tenga conto di tali passività in via di emersione, in modo da evitare che il loro repentino concretizzarsi possa creare difficoltà alla gestione dell'ente.

12. Un'analisi degli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 (anno in cui l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento) al 31 dicembre 1994, segnala che si è trattato di 372 comuni e dell'amministrazione provinciale di Napoli. Il fenomeno è concentrato nell'area meridionale e principalmente in Calabria (27,9%), Campania (17,1%), Puglia (12,8%) e Basilicata (12,2%). L'analisi degli enti in dissesto distinti per classi demografiche, mostra la prevalenza dei comuni fino a 5.000 abitanti, che rappresentano l'83,83 per cento dei dissestati. In tali comuni, la ridotta consistenza della popolazione e delle entrate proprie, unita alla impossibilità di comprimere i costi dei servizi (seppur organizzati per soddisfare le esigenze dei pochi residenti) al di sotto di livelli minimi di spesa, rendono difficile l'espletamento delle funzioni essenziali in condizioni di equilibrio economico-finanziario. E' auspicabile un intervento che realizzi con gradualità, partendo dai comuni più piccoli, le aggregazioni necessarie per raggiungere dimensioni demografiche che consentano una gestione efficiente, efficace, ed economicamente sostenibile, e che riducano il fenomeno di dissesti dovuti a ragioni di ordine strutturale. Ottantasette comuni in dissesto hanno ottenuto l'adeguamento dei contributi statali all'importo medio calcolato per la loro classe di appartenenza, a compensazione delle sperequazioni subite.

Il personale in servizio negli enti in dissesto risultato in eccesso rispetto alle piante organiche rideterminate, è stato collocato in mobilità. Il fenomeno ha interessato 2.830 dipendenti di 125 comuni (che sono il 33,6% dei dissestati). Di questi, 34 fanno parte dell'area centro-settentrionale e 91 di quella meridionale ed insulare. La mobilità presenta gli indicatori più elevati in Basilicata e Toscana (75%), Abruzzo (66,7%), ed Emilia Romagna (57,1%). L'analisi per dimensioni demografiche evidenzia che il collocamento in

mobilità è prevalente nei comuni fino a 2.000 abitanti, che rappresentano il 58,4 per cento degli enti in dissesto.

E' opportuna una disciplina del risanamento secondo la specialità delle singole situazioni territoriali e delle dimensioni degli enti e con definizione, completa e non parziale, di tutte le situazioni debitorie pendenti. Le innovazioni procedurali introdotte dalla legge n. 68 del 1993, dopo oltre due anni dalla applicazione, non hanno ridotto significativamente i tempi per la conclusione del procedimento. Una rapida conclusione può essere ottenuta decentrando sia la verifica dell'attività degli organi straordinari di liquidazione, che l'emanazione dei provvedimenti di risanamento. Fino al 1994 l'ammontare dei mutui autorizzati per il risanamento è stato di 218,2 miliardi.

13. La tenuta delle contabilità patrimoniali da parte degli enti pubblici, ed in particolare di quelli territoriali, risulta insoddisfacente essendo ancorata al sistema catastale pensato per una funzione giuridico-fiscale. Per gli enti locali i conti patrimoniali dovrebbero offrire più precise indicazioni, in attuazione delle modifiche introdotte con il nuovo ordinamento finanziario e contabile ed in considerazione dei nuovi criteri dettati per la formazione delle scritture elementari dei conti. Il termine del 31 dicembre 1995, stabilito per l'aggiornamento straordinario dell'inventario dei beni immobili patrimoniali, è stato prorogato al 31 maggio 1996 (art. 8 d.l.27 ottobre 1995 n. 444, convertito in l. 20 dicembre 1995 n. 539). Per l'anno 1994 il conto del patrimonio è stato presentato da 1.198 comuni su 1.325 con più di 8.000 abitanti.Con riferimento all'esercizio 1994, è stata svolta un'indagine sulle gestioni dei beni storico-documentali ed artistico-monumentali, nonchè sui servizi funebri e cimiteriali dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti. Si è notato che moltissimi enti non hanno il piano regolatore cimiteriale previsto dal d.p.r. 285/90, con conseguente grande variabilità delle aree concedibili per uso privato. Molti enti non hanno precisato se il servizio di trasporto funebre

sia gestito direttamente, o concesso a terzi, e fanno sussistere dubbi sulla regolare esecuzione del servizio e su abusi di vario genere.

14. In attesa che il nuovo sistema dei controlli possa trovare completa attuazione, la Sezione ha effettuato un'indagine che ha interessato i collegi dei revisori delle province e dei comuni della sesta classe demografica. L'indagine ha avuto lo scopo di individuare le tecniche di analisi e le modalità operative applicate al fine di pervenire ad una classificazione delle impostazioni prevalenti e, al contempo, di valutare l'incidenza delle esperienze di controllo sui processi decisionali delle amministrazioni. I dati raccolti hanno evidenziato che il controllo gestionale ha una diffusione molto limitata in campo nazionale ed è del tutto sconosciuto nelle regioni meridionali.

    L'esame delle relazioni dei predetti collegi dei revosori dei conti ha evidenziato che le anomalie riscontrate riguardano: mancanza totale o parziale del conto del patrimonio e degli inventari; irregolarità nella copertura dei costi dei servizi; omessa riscossione di fitti, canoni, crediti e tributi locali; mancata revisione dei residui; mancata utilizzazione o ritardi nella utilizzazione di mutui; irregolarità formali del procedimento di erogazione della spesa, con effetti sul risultato finale di amministrazione; individuazione delle c.d. "posizioni debitorie latenti".

15. Aumenta il ritardo del Parlamento italiano nella emanazione della legge annuale comunitaria: quella per il 1994 è stata emanata il 6 febbraio 1996, con conseguenti complicazioni e condizionamenti per l'attività regolamentare ed attuativa delle regioni e degli enti locali.

    La Sezione evidenzia le carenze dello Stato italiano nella piena utilizzazione dei finanziamenti assegnati dalla Comunità Europea in vari settori di intervento, tra i quali quello dei fondi strutturali. Le maggiori difficoltà attuative sono attribuibili a disfunzioni di carattere amministrativo e burocratico che non hanno consentito la completa utilizzazione del cofinanziamento europeo,

che pertanto viene ridotto o revocato nei confronti dello Stato italiano a vantaggio di altri stati comunitari. La correzione delle disfunzioni è affidata all'azione della Cabina di regia nazionale, quale centro di riferimento per l' acquisizione dei finanziamenti comunitari, nonchè alle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, nell'ambito del fondo rotativo per la progettualità, per consentire l'elaborazione dei progetti di massima, definitivi ed attuativi degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario.

Una indagine della Sezione sulla attuazione del primo ciclo di intervento con fondi strutturali comunitari, effettuata considerando singoli progetti finanziati in varie regioni e nelle due province autonome, ha evidenziato notevoli ritardi. Per la realizzazione dei progetti è stata concessa dalla Commissione europea un'ultima dilazione, fino al termine del corrente anno 1996.

16. L'attività contrattuale nel 1994 non ha subito evoluzioni migliorative rispetto agli anni precedenti. L'esigenza di razionalizzare e di rendere trasparente il settore dei lavori pubblici e quello dei contratti, ha determinato l'emananazione di affrettate riforme legislative che, sovrapponendosi senza un adeguato coordinamento, hanno reso più incerto il quadro normativo di riferimento. Sono, di conseguenza, aumentate le difficoltà di amministratori e funzionari nell'individuare soluzioni giuridicamente corrette a problemi interpretativi di norme, e nell'effettuare scelte ed assumere comportamenti adeguati a portare a compimento le opere pubbliche. E' indispensabile che vi sia chiarezza normativa, con testi stringati che pongano principi in armonia con quelli codificati dall'Unione Europea, e che siano rispettosi delle garanzie costituzionali delle autonomie.

Un'indagine su un campione di enti ha evidenziato carenze ed inefficienze: sommarie valutazioni iniziali hanno determinato variazioni di programmi, con proliferazione di stralci e di varianti, conseguenti aumenti dei costi e dei tempi di realizzazione delle opere che a volte, dopo venti anni dall'inizio dei lavori, non risultano completate. L'attività di progettazione appare caratteriz-

zata da episodicità e scarsa attendibilità, mentre prolifera il ricorso alle consulenze dei professionisti privati. La trattativa privata, nonostante i limiti legislativi posti, appare notevolmente diffusa.

La diminuita iniziativa delle amministrazioni locali è attribuibile ai crescenti vincoli di bilancio, alle note vicende giudiziarie in corso, alla difficile transizione dall'intervento straordinario a quallo ordinario nelle aree depresse, che stenta a decollare.

A fini di trasparenza nelle procedure contrattuali, di eliminazione di fenomeni distorsivi, di individuazione degli oneri in corso d'opera, di un efficiente ed efficace controllo di gestione, è reale l'esigenza di un monitoraggio obbligatorio delle opere pubbliche in esecuzione, mediante appositi modelli che evidenzino le modalità della contrattazione e gli elementi illustrativi del buon andamento nella realizzazione delle iniziative. I modelli dovrebbero essere allegati al conto consuntivo.

17. La competenza della Corte dei conti ad effettuare il controllo successivo sulle Camere di commercio deriva dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20. Si tratta di un controllo che, pur con le sue connotazioni evolutive particolari, segue le linee generali dell'attività di referto sulla gestione delle autonomie locali.

Il risultato del controllo è compendiato in "relazioni" che vengono inviate tanto al Parlamento che alle amministrazioni interessate. Per il primo anno la Sezione ha ritenuto che il personale, le consulenze esterne ed i trasferimenti dallo Stato o dalle Regioni, fossero temi meritevoli di approfondimento nel contesto della gestione finanziaria delle Camere. Tale approfondimento è stato effettuato attraverso l'individuazione di alcuni indicatori finanziari che consentono di porre a confronto le diverse situazioni regionali. Dall'analisi delle entrate si evince che i trasferimenti dello Stato e delle regioni rappresentano una voce poco significativa nel sistema delle entrate camerali, che sono incentrate sul diritto annuale e su altre entrate proprie. In materia di personale si segnalano scostamenti, rispetto a dati medi, per quanto attiene al

trattamento economico ed alla presenza di dirigenti (che è maggiore in alcune regioni a statuto speciale, mentre nelle Camere di una regione - la Calabria - non vi sono dirigenti), ed alla consistenza organica, che è maggiore nelle Camere di regioni ove vi sono meno imprese. Le Camere fanno ampiamente ricorso a consulenze esterne prevalentemente per studi, ricerche e documentazione, anche nei settori fiscale e legale.

P.Q.M.

riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981 n. 786 e dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita Relazione, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni di cui alla delibera sopra indicata.

Ordina alla Segreteria di inviare copia al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del Bilancio e della Programmazione economica, al Ministro delle Finanze, al Ministro per la Funzione Pubblica ed affari regionali, al Ministro dell'Interno, al Ministro del Tesoro, nonchè alle Amministrazioni provinciali, ai Comuni con più di 8.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Camere di commercio, ai Comitati regionali di controllo ed alle Associazioni rappresentative degli enti citati

L'ESTENSORE	*IL PRESIDENTE*
(F.to Cons. Giuseppe S. LAROSA)	(F.to Prof. Salvatore BUSCEMA)

PAGINA BIANCA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1994

PAGINA BIANCA

PARTE I

1. Quadro normativo nazionale

1.1 Premessa

Negli anni trascorsi questa Sezione ha più volte rappresentato al Parlamento, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge n.142 del 1990, la necessità di modificare i termini estrinsecativi del sistema della finanza trasferita nei confronti degli enti locali, nel senso di accordare a questi una maggiore autonomia in materia finanziaria. E ciò nella considerazione che l'autonomia sarebbe svuotata di contenuto se venisse a mancare, in capo a tali enti, la possibilità di avere adeguati tributi propri.

Come è noto, questi principi, oltre ad essere chiaramente esplicitati nella Carta europea dell'autonomia locale, risultano immanenti negli artt.5 e 128 della Costituzione, la quale, come è altresì noto, afferma, rispettivamente, la duplice esigenza del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, da una parte, e dell'adeguamento della legislazione statale alle loro necessità, dall'altra, e indica nella legge generale dello Stato lo strumento base della disciplina del relativo ordinamento.

Con tali regole di fondo la Costituzione italiana ha inteso affermare il valore autonomistico nell'organizzazione e nel governo del territorio, conferendogli una sorta di primato, rispetto alla stessa legislazione statale, che vi si deve adeguare ed è tenuta a corrispondervi, e manifesta la volontà, con lo strumento normativo menzionato (della legge generale), di elevare le autonomie locali a sistema e a non considerarle oggetto di specifica disciplina di dettaglio e di particolare e minuto intervento nel loro singolo ambito istituzionale.

Ora, tutto ciò è possibile se gli enti autonomi sono messi nella condizione di poter attendere concretamente alla cura dei loro fini istituzionali.

E la concreta cura di tali fini si realizza pure, se non soprattutto, mediante una finanza propria, la quale, con i meccanismi di cui abbisogna per attuarsi, determina anche una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli enti stessi.

In relazione a tali considerazioni si è mosso il legislatore del 1990 (legge 142), quando all'art.54, dopo aver affermato che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, ha disposto che ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite, aggiungendo che la legge deve assicurare, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

Lo stesso legislatore, dopo aver specificato dettagliatamente i tipi di tributi di cui la finanza di comuni e province deve essere costituita, ha precisato che i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale.

Dopo aver affermato tali principi nella legge n.142, il Parlamento, con la legge 23 ottobre 1992, n.421 (di delega) - emanata in attuazione del comma 1° dell'art.54 della stessa legge n.142 - ha demandato al Governo il compito di produrre uno o più decreti legislativi al fine del riordino della finanza degli enti territoriali.

Il Governo vi ha provveduto con il decreto n.504 del 30 dicembre 1992, in ordine al quale questa Sezione ha già in parte comunicato le proprie considerazioni al Parlamento con il referto rassegnato nel mese di luglio 1995.

1.2 Norme nazionali relative alla finanza locale per il 1994

Il decreto legislativo n.504 del 1992, oltre ad istituire e disciplinare, con il titolo I, l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) e, con il titolo II, due tributi provinciali - di cui, uno, per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e, un altro, per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico - ha recato, con il titolo IV - capo II - la disciplina a regime nei trasferimenti, erariali agli enti locali.

In base a tale disciplina, a decorrere dal 1994 (v. art.34), lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni con l'assegnazione di tre fondi: *a)* fondo ordinario; *b)* fondo consolidato; *c)* fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale.

Detti fondi si aggiungono a quello nazionale speciale per gli investimenti, già in funzione dal 1993, con cui lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche.

Lo stesso art.34 prevede che lo Stato concorra, altresì, al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annuale è stabilita dalla legge finanziaria dello Stato.

Mentre per i comuni e le province lo Stato concorre ai loro bilanci con assegnazioni sui tre i fondi sopra indicati (fondo ordinario, fondo consolidato e fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale), per le comunità montane esso concorre soltanto per i primi due fondi.

Sempre l'art.34, oltre a disporre che, fatta eccezione per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (che può variare di anno in anno), gli altri trasferimenti erariali non sono riducibili nel triennio, stabilisce che i contributi relativi al fondo ordinario, a quello consolidato e a quello perequativo devono essere corrisposti in due rate annue uguali, da versarsi, rispettivamente, entro febbraio ed entro settembre.

Lo stesso Capo II del titolo IV del decreto legislativo n.504 stabilisce, con gli articoli successivi al 34, la disciplina di dettaglio riguardante: il fondo ordinario (art.35); la definizione dei contributi spettanti ai singoli enti locali (art.36); la ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari (art.37); i servizi indispensabili per le materie di competenza statale delegata o attribuite all'ente locale (art.38); il fondo consolidato (art.39); la perequazione degli squilibri della fiscalità locale (art.40); il riparto del fondo nazionale ordinario per gli investimenti (art.41); il riparto del fondo nazionale speciale per gli investimenti (art.42); la quota del fondo ordinario per gli enti dissestati (art.43); le certificazioni degli enti locali e dei consorzi (art.44); i controlli centrali per gli enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie (art.45); l'autofinanziamento di opere pubbliche (art.46); la popolazione degli enti locali (art.47).

A tali norme seguono, infine, quelle contenute negli artt.48 e 49, che hanno riguardo all'ambito di applicazione delle disposizioni del decreto in questione e al relativo coordinamento finanziario.

La Sezione, inoltre, non può non evidenziare l'opportuno contributo di chiarezza recato dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507, emanato dal Governo in attuazione dell'art.4 - comma 4, lettere *a), b), c), d)* e *e)* - della citata legge (di delega) 23 ottobre 1992, n.421, concernente il riordino della finanza degli enti territoriali.

Tale decreto disciplina, in maniera sistematica, la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Questa stessa Sezione, però, non può non manifestare perplessità in ordine all'attribuzione della direzione centrale per la fiscalità del Ministero delle finanze della funzione di "vigilanza" (art.35) sulle gestioni dirette o in concessione dell'imposta sulla pubblicità e del servizio delle pubbliche affissioni.

Per l'esercizio di tale funzione è, tra l'altro, prescritto (commi 2 e 3) l'obbligo, in capo al comune, di inviare al predetto Ministero, entro trenta giorni dalla loro adozione, le deliberazioni approvative del regolamento e delle tariffe.

Il Ministero, ove ritenga che i cennati atti siano contrari a disposizioni di legge (e quindi presentino vizi di legittimità) ne chiede il riesame, ferma restando la loro esecutività.

Trattasi di una funzione, il cui esercizio potrebbe determinare dubbi di compatibilità con l'attività dei comitati regionali di controllo e, soprattutto, problemi giuridici di coerenza con il vigente sistema delle autonomie degli enti territoriali, garantito, oltre che dalla Costituzione, anche dalla Carta europea dell'autonomia locale e dalla legge n.142 del 1990.

In data 1 dicembre 1993, il Governo, sempre in base alla stessa legge di delega n.421 del 1992, ha emanato due altri decreti legislativi, aventi, rispettivamente, il n.510 e 528, con i quali ha dettato disposizioni correttive del precedente decreto n.504 del 1992. Con il primo sono state riviste le norme in materia di versamento dell'imposta comunale sugli immobili; mediante il secondo sono state modificate quelle concernenti le modalità per la ripartizione dei contributi erariali agli enti locali.

Il decreto-legge 27 agosto 1994, n.515, come fissato dalla legge di conversione 28 ottobre 1994, n.596, reca provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1994.

Trattasi di numerose disposizioni normative che, oltre a riguardare i trasferimenti agli enti locali, modificano in parte il pregresso ordinamento in tale materia.

Per il 1994 è autorizzata, ai fini dello sviluppo della montagna, la spesa di 75 miliardi, che vengono distribuiti alle regioni per il successivo riparto tra le comunità montane sulla base della popolazione (50%) e della superficie montana per il rimanente 50%.

Inoltre, il fondo per lo sviluppo degli investimenti di province, comuni e comunità montane, previsto per £ 11.725 miliardi e 914 milioni (per il 1993) dal decreto legislativo n.504 del 1992, è aumentato di 125 miliardi per l'attivazione delle procedure di risanamento degli enti locali dissestati (art.25 della legge n.144 del 1989)

Per lo stesso anno 1994, ai fini degli interventi statali per il sostegno dell'occupazione (legge n.236 del 1993) sono autorizzate spese per £ 125 miliardi a favore del comune e della provincia di Napoli e 50 miliardi per il comune di Palermo.

La legge n.596 del 1994 detta numerose disposizioni (i 19 commi dell'art.2) per gli enti locali dissestati.

Trattasi di una serie di norme che si innestano, ora in senso abrogativo, ora in senso derogatorio, ora in senso aggiuntivo, nella complessa normativa riguardante la disciplina degli enti locali dissestati, che ha avuto inizio nel 1989 con la legge n.144.

Al riguardo si rinvia all'apposito capitolo della relazione relativo agli enti deficitari.

La stessa legge n.596 reca, agli artt.3 e 3 *bis*, non poche norme concernenti, il primo, il recupero dell'I.C.I.A.P. e l'utilizzo dei contributi statali sulle rate dei mutui; il secondo, le modificazioni al decreto legislativo n.507 del 1993, riguardante, quest'ultimo, la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

L'art.4 della più volte citata legge n.596 reca la disciplina dei flussi finanziari dei comuni.

Questa dispone, tra l'altro, che per l'anno 1994 i contributi spettanti a tali enti a valere sul fondo ordinario, istituito - come avanti indicato - dall'art.34 del de-

creto legislativo n.504 del 1992, sono versati anziché in due rate uguali (una entro febbraio e l'altra entro settembre di ciascun anno), in due rate, di cui la prima per un importo pari al 65% e la seconda per il rimanente 35%.

Lo stesso art.4 disciplina pure l'utilizzazione in termini di cassa le entrate a specifica destinazione, nonché le modalità di calcolo, nella redazione dei bilanci di previsione 1994, dell'ammontare dei contributi ordinari anche in relazione al gettito dell'I.C.I..

Gli articoli successivi al 4 (e precisamente dal 5 all'8) recano norme concernenti la proroga di termini (come quello relativo all'applicazione progressiva della contabilità economica), modifiche alle tariffe d'estimo, il contributo alle nuove amministrazioni provinciali, autorizzazioni per il comune di Roma.

1.3 Legge 14 gennaio 1994, n.20

Nel corso del 1994, anno di riferimento della presente relazione sulle gestioni degli enti locali, è entrata in vigore la legge n.20, recante la riforma della Corte dei conti.

Pertanto, in questo capitolo, che ha ad oggetto l'esame a grandi linee del quadro normativo concernente le cennate gestioni, la Sezione dovrebbe portare la propria attenzione anche sulla citata legge, la quale costituisce un avvenimento di grande rilievo nell'ambito dell'ordinamento giuridico, poiché innova profondamente il sistema dei controlli intestati all'Istituto.

Senonché, nella parte IV della relazione al Parlamento, allegata alla deliberazione n.3 del 1995, la Sezione medesima ha anticipato per certi versi l'argomento di pertinenza di quest'anno.

Essa, dopo aver rappresentato l'esistenza di due diverse interpretazioni della legge n.20 (una restrittiva ed un'altra estensiva), ha ritenuto di non avere competenza a stabilire la portata della legge medesima e, quindi, ha affermato "che un assetto

innovativo riguardante la Corte nella sua unità potrà essere individuato e definito dalle Sezioni Riunite".

Conseguentemente questa stessa Sezione, ai sensi degli artt.3 e 4 del T.U. 12 luglio 1934, n.1214, e 4, comma 1°, della legge 14 gennaio 1994, n.20, ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di deferire "alle Sezioni Riunite la deliberazione sul riparto delle nuove competenze - di cui all'art.3 (commi da 4 a 12) della legge n.20 del 1994 - tra le sezioni e articolazioni della Corte, previa individuazione delle "amministrazioni pubbliche" destinatarie del testo legislativo.

Con la deliberazione n.2 del 1995, le Sezioni Riunite hanno affrontato il problema - ritenuto preliminare e pregiudiziale rispetto al tema principale della delibera - relativo al significato da dare all'espressione "amministrazioni pubbliche", contenuta nel comma 4° dell'art.3 della legge 20.

E ciò nell'ovvia considerazione che soltanto dopo la soluzione di tale problema, implicante "la latitudine dell'area sulla quale si esercitano le riformate funzioni di controllo della Corte dei conti", era possibile poi fissare l'attribuzione delle competenze ai singoli uffici.

Coerentemente a siffatta impostazione, le stesse Sezioni Riunite hanno deliberato che la locuzione "amministrazioni pubbliche", contenuta nella prima parte del comma 4° dell'art.3 della legge n.20, è da riferirsi a tutti gli enti pubblici e non solo alle amministrazioni statali.

In aderenza a tale presupposto, le medesime Sezioni Riunite hanno poi attribuito ai diversi uffici della Corte i nuovi compiti di controllo.

Alla Sezione enti locali, oltre al controllo referente sugli enti territoriali previsto dalla legge n.51 del 1982 e successive modificazioni e integrazioni, è stato assegnato, ai sensi della legge n.20, quello: *a)* sui comuni con meno di 8.000 abitanti; *b)* sul funzionamento dei relativi organi di controllo interno.

Alla stessa Sezione enti locali e alle delegazioni regionali della Corte è stato attribuito il controllo (da esercitarsi in "forme paritarie di collaborazione") sugli enti

pubblici non economici locali (ex art.1, comma 2°, del decreto legislativo n.29 del 1993), comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

In ottemperanza a quanto disposto dalla delibera in questione, la Sezione enti locali ha già cominciato ad operare attrezzandosi alla bisogna.

Fin qui la deliberazione n.2 del 1995 delle Sezioni Riunite, fondamentale ai fini della ripartizione delle competenze. Manca, però, in tale deliberazione - ma ciò esulava dal *"thema deliberandi"* - la concettualizzazione del controllo di gestione.

Ciò precisato, questa Sezione ritiene opportuno rammentare che la legge n.20 ha formato oggetto di esame anche da parte del giudice delle leggi in un giudizio di legittimità costituzionale promosso con ricorso delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna.

E anche se la relativa sentenza (n.29 del 1995) riguarda formalmente l'applicazione della legge in questione soltanto per quanto concerne le regioni, si rileva, nella sua ampia e dettagliata motivazione, la ricostruzione sistematica del controllo successivo sulla gestione, il suo fondamento, nonché le finalità, la natura, il contenuto e le procedure per attuarlo. E non sòlo. Indirettamente è dato altresì rilevare i soggetti che a detto controllo devono essere sottoposti.

Al riguardo, due sono gli aspetti che in questa sede interessano particolarmente: *1)* i tipi di controllo attribuiti dalla legge n.20 alla Corte dei conti; *2)* i soggetti che a termini della stessa legge devono essere controllati.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, vi hanno provveduto le Sezioni riunite con la cennata deliberazione n.2 del 1995, la quale fa testo per tutti gli uffici della Corte; in ordine al primo aspetto, invece, valgono le seguenti considerazioni.

La Corte costituzionale afferma che "l'insieme dei controlli previsti negli artt.100, comma 2°, 125, comma 1°, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori", e aggiunge che "il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art.97), della responsabilità dei

funzionari (art.28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art.81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art.119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali".

Ora, siffatte forme ulteriori di controllo attribuite dalla legge n.20 alla Corte dei conti sono da considerare "come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art.97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

In sostanza, trattasi di un controllo che "è qualcosa di essenzialmente diverso da quello cui si riferisce l'art.100 o, più precisamente, è un istituto che il costituente non ha previsto, ma la cui attuazione... non è preclusa dalle norme costituzionali sui controlli. Il suo titolo, pertanto, non risiede nell'art.100, ma in un non irragionevole svolgimento della discrezionalità del legislatore volto a realizzare interessi costituzionalmente tutelati".

La Corte costituzionale - sempre nella parte motiva della sua sentenza - individua due diversi tipi di controllo, disciplinati dal comma 4° dell'art.3, e ne fornisce i loro connotati essenziali.

Infatti, dopo aver affermato che nei controlli contabili e di legittimità la Corte dei conti è chiamata a "verificare" la conformità di determinati atti della pubblica amministrazione rispetto alle previsioni legislative e di bilancio (che poi sono i controlli di cui alla prima parte del predetto comma 4°), nel caso del controllo sulla gestione, invece, essa "è tenuta ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività

amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

In questa seconda ipotesi non pare dubbio che ci si trovi in presenza del vero controllo di gestione, o di buon andamento, previsto dalla seconda parte del cennato comma 4°.

"In altri termini", soggiunge la Corte costituzionale, "in quest'ultimo caso, il controllo consiste nel confronto *ex post* tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati".

Come è dato constatare, si tratta, nelle fattispecie ipotizzate dal comma 4°, di due diversi tipi di controllo. E, come afferma ancora la Corte costituzionale, "in ragione della radicale diversità tra il controllo di legittimità o quello contabile e il controllo sulla gestione, quest'ultimo, a differenza dei primi, non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari".

E che siano proprio due i moduli di controllo previsti dal comma 4° dell'art.3 scaturisce anche dalle seguenti considerazioni.

Il comma 2° dell'art.100 della Costituzione dispone che: "la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato".

Il comma 4° dell'art.3 della legge 20 si esprime negli stessi termini, aggiungendo al "bilancio dello Stato" anche il "patrimonio" ed estendendo lo stesso controllo alle "gestioni fuori bilancio ed ai fondi di provenienza comunitaria".

Il modulo di controllo è dunque lo stesso: esame della gestione degli indicati settori secondo lo schema tradizionale e con i medesimi effetti sanzionatori.

E non occorre ricercare altro possibile modulo di controllo. Perché è lo stesso comma 4° che precettivamente lo indica e lo impone: "verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni".

Il che significa che la legge fa obbligo alla Corte di esaminare gli atti, anzi la gestione (che altro non è se non una coordinazione funzionale di atti), sotto il profilo della legittimità allargata; vale a dire, l'insieme di legittimità e regolarità, intendendo - come è a tutti noto - la prima, come conformità degli atti stessi a norme e principi giuridici e, la seconda, la loro conformità a regole tecniche o contabili.

Così operando, il cerchio, per così dire, si chiude, nel senso che esso, iniziato con la legge (per lo Stato e le regioni) e la delibera (per gli enti locali) di autorizzazione del bilancio, e passando per le fasi del controllo e della parifica, ritorna, soprattutto per l'effettuazione del controllo politico finale, all'originario organo volitivo autorizzatore.

In sostanza, nella fattispecie, trattasi - come prima evidenziato - del controllo tipico della Corte, cioè del controllo *"tout court"*; di quel controllo, cioè, cui sono connessi precisi effetti giuridici, che possono condurre alla declaratoria della legittimità e regolarità degli atti o della illegittimità e irregolarità degli stessi e, in quest'ultimo caso, alla loro cancellazione di fatto dal mondo del diritto.

Per quel che qui interessa, nessun'altra indagine l'organo controllante (la Corte) può fare al di fuori della "legittimità" e della "regolarità" come sopra considerate. In ciò, quindi, si compendia "il controllo successivo sulla gestione". Almeno quello indicato nella prima parte del comma 4°. Quindi questo non può essere un controllo di buon andamento o di gestione. E ciò risulta evidente ove si consideri che tale ultimo tipo di controllo (che è incentrato sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità della gestione), è previsto nella seconda parte dello stesso comma 4°, là dove è disposto che la Corte "accerta, anche in base all'esito di altri controlli,

la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

Per cui delle due l'una: *a)* o il vero controllo di gestione è quest'ultimo - e allora il primo è di sola legittimità allargata; *b)* oppure il vero controllo di gestione è il primo - e allora quest'ultimo costituirebbe un inutile doppione di quello.

Al riguardo, parrebbe doversi ritenere che la soluzione voluta dal legislatore sia quella considerata sub *a)*.

Infatti, sembrerebbe che solo in questo caso si è in presenza di un controllo che attiene al buon andamento dell'azione amministrativa; controllo da effettuarsi sulla base di "programmi definiti annualmente" - non necessariamente concernenti tutte le attività svolte da ciascuna amministrazione statale - e secondo criteri predeterminati. Non solo, ma svolto anche "in base all'esito di altri controlli". Evidentemente effettuati da organismi diversi a ciò deputati dalla legge.

Orbene, un controllo che tende ad accertare se l'amministrazione controllata abbia o meno conseguito i risultati stabiliti dalla legge - e per fare ciò l'organo controllante deve valutare comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa - non può non ascriversi alla categoria dei controlli di buon andamento. Perché è il nocciolo fondamentale dell'attività gestoria che in questo caso viene in considerazione.

Ora, se un controllo esterno di tal genere fosse accompagnato anche da effetti diretti (di carattere sanzionatorio) nei confronti dell'amministrazione pubblica controllata, costituirebbe una grave menomazione per quest'ultima e si porrebbe, per altro verso, al di fuori del quadro normativo di livello costituzionale. E ciò, sia se dovesse trattarsi di amministrazioni statali, sia - e a maggior ragione - se dovesse trattarsi degli enti territoriali minori.

Esso sarebbe illegittimamente svolto dalla Corte, in quanto troverebbe una insuperabile preclusione negli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione. E una leg-

ge ordinaria, quale è la n.20 del 1994, non può porsi in contrasto con la Carta fondamentale della Repubblica.

Il costituente, infatti, con una precisa scelta di campo ha voluto assoggettare lo Stato, le regioni e gli enti locali ad un tipo di controllo che privilegiasse il profilo della legittimità dell'azione amministrativa a scapito di quello del merito. E lo ha fatto - come è noto - riservando a quest'ultimo aspetto soltanto il potere in capo all'organo controllante di richiedere, con congrua motivazione, il riesame degli atti ritenuti inopportuni con riferimento soltanto a quelli delle regioni e degli enti locali.

Tale possibilità ora non esiste più, dato che è stata esclusa, per i Co.Re.Co., dalla legge n.142 del 1990 e, per le commissioni statali di controllo, dal decreto legislativo n.40 del 1993.

La conseguenza di siffatti fenomeni è stata una rivalutazione sia dei controlli interni di merito, sia di quelli esterni di tipo referente sul buon andamento, come quello, appunto, introdotto dalla più volte citata legge n.20 qui all'esame.

Ebbene, che quest'ultimo controllo sia di tipo referente non pare esistano dubbi. Del resto, oltre che da quanto sopra evidenziato, lo si evince chiaramente anche dai due commi successivi al 4°, cioè il 5° e il 6°, con i quali sono stabiliti l'oggetto di tale controllo (per quanto riguarda le regioni), talune modalità del suo esercizio, i soggetti destinatari del referto e le sue cadenze temporali.

1.4 Ispezioni ed accertamenti diretti

L'8° comma dell'art.3 della legge n.20 contiene disposizioni, le quali per la maggior parte sono di tipo strumentale, a supporto di tutte le funzioni di controllo svolte dalla Corte; sono inoltre di immediata applicazione, soggiacendo esse in tutto e per tutto all'art.10 delle preleggi.

Detto comma dispone che "la Corte dei conti può chiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può ef-

fettuare o disporre ispezioni ed accertamenti diretti", ferma restando l'applicazione del comma 4° dell'art.2 del decreto legge 15 novembre 1993, n.453.

In virtù di tale ultima disposizione e dei richiami in essa direttamente e indirettamente contenuti (art.16, comma 3°, decreto legge 13.5.1991, n.152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12.7.1991, n.203; art.74 regio decreto 12.7.1934, n.1214), la Corte dei conti può altresì delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni, avvalersi di consulenti tecnici, chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie, disporre accertamenti diretti e, anche a mezzo della Guardia di Finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata.

Il quadro descritto va, inoltre, completato alla luce delle possibilità già consentite dal rinvio operato dal successivo art.3, comma 9°, della citata legge n.20, per effetto del quale, per l'esercizio delle attribuzioni di controllo, si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni della stessa legge, le norme procedurali di cui al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il citato R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni.

Nel cennato plesso normativo è possibile, residuamente, rinvenire:

- nel capo I, relativo alle *"attribuzioni in generale"*, la disposizione dell'art.16 secondo la quale la Corte dei conti ha diritto di chiedere ai Ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni ed i documenti che si riferiscono alle riscossioni ed alle spese e tutte le notizie ed i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni;
- nel capo II, concernente le *"attribuzioni di controllo"*, l'art.33, secondo cui, ad integrazione delle normali funzioni di riscontro, la sezione del controllo ha facoltà di disporre eventuali accertamenti diretti presso funzionari ed agenti che abbiano maneggio di denaro o di materie di proprietà dello Stato e, con provvedimento non suscettibile di gravame, la facoltà di applicare penalità ai funzionari

nei confronti dei quali risulti accertato che, senza giustificato motivo, abbiano lasciato trascorrere i termini stabiliti per la presentazione dei rendiconti, salvo regolare giudizio di responsabilità quando dal ritardo sia derivato un danno per lo Stato; nonché il rinvio ad un apposito provvedimento del Capo del Governo, di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Corte dei conti, per la individuazione dei funzionari ai quali si debba far carico della predetta responsabilità, dei termini per la trasmissione degli atti, delle penalità e modalità per l'applicazione delle stesse.

Dall'analisi svolta sembra, in primo luogo, potersi desumere che la disposizione in riferimento (art.3, comma 8°, legge n.20), valutata comparativamente in relazione ai precedenti emersi, lungi dall'evidenziare una portata innovativa, si appalesa, in realtà, di carattere essenzialmente ricognitivo.

Soffermandosi, infatti, ad accennare sinteticamente al già previsto generale potere di richiedere atti o notizie e disporre ispezioni ed accertamenti, la stessa sostanzialmente sembrerebbe limitarsi ad estendere tale possibilità nei riguardi degli organi di controllo interno alle pubbliche amministrazioni, di nuova istituzione.

Sotto altro aspetto, al fine della considerazione delle concrete modalità di svolgimento delle indicate possibilità istruttorie, appare non scontato sottolineare che la Corte dei conti, nonostante il carattere non giurisdizionale e non contenzioso delle funzioni di controllo, comunque ad essa direttamente devolute dalla Costituzione, proprio per la sua peculiare natura di organo a rilevanza costituzionale e l'assenza di un rapporto di gerarchia o sovraordinazione nei riguardi delle amministrazioni ed enti controllati - che le conferiscono una posizione esterna e di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dai soggetti controllati - si trova a svolgere un ruolo istituzionale di prim'ordine, **unicamente in funzione dell'osservanza e della realizzazione dell'ordinamento giuridico,** con i caratteri dell'"Autorità giurisdizionale", ancorché agisca in sede di controllo (Cort. Cost. n.156/63, 121/66, 226/76). In tale ottica, pertanto, potrebbe forse risultare alquanto

illogico che il legislatore abbia previsto la possibilità di avvalersi di determinati mezzi od intraprendere tipiche iniziative istruttorie, rimettendo però alla collaborazione dei soggetti richiesti o controllati la possibilità di ottenere risultati, diversamente non direttamente raggiungibili dal magistrato controllore o dal suo ausiliatore appositamente delegato.

Da quanto precede emerge, pertanto, la possibilità di ammettere, accedendo ad una interpretazione estensiva delle espressioni "ispezioni" ed "accertamenti diretti", recate dalla disposizione di partenza, la possibilità che il magistrato controllore, sia che agisca direttamente, sia che deleghi l'iniziativa, in presenza di un ingiustificato comportamento di rifiuto, inerzia, omissione o ritardo nell'adempimento da parte del soggetto pubblico interessato, disponga di un potere di controllo sostitutivo semplice di accesso, ricerca e verifica, finalizzato allo svolgimento diretto di attività di accertamento istruttorio.

Inoltre le condotte di inadempienza astrattamente profilabili da parte del soggetto interessato o controllato non potrebbero - tenuto conto della concreta esigenza di assicurare il regolare funzionamento dell'amministrazione statale - non assumere rilevanza in sede penale e disciplinare, ex artt.337 e 341 c.p. (resistenza ed oltraggio ad un pubblico ufficiale), ovvero, da altro lato, comportare, comunque, il deferimento agli organi titolari dell'esercizio dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici responsabili.

1.5 Normativa rilevante dopo il 1994

Non poche norme sono state emanate in materia di finanza locale dopo il 1994. Il loro esame e le relative valutazioni saranno oggetto delle relazioni a venire, a seconda dell'anno di riferimento. Tuttavia, in questa sede la Sezione non può non fare un breve cenno al decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77.

Tale decreto trova il suo momento genetico nella legge 23 ottobre 1992, n.421, con la quale, in attuazione della riserva di legge contenuta nel comma 1°

dell'art.55 della legge 8 giugno 1990, n.142, il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Sullo schema di detto decreto legislativo le Sezioni riunite della Corte hanno espresso il proprio parere nell'adunanza del 19 dicembre 1994, n.303. Le osservazioni ed i suggerimenti ivi contenuti sono stati in parte recepiti dal Governo, il quale li ha trasfusi nel testo definitivo del decreto medesimo, poi emanato, come sopra evidenziato, nel febbraio dell'anno successivo.

Dopo la sua pubblicazione, lo stesso decreto ha formato oggetto di un referto speciale, che è stato comunicato al Parlamento con la deliberazione n.10, adottata dall'Adunanza plenaria di questa Sezione del 15 dicembre 1995.

Nel frattempo, il Governo ha chiesto il parere delle Sezioni riunite anche sul regolamento previsto dall'art.114 del decreto legislativo n.77 del 1995, relativo alla "modulistica".

Le Sezioni riunite si sono espresse nell'Adunanza del 9 giugno 1995, n.305*b*.

Tale regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica registrato dalla Corte dei conti - Ufficio Atti di Governo - il 26 marzo 1996, registro n.99, foglio 26 .

Ancora medio tempore, il Governo, sempre sulla base della citata legge di delega n.421 del 1992 (ulteriormente prorogata) ha emanato il decreto legislativo, sul quale le SS.RR. hanno espresso il proprio avviso in data 19 aprile 1996; che modifica talune norme del precedente decreto n.77 del 1995. Sui plessi normativi testé indicati la Sezione riferirà con la relazione del prossimo anno.

2. Sulla presentazione dei conti

Prima del consueto esame puntuale del modo con cui gli enti hanno adempiuto all'obbligo di presentare alla Sezione la documentazione contabile necessaria al referto, sembra utile illustrare la positiva e specifica attività di coordinamento svolta negli ultimi anni dalle articolazioni della Corte dei conti proprio per chiarire e armonizzare gli adempimenti che la recente normativa pone a carico degli enti locali quanto all'invio del conto consuntivo e del conto del tesoriere (leggi n.142 del 1990; nn.19 e 20 del 1994; decreto legislativo n.77 del 1995).

Si vuol dire che oggi sono da considerare praticamente risolte alcune difficoltà, peraltro complessivamente marginali, incontrate da molti enti, in quanto sollecitati contemporaneamente dalle richieste dalla Sezione enti locali, e dalle ordinanze delle Sezioni giurisdizionali decentrate, anch'esse interessate all'esame dei conti consuntivi.

Prima dell'emanazione della legge n.142 del 1990 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali il conto consuntivo degli enti - è noto - veniva presentato alla Corte e valeva ad un doppio effetto: per il giudizio di conto (davanti alle Sezioni giurisdizionali contabili) e per il referto al Parlamento (a cura della Sezione enti locali).

Considerata poi l'unicità del documento contabile, nell'ambito della Corte si era convenuto che di fatto la Sezione enti locali avesse la precedenza nell'esame del conto consuntivo, dati i tempi imposti dalla legge per il referto annuale al Parlamento di sua spettanza.

In tale contesto normativo ed operativo si è inserita la legge n.142 del 1990, che tratta del conto consuntivo agli artt.46 e 55 e del conto del tesoriere all'art.58.

Quest'ultimo dispone al comma 2° che il tesoriere ed ogni altro agente contabile degli enti locali devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti. Si aggiunga che il successivo art.64 della medesima legge n.142 ha abrogato espressamente le norme del 1911 e dei Testi

Unici del 1915 e 1934, ivi comprese quelle relative al conto del tesoriere ed al conto consuntivo.

A questo punto si imponeva alla Corte dei conti di risolvere, sollecitamente nel pieno rispetto della volontà del Parlamento, varie questioni di ordine giuridico e pratico presenti nella fase transitoria indispensabile di passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime normativo del settore degli enti locali. Ciò, in particolare, allo scopo di chiarire contenuti, modalità e tempi di esercizio delle due funzioni (giurisdizione contabile e referto al Parlamento) intestate a diverse articolazioni dell'Istituto, pur se relative entrambe alle gestioni degli enti predetti. Il tutto alla luce della preoccupazione pratica di evitare interferenze tra gli adempimenti nei confronti della Sezione referente e quelli nei confronti delle Sezioni giurisdizionali, sì da limitarne la gravosità soprattutto per gli enti piccoli e di modeste risorse.

La tematica del presente referto consente di prescindere dall'esame specifico di alcune conseguenze delle nuove disposizioni legislative, tratte subito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella decisione n.721/A del 24 luglio 1991, perché inerenti ai limiti del giudizio necessario di conto da porre ormai a carico soltanto del tesoriere e degli altri agenti contabili[1].

La Sezione enti locali, a sua volta, aveva percepito in pieno la portata innovativa della legge n.142 sul versante dei propri compiti istituzionali e lo aveva dimostrato con la deliberazione n.5 del 25 giugno 1993, dove si riconosceva che la recente disciplina determinava una separazione documentale, oltre che funzionale, tra il conto consuntivo dell'ente (a cui fanno riferimento l'art.13 della legge n.51 del 1982 e gli artt.46 e 55 della legge n.142) ed il conto del tesoriere (a cui si riferiscono l'obbligo e le procedure previsti dall'art.58 della stessa legge n.142).

[1] Secondo la decisione n.721/A del 1991 il giudizio necessario di conto a carico del tesoriere resta comunque ancora l'occasione per individuare responsabilità degli amministratori, che vanno chiamati in causa dal Procuratore Generale, cosicché il giudizio stesso in tal caso si estende in un processo contabile di più ampie dimensioni.

Conseguentemente si accertava anche l'autonomo dovere del tesoriere e di ogni altro contabile di diritto o di fatto degli enti locali di rendere il conto della loro gestione alle Sezioni regionali per la giurisdizione contabile territorialmente competenti, all'epoca già istituite ovvero in via di graduale istituzione.

Successivamente, poiché anche dopo la diffusione della deliberazione n.5 del 1993 alcuni enti locali mostravano incertezze operative circa gli adempimenti nei confronti, rispettivamente, della Sezione referente e delle Sezioni giurisdizionali regionali, lo stesso Presidente della Sezione enti locali chiedeva che le Sezioni Riunite della Corte esprimessero il loro autorevole parere in merito ai contenuti, alle modalità ed ai tempi di esercizio delle due diverse funzioni di giurisdizione contabile e referto al Parlamento.

Le incertezze in questione erano riconducibili in sostanza a due circostanze.

La prima si ricollegava proprio alla unicità del conto consuntivo che sino ad allora gli enti locali avevano inviato alla Corte dei conti e che, come già accennato, dopo l'istituzione della Sezione enti locali all'inizio degli anni '80, veniva esaminato prima da quest'ultima e poi messo a disposizione delle Sezioni del contenzioso contabile in vista del necessario giudizio di conto. Inoltre i comuni con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti, prima dell'entrata in vigore della legge n.20 del 1994, erano esentati dal referto al Parlamento, pur restando assoggettati al giudizio di conto.

Ciò spiega perché alcuni enti locali abbiano erroneamente ritenuto di non dover adempiere all'obbligo di trasmettere il conto del bilancio alle Sezioni giudicanti, nel frattempo aumentate di numero in virtù del decentramento della giurisdizione della Corte, in quanto lo avevano già inviato alla Sezione referente ovvero perché l'esenzione dal referto aveva ingenerato il falso convincimento di un'analoga esenzione dal giudizio di conto.

Per completezza del quadro di riferimento si deve infine rammentare che in sede giurisdizionale si è nel frattempo formata una consolidata giurisprudenza - pe-

raltro conforme a quella precedente - per la quale l'attività istruttoria in sede di giudizio di conto richiede la trasmissione, da parte degli enti locali, del conto consuntivo, oltre ad eventuale altra documentazione.

Pertanto sul piano dei fatti e per alcuni anni si è verificato che un buon numero di enti abbiano trasmesso alla Sezione enti locali sia il conto consuntivo sia il conto del tesoriere, ovvero due conti completi di tutta la documentazione (un originale ed una copia autenticata), mentre altri, ubicati in genere nel sud e nelle isole, prima di adempiere hanno esternato perplessità attraverso una serie di contatti telefonici dei propri incaricati con la Sezione medesima.

Sono stati osservati anche alcuni casi di due esemplari del conto consuntivo trasmessi entrambi alle Delegazioni regionali della Corte. Va da se che in tale quadro di relativa incertezza per gli enti il personale in servizio della Sezione ha svolto un oneroso lavoro aggiuntivo per smistare ed incanalare correttamente la documentazione contabile tra tutte le sedi della Corte sul territorio nazionale.

Alla luce della situazione in fatto e diritto ora sinteticamente delineata nonché dell'emanazione del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), le Sezioni Riunite della Corte si sono espresse nell'adunanza del 9 giugno 1995 col parere n.306/SR/D, che per quanto ne occupa si può compendiare nei punti seguenti:

1) Il decreto legislativo n.77 del 1995 (come la legge n.142 del 1990) prevede con distinte disposizioni la documentazione che gli enti sono tenuti a trasmettere alla Sezione enti locali (artt.69-73) e, rispettivamente, alle Sezioni giurisdizionali regionali (art.75).

Non può escludersi tuttavia, in via generale, che gli stessi documenti vengano talora richiesti dai due ordini di Uffici della Corte dei conti.

In proposito viene, comunque, rilevato che l'informatizzazione dei dati si sta diffondendo presso gli enti locali e sarà in un futuro prossimo sempre più incremen-

tata sino a soppiantare definitivamente il tradizionali sistema cartolare di documentazione.

2) Considerata la sostanziale diversità delle funzioni intestate alla Sezione enti locali ed alle Sezioni giurisdizionali regionali, si esclude, in via di principio, che possano sorgere motivi di conflitto per quanto concerne l'acquisizione del conto consuntivo degli enti locali da parte dei due predetti ordini di Uffici.

3) Certe preoccupazioni manifestate dalla Sezione enti locali e dalle Sezioni giurisdizionali erano state originate soprattutto dalla prassi pregressa degli enti locali di trasmettere alla Corte un unico esemplare del conto del bilancio.

Ora, però, l'acquisizione del documento ai fini del referto e della giurisdizione contabile è consentita separatamente anche dalla normativa di cui al già citato decreto legislativo n.77 del 1995 e anche nella modulistica che è in corso di modifica.

4) Eventuali problemi d'ordine pratico potrebbero poi sorgere marginalmente in occasione delle richieste di documenti e dati concernenti gli stessi fatti contabili rivolte agli enti locali da parte della Sezione enti locali e delle Sezioni giurisdizionali regionali.

Al riguardo le Sezioni Riunite hanno prospettato l'opportunità della costituzione di un ristretto comitato di coordinamento, formato da magistrati dei due ordini di Uffici interessati, per l'individuazione delle tipologie di documenti da trasmettere ai fini del referto ovvero del giudizio necessario di conto.

Il comitato predetto, secondo il suggerimento delle Sezioni Riunite, dovrebbe farsi carico anche dei problemi concreti che l'uso sempre più ampio dell'informatica pone in merito a mezzi e modalità di trasmissione, da parte degli enti locali, dei documenti e dati informatizzati.

Sulla base di tali argomentazioni è chiaro che l'organo collegiale di vertice della Corte dei conti ha rettamente apprezzato l'importanza della tematica sottoposta al suo esame e si è mosso nello spirito della migliore collaborazione tra gli or-

ganismi pubblici con l'intento di agevolare le amministrazioni locali nell'adempimento dei doveri posti dalla legge a loro carico.

Resta da aggiungere che il Presidente della Corte, con decreto 6 febbraio 1996, ha costituito il comitato di coordinamento auspicato dalle Sezioni Riunite, ed il medesimo ha cominciato a svolgere la propria attività.

3. Rapporti della Sezione con le amministrazioni statali, con le regioni, con i Co.Re.Co..
Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti consuntivi e della relativa documentazione

3.1 Rapporti con le Amministrazioni statali

Già fin dalla istituzione della Sezione - art.13 comma 4° del decreto legge n.786/1981 convertito in legge n.51/1982 - è stata prevista la possibilità di chiedere dati ed elementi di informazione ai competenti ministeri.

Inizialmente i rapporti con le amministrazioni statali erano prevalentemente circoscritti a richieste di notizie strettamente contabili soprattutto laddove, trattandosi di questioni generalizzate e complesse, la struttura periferica del Ministero competente - ad esempio le Prefetture per il Ministero dell'Interno - consentiva una migliore raccolta e aggregazione a livello provinciale.

Ciò al fine sia di ottenere dalle amministrazioni stesse ulteriori dati, rispetto a quelli contenuti nei documenti contabili degli enti, sia di acquisire poi elementi di giudizio sugli aspetti più significativi della gestione degli enti stessi.

Ad esempio i rapporti di collaborazione con il Ministero del Tesoro hanno riguardato, tra l'altro, i problemi relativi alle analisi valutative, il buon andamento nell'azione amministrativa, il problema dei residui, la copertura finanziaria, la determinazione delle entrate e specifica destinazione, la disciplina giuscontabile delle partite di giro, i costi e i benefici da evidenziare nelle relazioni sui consuntivi, le previsioni di mutui: tali aspetti sono poi confluiti nell'annuale Relazione al Parlamento o in apposite delibere della Sezione, quali ad esempio la delibera n.23/1986 per le entrate a specifica destinazione, la delibera n.25/1986 per le partite di giro e la delibera n.2/1991 per la copertura finanziaria.

Successivamente si è affermata un'altra forma di rapporto che riguarda problemi di più ampio respiro, non soltanto contabili ma rilevanti sotto il generale

profilo del buon andamento nell'azione amministrativa degli enti locali. Si fa riferimento soprattutto ai casi in cui la Sezione decide questioni sulla interpretazione di norme la cui applicazione è controversa: a tal fine si instaura un proficuo rapporto di collaborazione con le amministrazioni competenti alle quali viene chiesto un contributo; nella maggior parte dei casi a tale fase istruttoria segue l'audizione dei rappresentati delle amministrazioni in apposita adunanza.

I due tipi di rapporti sopra delineati si sono via via intensificati: si espongono di seguito i più recenti aspetti di tale proficua collaborazione.

- *Nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (decreto legislativo n.77/1995)*

  Sono stati rafforzati i rapporti con il Ministero dell'Interno in vista del necessario riassetto del sistema contabile generale degli enti locali alla luce dei nuovi principi di cui alla legge n.142/1990: il Ministero ha predisposto uno schema di ordinamento, che è stato sottoposto all'esame delle Sezioni Riunite della Corte e che poi ha assunto forma definitiva con il decreto legislativo n.77/1995.

  La Sezione enti locali ha ritenuto opportuno - con apposito referto di cui alla deliberazione n.10/1995 - riferire al Parlamento valutazioni e considerazioni sul decreto in esame: il documento contiene inoltre alcune osservazioni di merito legislativo, che scaturiscono dalla esperienza continua della Sezione nell'esercizio delle sue funzioni di controllo referente in materia di gestione degli enti locali e che possono risultare utili per eventuali modifiche al decreto stesso.

- *Comuni con popolazione fino a ottomila abitanti*

  La legge 22 dicembre 1987, n.440 ha attribuito alla Sezione enti locali della Corte dei conti la funzione di controllo-referto anche sulle amministrazioni comunali, le cui gestioni si fossero chiuse con disavanzo di amministrazione e/o con debiti fuori bilancio.

La legge n.20 del 1994 ha intestato alla Corte nuove funzioni e più penetranti iniziative - che possono concretizzarsi anche in corso di esercizio - nel controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, fra le quali sono annoverati i comuni di qualsiasi dimensione, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria.

Comunque il comma 7° della legge citata conferma, relativamente agli enti locali, le competenze di questa Sezione.

Poiché la funzione di referto-controllo della Sezione enti locali - secondo il sistema normativo anteriore al 1994 - non si estendeva a tutte le categorie degli enti territoriali, le Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n.2/1994 hanno precisato che devono essere ricondotti alla categoria delle amministrazioni pubbliche non statali gli enti locali territoriali (province e comuni senza distinzione di popolazione) i quali sono, in base alle nuove norme, soggetti al controllo della Sezione enti locali che, pertanto, "con le stesse modalità e medesimi procedimenti, svolgerà la propria funzione nei confronti di tutti gli enti locali territoriali".

In applicazione delle norme testé richiamate e attuando il principio di collaborazione fra le varie articolazioni della Corte dei conti, la Sezione enti locali, integrata con i magistrati delle strutture regionali, ha la competenza di acquisire i conti consuntivi relativi al 1994 di tutti i comuni con popolazione inferiore agli ottomila abitanti, di farli depositare presso le delegazioni e sezioni regionali di controllo della Corte stessa e di procedere al primo esame ai fini del referto 1996 anche mediante l'utilizzo del programma informatico "ICARO" ideato e realizzato dal personale della Sezione e installato nelle strumentazioni disponibili presso le sedi periferiche della Corte cui si è fatto cenno.

- *Enti locali minori (legge n.20/1994)*

La Sezione, per procedere alla ricognizione - in attuazione della legge n.20/1994 - delle pubbliche amministrazioni locali e degli enti ad esse collegati, si è avvalsa della collaborazione delle Direzioni provinciali del Tesoro, presso cui affluiscono le ritenute previdenziali e assistenziali, al fine di acquisire l'elenco degli enti aventi posizioni assicurative aperte presso le Direzioni stesse.

Il primo contatto, recte la prima collaborazione, è stato realizzato con una nota del Presidente della Sezione, nella quale, tenuto conto della soppressione degli Istituti di previdenza e dell'attribuzione delle competenze all'INPDAP operante in sede decentrata presso le Direzioni provinciali del Tesoro, venivano esposte le finalità della richiesta di acquisire l'elenco delle pubbliche amministrazioni aventi partite contributive aperte presso le articolazioni periferiche dell'INPDAP.

La disponibilità è stata molto ampia, infatti circa il 70% delle Direzioni provinciali del Tesoro hanno fornito gli elenchi nei quali erano indicate le pubbliche amministrazioni gestite presso di loro.

Una selezione (esclusione) preliminare degli enti già noti (comuni, province, USL, regioni) è stata operata dalla Sezione, quindi è stata tenuta l'adunanza plenaria con l'intervento dei consiglieri delle delegazioni e dei presidenti delle sezioni regionali di controllo per discutere e deliberare sulle modalità da adottare nel prosieguo del lavoro, per individuare la totalità degli enti sub comunali.

Una seconda via di reperimento delle notizie (si potrebbero definire "anagrafiche" degli enti) è stata quella di coinvolgere anche l'INPS, nel cui centro di elaborazione sono presenti tutte le posizioni assicurative anche delle pubbliche amministrazioni che abbiano personale temporaneo,.

All'adunanza della Sezione, integrata come sopra evidenziato, sono state deliberate le linee di collaborazione tra Sezione enti locali e sedi periferiche della Corte: al fine di attivare, con uniformità di indirizzo, il censimento a livello de-

centrato, la Sezione ha proposto un questionario conoscitivo - atto ad essere informatizzato - da inviare agli enti; inoltre è stata decisa l'acquisizione del supporto informatico degli elenchi degli enti forniti dalle Direzioni provinciali del Tesoro.

Conclusivamente, il lavoro di individuazione è in corso e procede con tangibili risultati, sia presso le sedi periferiche della Corte che prestano la loro collaborazione che presso la sede della Sezione enti locali, con prospettive di indubbio successo e di riconduzione alla chiarezza in un campo sin qui estraneo al controllo-referto della Corte dei conti.

- *Camere di commercio della Regione siciliana*

Il competente gruppo di magistrati al fine di un esame preliminare della questione segnalata dall'Unioncamere - in merito alle gravi difficoltà finanziarie delle Camere di commercio della Regione siciliana in conseguenza della peculiarità del trattamento economico e di quiescenza del personale disposto dalla Regione senza specifica copertura - ha chiesto un parere alle seguenti Amministrazioni statali interessate: Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome - Dipartimento affari regionali), Ministero dell'Industria (Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali), Ministero del Tesoro (Ragioneria generale dello Stato).

Con i rappresentanti delle predette amministrazioni statali la Sezione, integrata con il Cons. Graffeo designato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana, al termine dell'audizione del 4 marzo 1996 ha deciso di emanare una propria deliberazione.

3.2 Rapporti con le Regioni

I rapporti con le Regioni sono stati potenziati dalla legge n.142/1990 sotto due profili di cui all'art.3 della legge medesima: in primo luogo la Sezione deve accertare l'effettivo esercizio da parte della Regione, nonché le modalità di attuazione da Comuni e Province, relativamente al potere di coordinamento affidato alla Regione stessa; in secondo luogo la Sezione deve preliminarmente verificare, ai fini dell'esame della gestione finanziaria degli enti locali, i criteri dettati dalla legge regionale sulla attività programmatoria di tali enti.

Inoltre particolare interesse rivestono per la Sezione - sotto il profilo delle autonomie locali nel contesto europeo - il Comitato delle regioni costituito a livello comunitario, l'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale nonché i fondi strutturali.

Infine recentemente la Sezione si è avvalsa della collaborazione della Regione Siciliana (Assessorato alla cooperazione, commercio e pesca) per quanto riguarda la problematica delle Camere di commercio sopra esposta.

3.3 Rapporti con i Co.Re.Co.

I rapporti della Sezione enti locali con gli organi regionali di controllo vanno considerati nell'ambito più vasto di quelli tra Corte dei conti e regioni, quindi in relazione alla contrapposizione tra la istanza autonomistica regionale e quella della unitarietà dell'ordinamento: in realtà la contrapposizione è solo apparente, come hanno rilevato le sentenze n.422 e n.961 emesse nel 1988 dalla Corte costituzionale.

Tale assunto è dimostrato dai rapporti di collaborazione sopra illustrati, instaurati dalla Sezione con le Regioni, nonché dal legame intercorrente tra la Sezione stessa e i Co.Re.Co.. Trattasi di un legame che, con l'art.28 del decreto legge n.359/1987 convertito in legge n.440/1987, ha assunto caratteri di organicità, che si sono sovrapposti, integrandoli, a quelli funzionali già in essere: infatti l'art.28 sopra citato prevede che gli organi regionali di controllo comunichino alla Corte l'elenco

degli enti i cui consuntivi si chiudono in disavanzo o recano indicazione di debiti fuori bilancio.

In tal modo la Sezione è competente per l'esame dei consuntivi di tutti gli enti locali - anche con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti - che versino nelle cennate situazioni. A tal fine quindi gli organi regionali di controllo sono strumento indispensabile di conoscenza per la Sezione, soprattutto relativamente agli enti di minori dimensioni, in considerazione del numero degli enti interessati.

La forma di collaborazione e di raccordo Corte-regioni ha avuto puntuale seguito: ne costituisce recente esempio l'appendice alla Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1993, che contiene una approfondita analisi sulle gestioni deficitarie degli enti locali della Calabria; nella premessa è espressamente riferito che le periodiche comunicazioni degli organi regionali di controllo, integrate con gli elementi conoscitivi rilevati dalle certificazioni a consuntivo, hanno consentito di ampliare l'universo degli enti da sottoporre ad esame.

Inoltre la legge n.142/1990 rafforza la collaborazione con i Co.Re.Co. perché l'art.46 affida ai Comitati, oltre al tradizionale compito di controllo della legittimità delle deliberazioni degli enti locali, un esame tecnico del bilancio preventivo e del conto consuntivo: perciò la Sezione può ampliare la propria sfera conoscitiva acquisendo le eventuali osservazioni derivanti da tale esame, come pure da quello della "coerenza interna" degli atti e della "corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse".

3.4 Adempimento all'obbligo della presentazione dei rendiconti

Sembra utile fare menzione, in questa parte del referto, della situazione degli adempimenti degli enti all'obbligo di presentare il conto del bilancio corredato di una serie di documenti che la Sezione ha individuato nella deliberazione di richiesta dei consuntivi 1994 (delibera n.6/1995).

Il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 ha introdotto significative novità in ordine alla presentazione del rendiconto della gestione (conto del bilancio, conto del patrimonio, conto economico) alla Sezione enti locali ed ha delineato, nell'ambito delle sfere di competenza delle sezioni giurisdizionali regionali e della Sezione enti locali, la tipologia di documenti che gli enti sono tenuti a trasmettere alle prime e/o alla Sezione enti locali.

Mentre in altra parte del referto vengono approfonditi i rapporti, recte i conflitti ormai superati, fra le varie articolazioni della Corte, qui si riferisce sul rispetto da parte degli enti locali della nuova normativa e sui rapporti instaurati dalla Sezione con gli enti in relazione al contenuto degli artt.67 e 69 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77.

In via preliminare, poiché l'art.69 fa obbligo alle province (100) ed ai comuni con oltre ottomila abitanti (1325) alle città metropolitane e ai comuni la cui gestione chiuda in disavanzo o con debiti fuori bilancio, di trasmettere alla Sezione enti locali "il rendiconto della gestione" corredato della "relazione dell'organo esecutivo, della relazione dei revisori dei conti, dell'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza", nel corso del 1995, la Sezione prima di adottare la deliberazione di richiesta dei conti consuntivi del 1994 e della documentazione ritenuta necessaria ai fini del referto, ha indirizzato ai presidenti delle amministrazioni provinciali e ai sindaci dei comuni con oltre ottomila abitanti, le note prot.nn.18282 e 18284 del 15 settembre 1995 per invitare alla presentazione del rendiconto 1994 e dei relativi allegati alla Sezione stessa, richiamando la normativa introdotta dal decreto legislativo 1995, n.77 e formulando la riserva di inviare la deliberazione con le richieste specifiche dei documenti da porre a corredo dei consuntivi 1994.

Sicché la deliberazione ha assunto i connotati integrativi rispetto al contenuto già pregnante dell'art.69.

Con la deliberazione n.5/1995 la Sezione ha richiesto anche alle comunità montane (345) i conti consuntivi del 1994 e taluni documenti ritenuti necessari per

il referto al Parlamento su quelle aggregazioni, elencate fra gli enti locali dalla legge n.142 del 1990.

Alle note e alle deliberazioni della Sezione gli enti (province, comuni con oltre ottomila abitanti e comunità montane) in linea generale, hanno ottemperato con la tempestività, che migliora di anno in anno, tant'è che al 15 marzo 1996 la situazione dell'adempimento, esposta nel prospetto che segue, risulta assai confortante.

Adempimento al 29 febbraio 1996

ENTI	enti di competenza	conto del bilancio 1994	conto del patrimonio 1994	conto economico[2]
Province	100[3]	94[2]	si rinvia all'apposito capitolo della presente relazione	[2] ———
Comuni (oltre 8.000 ab.)	1.325	1.309	si rinvia all'apposito capitolo della presente relazione	[2] ———
Comunità montane	345[4]	337	si rinvia all'apposito capitolo della presente relazione	[2] ———

Nell'ambito dell'adempimento va sottolineata la situazione delle otto province di nuova istituzione per le quali, avendo operato in gestione commissariale preautonoma, non sussisteva l'obbligo della resa del conto 1994.

Conclusivamente, poiché nel 1996 il referto viene presentato al Parlamento in anticipo rispetto alla data del 31 luglio, fissata dalla legge 1982, n.51, anche la verifica sull'adempimento all'obbligo di presentazione dei conti è fissato dalla Sezione al 15 marzo 1996, data sotto la quale risultano inadempienti per le ragioni indicate a margine i seguenti enti:

[2] La disposizione in ordine al conto economico sarà applicata successivamente alla adozione della contabilità economica ancora in via di studio e sperimentazione.

[3] Le province di nuova istituzione hanno iniziato la prima attività successivamente alla elezione degli organi di amministrazione (primaria '95)

[4] Le comunità montane sono diventate 345 nel corso del 1995 in forza delle leggi regionali di riordino, adottate ai sensi della legge n.142/90. Il numero complessivo è tuttora soggetto a mutamenti.

Province: ----------;

Comuni:	Costa Valpino (BG)	(non pervenuto per asserite difficoltà amministrative);
	Monza (MI)	(spedito il 13.3.1996 pervenuto il 16.3.1996);
	Palombara Sabina (RM)	(il commissario ad acta sta riordinando i documenti);
	Valmontone (RM)	(il commissario ad acta sta riordinando i documenti);
	Frignano (CE)	(dissesto);
	S. Marcellino (CE)	(dissesto);
	Forio (NA)	(dissesto);
	Frattaminore (NA)	(dissesto);
	Procida (NA)	(dissesto);
	Crispano (NA)	(dissesto);
	Cassano allo Ionio (CS)	(dissesto);
	Mascali (CT)	(dissesto);
	Riposto (CT)	(dissesto);
	Monreale (PA)	(non pervenuto per difficoltà amministrative);
	Chiaramonte Gulfi (RG)	(dissesto);
	Valderice (TP)	(dissesto);

Comunità Montane non pervenute (difficoltà amministrative):

1) Valle Antigorio e Formazza (NO)

2) Dora Baltea Canavesana (TO)

3) 1ª zona - Valdigne Mont Blanc (AO)

4) Delle Alpi Apuane (MS)

5) Dell'Aniene (RM)

6) 7ª zona - Cigno Valle Biferno (CB)

7) Monte Mauro (CB)

8) Dorsale Appenninica Alto Tirreno (CS).

E' da notare sul punto che alcuni rendiconti degli enti ritardatari sono stati acquisiti a seguito di tre ordinanze del Presidente della Sezione, con le quali sono stati disposti, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n.20, accertamenti diretti presso tali amministrazioni tendenti a verificare la tenuta della contabilità e le cause ostative alla trasmissione dei conti consuntivi 1994.

Passando all'esame delle ulteriori articolazioni delle risposte degli enti alle richieste della Corte, si fa riferimento alla elencazione contenuta nell'art.69 del citato D. L.vo 1995, n.77, alle esigenze aggiuntive esposte, per le province e per i comuni con oltre ottomila abitanti, nella deliberazione n.6/95 e ad una serie di questionari specifici formulati in allegato a note del Presidente della Sezione, sul cui contenuto sarà dato conto in altri capitoli del referto.

Al presente paragrafo vengono uniti elenchi degli enti che hanno fornito i documenti e le notizie richieste con le deliberazioni (il riepilogo per comparti delle entrate e delle spese secondo l'allegato "*A*" unito alla presente deliberazione; il prospetto dimostrativo dei mutui in ammortamento, con l'evidenziazione delle quote di capitale e di interessi iscritte in bilancio, allegato al bilancio di previsione 1995) e con i questionari, nonché quelli stabiliti nell'art.69 del D.L.vo 1995, n.77 (relazione della giunta, della relazione dei revisori dei conti e elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno).

Per le Comunità Montane, si fa riferimento unicamente al contenuto della deliberazione n.5/1995 con data evidenziata nello specifico elenco.

Dal referto 1996 sono stati esclusi in aggiunta a quelli che non hanno reso il conto, pochi altri enti, per ragioni tecniche connesse alle esigenze informatiche di comparazione dei dati di due esercizi finanziari.

PROVINCE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Att. contrattuale	Collegio Revisori	Debiti	Informatizzazione	Musei	Cimiteri	Relazione Giunta	Relazione Revisori
A.P. DI ALESSANDRIA	si	si		si					si	si
A.P. DI ASTI	si	si		si					si	si
A.P. DI CUNEO	si	si		si					si	si
A.P. DI NOVARA	si	si		si					si	si
A.P. DI TORINO	si	si		si					si	si
A.P. DI VERCELLI	si	si		si						
A.P. DI BERGAMO	si	si		si					si	si
A.P. DI BRESCIA	si	si		si					si	si
A.P. DI COMO	si	si		si					si	si
A.P. DI CREMONA	si	si		si					si	si
A.P. DI MANTOVA				si					si	si
A.P. DI MILANO	si	si		si					si	si
A.P. DI PAVIA	si	si							si	si
A.P. DI SONDRIO				si					si	si
A.P. DI VARESE				si					si	si
A.P. DI BELLUNO	si	si		si						
A.P. DI PADOVA				si					si	si
A.P. DI ROVIGO	si	si							si	si
A.P. DI TREVISO	si	si		si					si	si
A.P. DI VENEZIA	si	si		si					si	si
A.P. DI VERONA	si	si		si					si	si
A.P. DI VICENZA	si	si		si					si	si
A.P. DI GORIZIA	si	si		si					si	si
A.P. DI PORDENONE				si					si	si
A.P. DI TRIESTE	si	si		si					si	si
A.P. DI UDINE				si					si	si
A.P. DI GENOVA				si					si	si
A.P. DI IMPERIA	si									
A.P. DI LA SPEZIA	si	si		si					si	si
A.P. DI SAVONA	si	si							si	si
A.P. DI BOLOGNA	si	si							si	si
A.P. DI FERRARA		si		si					si	si
A.P. DI FORLI'-CESENA	si	si		si					si	si
A.P. DI MODENA	si	si		si					si	si
A.P. DI PARMA	si	si		si					si	si
A.P. DI PIACENZA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si

PROVINCE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Att. contrattuale	Collegio Revisori	Debiti	Informatizzazione	Musei	Cimiteri	Relazione Giunta	Relazione Revisori
A.P. DI RAVENNA	si	si		si					si	si
A.P. DI REGGIO NELL'EMILIA		si		si					si	si
A.P. DI AREZZO				si						si
A.P. DI FIRENZE				si					si	si
A.P. DI GROSSETO									si	si
A.P. DI LIVORNO	si	si		si					si	si
A.P. DI LUCCA	si	si		si					si	si
A.P. DI MASSA CARRARA	si	si							si	si
A.P. DI PISA	si	si		si					si	si
A.P. DI PISTOIA	si	si		si					si	si
A.P. DI SIENA				si					si	si
A.P. DI PERUGIA				si						
A.P. DI TERNI	si	si		si					si	si
A.P. DI ANCONA		si		si					si	si
A.P. DI ASCOLI PICENO									si	si
A.P. DI MACERATA									si	si
A.P. DI PESARO URBINO				si					si	si
A.P. DI FROSINONE	si	si		si					si	si
A.P. DI LATINA				si						
A.P. DI RIETI	si	si		si						
A.P. DI ROMA										
A.P. DI VITERBO	si	si		si					si	si
A.P. DI CHIETI				si					si	si
A.P. DI L'AQUILA	si	si		si					si	si
A.P. DI PESCARA	si	si							si	si
A.P. DI TERAMO	si	si							si	si
A.P. DI CAMPOBASSO				si					si	si
A.P. DI ISERNIA				si					si	si
A.P. DI AVELLINO									si	si
A.P. DI BENEVENTO				si						si
A.P. DI CASERTA	si	si		si					si	si
A.P. DI NAPOLI				si					si	si
A.P. DI SALERNO	si	si		si					si	si
A.P. DI BARI				si					si	si
A.P. DI BRINDISI	si	si		si					si	si
A.P. DI FOGGIA	si	si		si					si	si

PROVINCE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Att. contrattuale	Collegio Revisori	Debiti	Informatizzazione	Musei	Cimiteri	Relazione Giunta	Relazione Revisori
A.P. DI LECCE	si	si		si					si	si
A.P. DI TARANTO				si					si	si
A.P. DI MATERA	si	si		si					si	si
A.P. DI POTENZA	si	si							si	si
A.P. DI CATANZARO	si	si		si					si	si
A.P. DI COSENZA	si	si		si					si	si
A.P. DI REGGIO DI CALABRIA		si		si					si	si
A.P. DI AGRIGENTO	si	si		si					si	si
A.P. DI CALTANISSETTA	si	si		si					si	si
A.P. DI CATANIA		si		si					si	si
A.P. DI ENNA	si	si								
A.P. DI MESSINA	si	si		si					si	si
A.P. DI PALERMO	si	si							si	si
A.P. DI RAGUSA	si	si		si					si	si
A.P. DI SIRACUSA	si	si		si					si	si
A.P. DI TRAPANI	si	si		si					si	si
A.P. DI CAGLIARI	si	si		si					si	si
A.P. DI NUORO	si	si		si					si	si
A.P. DI ORISTANO	si	si		si					si	si
A.P. DI SASSARI									si	si
A.P. DI BIELLA	si									
A.P. DI VERBANO-CUSIO-OSSOLA										
A.P. DI LODI				si						
A.P. DI LECCO										
A.P. DI RIMINI				si						
A.P. DI PRATO										
A.P. DI CROTONE				si					si	
A.P. DI VIBO VALENTIA										

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
ACQUI TERME	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ALESSANDRIA	si	si		si					si	si
CASALE MONFERRATO	si	si		si					si	si
NOVI LIGURE	si		si	si	si	si	si	si	si	si
OVADA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TORTONA	si	si	si	si	si	si	si		si	si
VALENZA		si							si	si
ASTI									si	si
CANELLI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
NIZZA MONFERRATO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
ALBA									si	si
BORGO SAN DALMAZZO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BOVES	si	si		si					si	si
BRA	si	si		si					si	si
BUSCA		si	si	si	si	si	si	si	si	si
CUNEO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
FOSSANO	si									si
MONDOVI'	si	si	si		si	si	si	si	si	si
RACCONIGI	si	si		si					si	si
SALUZZO	si	si		si					si	si
SAVIGLIANO	si	si							si	si
ARONA	si								si	
BELLINZAGO NOVARESE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BORGOMANERO	si	si							si	si
CAMERI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
DOMODOSSOLA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GALLIATE	si	si		si					si	si
NOVARA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
OLEGGIO	si	si							si	si
OMEGNA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TRECATE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VERBANIA			si	si	si	si	si	si	si	si
ALPIGNANO				si					si	si
AVIGLIANA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BEINASCO	si	si							si	si
BORGARO TORINESE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CARIGNANO			si	si	si	si	si	si	si	si
CARMAGNOLA				si					si	si
CASELLE TORINESE	si	si		si					si	si
CASTELLAMONTE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CHIERI									si	si
CHIVASSO	si	si		si					si	si
CIRIE'	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
COLLEGNO	si	si		si					si	si
CUORGNE'										si
GASSINO TORINESE	si	si		si	si				si	si
GIAVENO	si	si							si	si
GRUGLIASCO	si	si		si					si	si
IVREA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LEINI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONCALIERI		si							si	si
NICHELINO			si		si	si	si	si		si
ORBASSANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PIANEZZA	si	si	si	si		si	si	si	si	si
PINEROLO				si					si	si
PIOSSASCO	si	si							si	si
RIVALTA DI TORINO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
RIVAROLO CANAVESE	si	si							si	si
RIVOLI									si	si
SAN MAURO TORINESE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SANTENA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SETTIMO TORINESE				si					si	si
TORINO	si		si	si	si	si	si	si		si
VENARIA REALE	si	si		si					si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
VINOVO		sì							sì	sì
VOLPIANO										sì
BIELLA	sì	sì							sì	sì
BORGOSESIA	sì	sì		sì						
COSSATO			sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
GATTINARA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SANTHIA'	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TRINO				sì						sì
VARALLO									sì	
VERCELLI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIGLIANO BIELLESE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
AOSTA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
ALBINO	sì	sì							sì	sì
ALZANO LOMBARDO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
BERGAMO	sì	sì							sì	sì
CALOLZIOCORTE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CARAVAGGIO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
COLOGNO AL SERIO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
COSTA VOLPINO										
DALMINE	sì	sì		sì					sì	sì
NEMBRO									sì	sì
OSIO SOTTO	sì	sì							sì	sì
PONTE SAN PIETRO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
ROMANO DI LOMBARDIA										sì
SERIATE			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TREVIGLIO									sì	sì
ZOGNO	sì	sì							sì	sì
BAGNOLO MELLA	sì	sì		sì					sì	sì
BOTTICINO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
BRESCIA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CALCINATO			-						sì	sì
CARPENEDOLO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTENEDOLO	sì	sì		sì						sì
CAZZAGO SAN MARTINO		sì		sì					sì	sì
CHIARI		sì							sì	sì
CONCESIO	sì	sì							sì	sì
DARFO BOARIO TERME	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
DESENZANO DEL GARDA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GARDONE VAL TROMPIA	sì	sì							sì	sì
GAVARDO	sì	sì							sì	sì
GHEDI	sì								sì	sì
GUSSAGO		sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
LENO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LONATO	sì	sì							sì	sì
LUMEZZANE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì
MANERBIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MONTICHIARI			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
NAVE		sì		sì					sì	sì
ORZINUOVI	sì	sì							sì	sì
OSPITALETTO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PALAZZOLO SULL'OGLIO	sì	sì		sì					sì	sì
REZZATO	sì	sì							sì	sì
ROVATO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SALO'	sì	sì							sì	sì
SAREZZO				sì						
TRAVAGLIATO	sì	sì							sì	sì
VILLA CARCINA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CANTU'	sì	sì							sì	sì
CASATENOVO										sì
COMO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ERBA			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LECCO				sì					sì	sì
LURATE CACCIVIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MANDELLO DEL LARIO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
MARIANO COMENSE									sì	sì
MERATE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
OLGIATE COMASCO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VALMADRERA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì
CASALMAGGIORE	sì	sì							sì	sì
CASTELLEONE	sì	sì							sì	sì
CREMA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CREMONA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SORESINA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ASOLA	sì	sì							sì	sì
CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CURTATONE	sì	sì							sì	sì
GOITO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MANTOVA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
PORTO MANTOVANO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SUZZARA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIADANA	sì	sì		sì					sì	sì
ABBIATEGRASSO	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
AGRATE BRIANZA									sì	sì
ARCORE			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ARESE	sì	sì		sì					sì	sì
ARLUNO	sì	sì		sì					sì	sì
BAREGGIO									sì	sì
BESANA IN BRIANZA									sì	sì
BIASSONO	sì	sì		sì					sì	sì
BOLLATE	sì			sì					sì	sì
BOVISIO MASCIAGO	sì									
BRESSO	sì	sì		sì					sì	sì
BRUGHERIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
BUCCINASCO	sì	sì		sì					sì	sì
BUSTO GAROLFO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CANEGRATE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CARATE BRIANZA	sì	sì							sì	sì
CARUGATE	sì								sì	sì
CASALPUSTERLENGO	sì	sì							sì	sì
CASSANO D'ADDA									sì	sì
CASSINA DE' PECCHI			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTANO PRIMO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CERNUSCO SUL NAVIGLIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CERRO MAGGIORE	sì	sì							sì	sì
CESANO BOSCONE	sì	sì		sì					sì	sì
CESANO MADERNO	sì	sì							sì	sì
CESATE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CINISELLO BALSAMO	sì	sì		sì						
CODOGNO	sì	sì							sì	sì
COLOGNO MONZESE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CONCOREZZO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CORBETTA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CORMANO	sì	sì		sì	sì	sì			sì	sì
CORNAREDO										
CORSICO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CUSANO MILANINO									sì	sì
DESIO				sì					sì	sì
GARBAGNATE MILANESE	sì	sì		sì					sì	sì
GIUSSANO	sì	sì		sì					sì	sì
GORGONZOLA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
INZAGO				sì					sì	sì
LAINATE	sì			sì						sì
LEGNANO	sì	sì								
LENTATE SUL SEVESO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LIMBIATE	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LISSONE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LODI									sì	sì
MAGENTA	sì	sì		sì					sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
MEDA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MELEGNANO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		
MELZO	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì
MILANO	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì
MONZA	sì	sì		sì					sì	sì
MUGGIO'									sì	sì
NERVIANO	sì		sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì
NOVA MILANESE	sì	sì							sì	sì
NOVATE MILANESE	sì								sì	sì
OPERA	sì	sì							sì	sì
PADERNO DUGNANO	sì	sì							sì	sì
PARABIAGO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PERO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PESCHIERA BORROMEO	sì	sì							sì	sì
PIEVE EMANUELE				sì					sì	sì
PIOLTELLO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RESCALDINA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RHO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
ROZZANO									sì	
SAN DONATO MILANESE		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAN GIULIANO MILANESE	sì	sì							sì	sì
SANT'ANGELO LODIGIANO	sì	sì		sì					sì	sì
SEDRIANO		sì		sì					sì	sì
SEGRATE									sì	sì
SENAGO	sì	sì		sì					sì	sì
SEREGNO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SESTO SAN GIOVANNI				sì					sì	sì
SETTIMO MILANESE									sì	sì
SEVESO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SOLARO		sì							sì	sì
TREZZANO SUL NAVIGLIO	sì	sì		sì					sì	sì
TREZZO SULL'ADDA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VAREDO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VILLASANTA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIMERCATE			sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIMODRONE	sì	sì							sì	sì
BRONI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GARLASCO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
MORTARA	sì		sì	sì	sì			sì	sì	sì
PAVIA				sì					sì	sì
STRADELLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIGEVANO	sì	sì							sì	sì
VOGHERA	sì	sì		sì					sì	sì
MORBEGNO	sì	sì		sì					sì	sì
SONDRIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TIRANO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
ARCISATE	sì	sì		sì					sì	sì
BUSTO ARSIZIO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	
CARDANO AL CAMPO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CARONNO PERTUSELLA	sì								sì	sì
CASSANO MAGNAGO									sì	sì
CASTELLANZA	sì	sì							sì	sì
FAGNANO OLONA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GALLARATE	sì	sì		sì					sì	sì
GAVIRATE		sì							sì	sì
INDUNO OLONA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LAVENO MOMBELLO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LONATE POZZOLO	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LUINO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MALNATE	sì			sì					sì	sì
OLGIATE OLONA			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAMARATE	sì	sì							sì	sì
SARONNO				sì					sì	sì
SESTO CALENDE									sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
SOMMA LOMBARDO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TRADATE	si	si		si					si	si
UBOLDO			si		si	si	si	si	si	si
VARESE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
APPIANO SULLA STRADA DEL VINO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BOLZANO	si	si		si					si	si
BRESSANONE										
BRUNICO	si	si							si	si
LAIVES	si		si		si	si			si	si
MERANO	si	si		si						si
ARCO		si		si					si	si
PERGINE VALSUGANA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
RIVA DEL GARDA	si	si		si	si	si			si	si
ROVERETO	si	si		si					si	si
TRENTO		si	si		si	si	si	si	si	si
BELLUNO	si	si		si					si	si
FELTRE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ABANO TERME	si	si							si	si
ALBIGNASEGO									si	
CADONEGHE	si	si	si	si	si	si	si		si	si
CAMPODARSEGO	si	si		si					si	
CAMPOSAMPIERO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CITTADELLA	si	si		si					si	si
CONSELVE	si	si							si	si
ESTE	si	si							si	si
MONSELICE	si	si							si	si
MONTAGNANA	si	si	si	si	si	si	si	si		
MONTEGROTTO TERME	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PADOVA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
PIAZZOLA SUL BRENTA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PIOVE DI SACCO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
PONTE SAN NICOLO'	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
RUBANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN MARTINO DI LUPARI	si	si							si	si
SELVAZZANO DENTRO	si	si		si					si	si
TREBASELEGHE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VIGODARZERE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VIGONZA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ADRIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BADIA POLESINE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CONTARINA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
LENDINARA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
OCCHIOBELLO	si	si							si	si
PORTO TOLLE	si	si							si	si
ROVIGO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
TAGLIO DI PO	si	si		si					si	si
CARBONERA	si	si		si						
CASTELFRANCO VENETO	si	si		si					si	si
CONEGLIANO									si	si
MOGLIANO VENETO			si				si	si	si	si
MONTEBELLUNA	si	si		si					si	si
ODERZO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
PAESE			si	si	si	si	si	si	si	si
PIEVE DI SOLIGO	si								si	si
PREGANZIOL	si	si	si		si	si	si	si	si	si
QUINTO DI TREVISO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
RONCADE	si		si		si	si	si	si	si	si
SAN BIAGIO DI CALLALTA	si	si	si						si	si
SPRESIANO	si	si		si					si	si
SUSEGANA	si	si							si	si
TREVISO	si	si		si					si	si
VALDOBBIADENE	si	si							si	si
VEDELAGO	si	si							si	si
VILLORBA	si	si							si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
VITTORIO VENETO	si	si							si	si
VOLPAGO DEL MONTELLO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CAMPOLONGO MAGGIORE	si	si								
CAMPONOGARA	si	si		si					si	si
CAORLE	si	si		si					si	si
CAVARZERE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CHIOGGIA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
CONCORDIA SAGITTARIA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
DOLO	si	si		si					si	si
ERACLEA	si	si							si	si
IESOLO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MARCON			si	si	si	si	si	si		si
MARTELLAGO			si	si	si	si	si	si	si	si
MIRA	si	si		si					si	si
MIRANO			si	si	si	si	si	si	si	si
MUSILE DI PIAVE	si								si	si
NOALE	si	si								
PIANIGA	si	si							si	si
PORTOGRUARO	si	si							si	si
SALZANO				si					si	si
SAN DONA' DI PIAVE	si								si	si
SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO	si	si							si	si
SANTA MARIA DI SALA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SANTO STINO DI LIVENZA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
SCORZE'	si									
SPINEA				si					si	si
VENEZIA	si	si		si					si	si
BOVOLONE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BUSSOLENGO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
CEREA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GREZZANA	si	si		si					si	si
ISOLA DELLA SCALA	si	si							si	si
LEGNAGO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
NEGRAR	si	si							si	si
PESCANTINA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PESCHIERA DEL GARDA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN BONIFACIO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN GIOVANNI LUPATOTO		si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN MARTINO BUONALBERGO	si	si							si	si
SAN PIETRO IN CARIANO	si	si								si
SANT' AMBROGIO DI VALPOLICELLA	si	si							si	si
SOMMACAMPAGNA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SONA	si	si							si	si
VALEGGIO SUL MINCIO	si	si		si					si	si
VERONA			si		si	si	si	si	si	si
VILLAFRANCA DI VERONA	si	si							si	si
ZEVIO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ARZIGNANO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
BASSANO DEL GRAPPA				si						si
CASSOLA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
CHIAMPO	si	si		si					si	si
CORNEDO VICENTINO	si	si							si	si
CREAZZO	si	si	si		si		si	si	si	si
DUEVILLE	si		si	si	si	si	si	si	si	si
LONIGO	si								si	si
MALO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MAROSTICA	si	si							si	si
MONTECCHIO MAGGIORE									si	si
ROMANO D'EZZELINO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ROSA'	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SCHIO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TEZZE SUL BRENTA	si	si		si					si	si
THIENE				si					si	si
TORRI DI QUARTESOLO	si	si		si					si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
VALDAGNO	sì	sì							sì	sì
VICENZA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GORIZIA	sì	sì		sì					sì	sì
GRADO		sì							sì	sì
MONFALCONE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RONCHI DEI LEGIONARI	sì	sì							sì	sì
AVIANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
AZZANO DECIMO	sì	sì							sì	sì
CORDENONS	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FIUME VENETO	sì	sì		sì					sì	sì
FONTANAFREDDA	sì	sì		sì					sì	sì
MANIAGO	sì	sì							sì	sì
PORCIA	sì	sì							sì	sì
PORDENONE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SACILE										
SAN VITO AL TAGLIAMENTO	sì	sì							sì	sì
SPILIMBERGO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
DUINO AURISINA	sì	sì		sì	sì	sì			sì	sì
MUGGIA	sì	sì		sì					sì	sì
TRIESTE			sì						sì	sì
CERVIGNANO DEL FRIULI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CIVIDALE DEL FRIULI	sì	sì		sì					sì	sì
CODROIPO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GEMONA DEL FRIULI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LATISANA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TARCENTO	sì	sì							sì	sì
TAVAGNACCO	sì	sì							sì	sì
TOLMEZZO	sì	sì		sì					sì	sì
UDINE	sì	sì		sì					sì	sì
ARENZANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CAMPOMORONE									sì	sì
CHIAVARI				sì						sì
COGOLETO	sì	sì							sì	sì
GENOVA	sì	sì		sì					sì	sì
LAVAGNA	sì	sì							sì	sì
RAPALLO	sì	sì		sì					sì	sì
RECCO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì		sì
SANTA MARGHERITA LIGURE		sì							sì	sì
SESTRI LEVANTE		sì		sì					sì	sì
BORDIGHERA	sì	sì							sì	sì
IMPERIA	sì	sì							sì	sì
SAN REMO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
TAGGIA	sì	sì		sì					sì	sì
VENTIMIGLIA		sì	sì	sì					sì	sì
ARCOLA	sì	sì		sì					sì	sì
LA SPEZIA									sì	sì
LERICI	sì	sì							sì	sì
SARZANA									sì	sì
ALASSIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ALBENGA				sì	sì	sì	sì		sì	sì
ALBISOLA SUPERIORE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CAIRO MONTENOTTE			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FINALE LIGURE	sì	sì		sì					sì	sì
LOANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PIETRA LIGURE	sì	sì							sì	sì
SAVONA									sì	sì
VADO LIGURE	sì	sì		sì					sì	sì
VARAZZE	sì	sì							sì	sì
ANZOLA DELL'EMILIA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
BOLOGNA		sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
BUDRIO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CALDERARA DI RENO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì
CASALECCHIO DI RENO	sì	sì							sì	sì
CASTEL MAGGIORE				sì					sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
CASTEL SAN PIETRO TERME	sì	sì							sì	sì
CASTENASO	sì	sì							sì	sì
CREVALCORE			sì	sì	sì	sì	sì			sì
IMOLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MEDICINA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MOLINELLA	sì	sì		sì					sì	sì
OZZANO DELL'EMILIA	sì								sì	sì
PIANORO	sì	sì							sì	sì
SAN GIOVANNI IN PERSICETO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAN LAZZARO DI SAVENA	sì	sì	sì	sì					sì	sì
SAN PIETRO IN CASALE	sì	sì							sì	sì
SASSO MARCONI	sì								sì	sì
ZOLA PREDOSA	sì	sì							sì	sì
ARGENTA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
BONDENO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CENTO	sì	sì							sì	sì
CODIGORO									sì	sì
COMACCHIO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
COPPARO	sì	sì							sì	sì
FERRARA		sì		sì					sì	sì
PORTOMAGGIORE		sì		sì					sì	sì
BELLARIA-IGEA MARINA	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì	sì
BERTINORO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CATTOLICA			sì	sì	sì	sì	sì	sì		
CESENA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CESENATICO		sì	sì	sì	sì				sì	sì
FORLI'		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FORLIMPOPOLI	sì	sì		sì					sì	sì
GAMBETTOLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MELDOLA	sì	sì							sì	sì
RICCIONE	sì	sì		sì					sì	sì
RIMINI	sì			sì					sì	sì
SANTARCANGELO DI ROMAGNA	sì	sì		sì					sì	sì
SAVIGNANO SUL RUBICONE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CARPI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTELFRANCO EMILIA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTELNUOVO RANGONE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CONCORDIA SULLA SECCHIA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FINALE EMILIA										sì
FIORANO MODENESE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FORMIGINE									sì	sì
MARANELLO	sì	sì							sì	sì
MIRANDOLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MODENA				sì					sì	sì
NONANTOLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
NOVI DI MODENA	sì	sì								sì
PAVULLO NEL FRIGNANO	sì	sì		sì					sì	sì
SAN FELICE SUL PANARO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SASSUOLO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SOLIERA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SPILAMBERTO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VIGNOLA		sì		sì					sì	sì
COLLECCHIO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
FIDENZA	sì	sì							sì	sì
NOCETO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
PARMA	sì	sì		sì					sì	sì
SALSOMAGGIORE TERME	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTEL SAN GIOVANNI			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FIORENZUOLA D'ARDA	sì	sì	sì	sì					sì	sì
PIACENZA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ALFONSINE	sì	sì		sì					sì	sì
BAGNACAVALLO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CERVIA	sì	sì		sì					sì	sì
CONSELICE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informattzz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
FAENZA	si	si		si					si	si
LUGO	si	si							si	si
MASSA LOMBARDA	si	si	si				si	si	si	si
RAVENNA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
RUSSI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASALGRANDE	si	si							si	si
CASTELNOVO NE' MONTI		si							si	si
CORREGGIO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GUASTALLA	si	si							si	si
NOVELLARA	si	si							si	si
QUATTRO CASTELLA									si	si
REGGIO NELL'EMILIA	si	si		si					si	si
RUBIERA	si	si		si					si	si
SANT'ILARIO D'ENZA	si	si							si	si
SCANDIANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
AREZZO		si							si	si
BIBBIENA			si	si	si	si	si	si	si	si
BUCINE	si	si		si					si	si
CASTIGLION FIORENTINO	si	si								si
CORTONA	si	si							si	si
MONTEVARCHI	si	si							si	si
SAN GIOVANNI VALDARNO	si	si							si	si
SANSEPOLCRO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TERRANUOVA BRACCIOLINI	si	si							si	si
BAGNO A RIPOLI	si	si							si	si
BARBERINO DI MUGELLO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BORGO SAN LORENZO	si	si							si	si
CALENZANO	si	si							si	si
CAMPI BISENZIO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASTELFIORENTINO	si	si		si					si	si
CERRETO GUIDI		si							si	si
CERTALDO	si	si		si					si	si
EMPOLI	si	si		si	si				si	si
FIESOLE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
FIGLINE VALDARNO			si		si	si	si	si	si	si
FIRENZE		si			si	si	si	si	si	si
FUCECCHIO	si	si		si					si	si
GREVE IN CHIANTI	si	si							si	si
IMPRUNETA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LASTRA A SIGNA	si	si							si	si
MONTELUPO FIORENTINO	si	si		si					si	si
MONTEMURLO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MONTESPERTOLI			si	si						
PONTASSIEVE									si	si
PRATO	si	si		si					si	si
REGGELLO	si	si		si					si	si
SAN CASCIANO IN VAL DI PESA				si					si	si
SCANDICCI				si					si	si
SESTO FIORENTINO	si	si		si					si	
SIGNA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VINCI				si					si	si
FOLLONICA	si	si							si	si
GROSSETO									si	si
MASSA MARITTIMA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONTE ARGENTARIO		si							si	si
ORBETELLO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ROCCASTRADA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CAMPIGLIA MARITTIMA	si	si		si					si	si
CASTAGNETO CARDUCCI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CECINA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
COLLESALVETTI			si		si	si	si	si	si	si
LIVORNO				si					si	si
PIOMBINO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
PORTOFERRAIO	si	si		si	si				si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
ROSIGNANO MARITTIMO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ALTOPASCIO	si	si							si	si
BARGA	si	si							si	si
CAMAIORE	si	si		si					si	si
CAPANNORI	si	si							si	si
FORTE DEI MARMI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LUCCA			si	si	si	si	si	si	si	si
MASSAROSA			si	si	si	si	si	si	si	si
PIETRASANTA	si			si					si	si
SERAVEZZA	si		si		si	si	si	si	si	si
VIAREGGIO				si					si	si
AULLA									si	si
CARRARA									si	si
FIVIZZANO	si	si							si	si
MASSA		si		si					si	si
MONTIGNOSO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
PONTREMOLI									si	si
CASCINA		si							si	si
CASTELFRANCO DI SOTTO				si					si	si
MONTOPOLI IN VAL D'ARNO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PISA									si	si
PONSACCO	si	si		si					si	si
PONTEDERA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
SAN GIULIANO TERME	si	si		si						
SAN MINIATO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SANTA CROCE SULL'ARNO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SANTA MARIA A MONTE	si	si		si					si	si
VECCHIANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VOLTERRA	si	si	si	si				si	si	si
AGLIANA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONSUMMANO TERME	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONTALE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONTECATINI TERME	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PESCIA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
PISTOIA	si	si		si					si	si
QUARRATA	si	si		si					si	si
CHIUSI	si	si	si		si	si	si	si	si	si
COLLE DI VAL D'ELSA	si	si								
MONTEPULCIANO	si	si								
POGGIBONSI	si	si	si	si	si	si	si	si		
SIENA	si	si		si					si	si
SINALUNGA									si	si
ASSISI	si	si		si						si
BASTIA UMBRA	si	si		si					si	si
CASTIGLIONE DEL LAGO	si	si							si	si
CITTA' DI CASTELLO		si		si					si	si
CORCIANO	si	si							si	si
FOLIGNO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GUALDO TADINO				si					si	si
GUBBIO	si	si		si					si	si
MAGIONE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MARSCIANO	si	si							si	si
PERUGIA	si	si	si	si		si		si	si	si
SAN GIUSTINO	si	si							si	si
SPOLETO				si					si	si
TODI		si					si		si	si
UMBERTIDE	si	si							si	si
AMELIA									si	si
NARNI	si	si							si	si
ORVIETO									si	si
TERNI				si					si	si
ANCONA									si	si
CASTELFIDARDO	si	si							si	si
CHIARAVALLE	si								si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
FABRIANO	sì	sì		sì					sì	sì
FALCONARA MARITTIMA	sì	sì		sì					sì	sì
FILOTTRANO									sì	sì
JESI									sì	
LORETO				sì					sì	sì
OSIMO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SENIGALLIA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ASCOLI PICENO	sì	sì		sì					sì	sì
FERMO	sì	sì							sì	sì
GROTTAMMARE			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MONTEGRANARO									sì	sì
PORTO SAN GIORGIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PORTO SANT'ELPIDIO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAN BENEDETTO DEL TRONTO	sì	sì							sì	sì
SANT'ELPIDIO A MARE									sì	sì
CINGOLI	sì	sì	sì		sì	sì		sì	sì	sì
CIVITANOVA MARCHE	sì	sì							sì	sì
CORRIDONIA	sì	sì		sì					sì	sì
MACERATA				sì					sì	sì
MATELICA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
POTENZA PICENA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RECANATI	sì			sì					sì	sì
SAN SEVERINO MARCHE	sì								sì	sì
TOLENTINO	sì	sì							sì	sì
TREIA	sì			sì					sì	sì
CAGLI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FANO	sì	sì		sì					sì	sì
FOSSOMBRONE									sì	sì
MONDOLFO	sì	sì	sì	sì			sì	sì	sì	sì
PESARO	sì	sì		sì					sì	sì
URBINO				sì					sì	sì
ALATRI										sì
ANAGNI	sì									
BOVILLE ERNICA			sì	sì	sì		sì	sì		
CASSINO										sì
CECCANO	sì	sì							sì	sì
CEPRANO	sì	sì							sì	sì
FERENTINO									sì	
FROSINONE	sì	sì							sì	sì
ISOLA DEL LIRI		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MONTE SAN GIOVANNI CAMPANO	sì	sì							sì	sì
PONTECORVO									sì	sì
SORA				sì					sì	sì
VEROLI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
APRILIA	sì	sì		sì					sì	sì
CISTERNA DI LATINA	sì	sì							sì	sì
CORI										
FONDI										sì
FORMIA									sì	sì
GAETA	sì	sì							sì	sì
LATINA	sì	sì		sì					sì	sì
MINTURNO										sì
PONTINIA	sì	sì							sì	sì
PRIVERNO	sì	sì							sì	sì
SABAUDIA			sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SEZZE	sì	sì		sì					sì	sì
TERRACINA	sì	sì							sì	sì
FARA IN SABINA									sì	sì
RIETI	sì	sì							sì	sì
ALBANO LAZIALE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ANZIO										
ARDEA										sì
ARICCIA	sì	sì							sì	sì
ARTENA									sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
BRACCIANO									sì	sì
CERVETERI		sì							sì	sì
CIAMPINO									sì	sì
CIVITAVECCHIA										sì
COLLEFERRO									sì	sì
FRASCATI	sì	sì		sì					sì	sì
GENZANO DI ROMA	sì	sì							sì	sì
GROTTAFERRATA	sì	sì							sì	sì
GUIDONIA MONTECELIO	sì	sì		sì					sì	sì
LADISPOLI									sì	sì
MARINO		sì		sì					sì	sì
MENTANA	sì	sì		sì					sì	sì
MONTEROTONDO									sì	sì
NETTUNO	sì	sì								sì
PALESTRINA	sì	sì							sì	sì
POMEZIA			sì							
ROCCA DI PAPA										sì
ROMA			sì						sì	sì
SANTA MARINELLA	sì								sì	sì
SEGNI	sì	sì							sì	sì
SUBIACO	sì	sì							sì	sì
TIVOLI									sì	sì
VALMONTONE				sì					sì	sì
VELLETRI									sì	sì
ZAGAROLO										
CIVITA CASTELLANA									sì	sì
MONTEFIASCONE	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TARQUINIA									sì	sì
VETRALLA	sì	sì							sì	sì
VITERBO		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ATESSA									sì	sì
CHIETI	sì	sì							sì	sì
FRANCAVILLA A MARE	sì	sì		sì					sì	sì
GUARDIAGRELE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LANCIANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì	sì	sì
ORTONA	sì	sì							sì	sì
SAN SALVO									sì	sì
VASTO										
AVEZZANO	sì	sì		sì					sì	sì
CELANO				sì						
L'AQUILA	sì	sì							sì	sì
SULMONA	sì			sì					sì	sì
CITTA' SANT'ANGELO	sì	sì		sì	sì				sì	sì
MONTESILVANO				sì					sì	sì
PENNE									sì	sì
PESCARA	sì	sì		sì					sì	sì
SPOLTORE	sì	sì		sì					sì	sì
ALBA ADRIATICA	sì	sì							sì	sì
ATRI				sì						
GIULIANOVA	sì	sì		sì					sì	sì
MARTINSICURO	sì	sì		sì	sì	sì			sì	sì
MONTORIO AL VOMANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PINETO	sì	sì							sì	sì
ROSETO DEGLI ABRUZZI				sì					sì	sì
SILVI	sì	sì							sì	sì
TERAMO				sì					sì	sì
CAMPOBASSO		sì		sì					sì	sì
TERMOLI									sì	sì
ISERNIA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
VENAFRO	sì	sì		sì					sì	sì
ARIANO IRPINO				sì						
ATRIPALDA	sì	sì							sì	sì
AVELLINO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CERVINARA	sì	sì		sì					sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
MIRABELLA ECLANO	si	si		si					si	si
MONTORO INFERIORE									si	si
SOLOFRA				si						si
BENEVENTO	si	si		si					si	si
MONTESARCHIO									si	si
SANT'AGATA DE' GOTI									si	si
AVERSA										si
CAPUA	si	si							si	si
CARINOLA									si	si
CASAGIOVE	si	si							si	si
CASAL DI PRINCIPE									si	si
CASERTA	si	si			si		si	si	si	si
FRIGNANO			si				si	si		
LUSCIANO	si	si								
MACERATA CAMPANIA	si	si							si	si
MADDALONI	si	si		si					si	si
MARCIANISE	si	si		si					si	si
MONDRAGONE	si	si							si	si
ORTA DI ATELLA			si	si	si	si	si	si		
PARETE									si	si
PIEDIMONTE MATESE	si	si	si		si	si	si		si	si
SAN CIPRIANO D'AVERSA									si	si
SAN FELICE A CANCELLO										
SAN MARCELLINO										
SAN NICOLA LA STRADA	si								si	si
SANTA MARIA A VICO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
SANTA MARIA CAPUA VETERE	si								si	si
SANT'ARPINO										
SESSA AURUNCA	si			si	si	si	si	si	si	si
TEANO	si								si	si
TRENTOLA-DUCENTA									si	si
VILLA LITERNO										si
ACERRA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
AFRAGOLA										si
ARZANO	si	si								
BACOLI	si	si							si	si
BOSCOREALE	si	si		si					si	si
BOSCOTRECASE				si						
BRUSCIANO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
CAIVANO	si			si					si	si
CARDITO									si	si
CASALNUOVO DI NAPOLI	si	si							si	si
CASANDRINO									si	si
CASAVATORE									si	si
CASORIA	si	si							si	si
CASTELLAMMARE DI STABIA	si	si							si	si
CERCOLA	si			si	si				si	si
CICCIANO		si		si	si	si	si	si	si	si
ERCOLANO			si	si	si	si	si	si		si
FORIO										
FRATTAMAGGIORE	si	si							si	si
FRATTAMINORE										
GIUGLIANO IN CAMPANIA				si					si	si
GRAGNANO				si					si	si
GRUMO NEVANO	si	si		si					si	si
ISCHIA									si	si
MARANO DI NAPOLI	si	si							si	si
MARIGLIANO				si					si	si
MASSA LUBRENSE	si	si							si	si
MELITO DI NAPOLI	si	si		si					si	si
MONTE DI PROCIDA									si	si
MUGNANO DI NAPOLI									si	si
NAPOLI	si	si		si					si	si
NOLA	si	si		si					si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
OTTAVIANO	si								si	si
PALMA CAMPANIA	si	si		si					si	si
PIANO DI SORRENTO	si	si	si	si	si	si	si	si		
POGGIOMARINO	si	si		si					si	si
POLLENA TROCCHIA	si	si		si					si	si
POMIGLIANO D'ARCO				si						si
POMPEI	si	si							si	si
PORTICI	si	si		si					si	si
POZZUOLI	si	si		si					si	si
PROCIDA				si						
QUALIANO	si	si	si	si	si	si		si	si	si
QUARTO				si					si	si
SAN GIORGIO A CREMANO		si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN GIUSEPPE VESUVIANO		si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN SEBASTIANO AL VESUVIO		si							si	si
SANT'A MARIA LA CARITA'			si	si	si	si	si	si	si	si
SANT'ANASTASIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SANT'ANTIMO	si	si		si					si	si
SANT'ANTONIO ABATE				si					si	si
SAVIANO	si								si	si
SOMMA VESUVIANA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SORRENTO				si					si	si
TERZIGNO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TORRE ANNUNZIATA	si	si		si					si	si
TORRE DEL GRECO			si	si			si		si	si
TRECASE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VICO EQUENSE										si
VILLARICCA	si	si	si		si	si	si	si		si
VOLLA										si
AGROPOLI				si					si	si
ANGRI	si	si		si					si	si
BARONISSI	si	si		si		si	si		si	si
BATTIPAGLIA	si	si							si	si
CAMPAGNA	si	si		si					si	si
CAPACCIO		si		si					si	si
CASTEL SAN GIORGIO	si	si							si	si
CAVA DE' TIRRENI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
EBOLI	si	si							si	si
FISCIANO	si	si							si	si
GIFFONI VALLE PIANA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MERCATO SAN SEVERINO	si	si							si	si
MONTECORVINO ROVELLA									si	si
NOCERA INFERIORE				si					si	si
NOCERA SUPERIORE	si	si							si	si
PAGANI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PONTECAGNANO FAIANO										
SALA CONSILINA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
SALERNO	si	si							si	si
SAN MARZANO SUL SARNO	si	si							si	si
SARNO										si
SCAFATI	si			si					si	si
TEGGIANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VIETRI SUL MARE		si		si	si	si	si	si	si	si
ACQUAVIVA DELLE FONTI	si	si	si	si	si			si	si	si
ADELFIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ALBEROBELLO			si	si	si	si	si	si	si	si
ALTAMURA	si	si	si		si		si	si	si	si
ANDRIA									si	si
BARI	si	si	si		si	si	si	si	si	si
BARLETTA	si	si							si	si
BISCEGLIE			si	si	si	si	si	si		si
BITETTO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
BITONTO	si			si					si	si
CANOSA DI PUGLIA	si	si	si	si	si			si	si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
CAPURSO	si	si		si					si	si
CASAMASSIMA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
CASTELLANA GROTTE									si	si
CONVERSANO										si
CORATO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GIOIA DEL COLLE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GIOVINAZZO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GRAVINA IN PUGLIA	si	si		si					si	si
GRUMO APPULA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LOCOROTONDO	si	si		si					si	si
MINERVINO MURGE	si		si	si	si	si	si	si	si	si
MODUGNO				si						si
MOLA DI BARI				si					si	si
MOLFETTA	si	si							si	si
MONOPOLI									si	si
NOCI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
NOICATTARO	si	si							si	si
PALO DEL COLLE	si	si								si
POLIGNANO A MARE				si						
PUTIGNANO				si						
RUTIGLIANO									si	si
RUVO DI PUGLIA				si					si	si
SANTERAMO IN COLLE	si	si	si		si	si	si	si	si	si
TERLIZZI				si						si
TRANI	si	si		si					si	si
TRIGGIANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TURI				si					si	si
VALENZANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BRINDISI				si					si	si
CAROVIGNO	si	si		si					si	si
CEGLIE MESSAPICA	si			si					si	si
CISTERNINO	si	si		si					si	si
ERCHIE	si	si							si	si
FASANO	si	si	si	si	si	si	si	si		
FRANCAVILLA FONTANA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LATIANO				si					si	si
MESAGNE			si		si	si	si	si		
ORIA			si	si	si	si	si	si	si	si
OSTUNI	si	si		si					si	si
SAN PANCRAZIO SALENTINO									si	si
SAN PIETRO VERNOTICO				si						
SAN VITO DEI NORMANNI	si	si		si					si	si
TORRE SANTA SUSANNA									si	si
APRICENA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CAGNANO VARANO	si	si		si					si	si
CERIGNOLA	si	si	si	si	si	si			si	si
FOGGIA	si	si							si	si
LUCERA		si								si
MANFREDONIA	si	si		si					si	si
MARGHERITA DI SAVOIA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MONTE SANT'ANGELO	si	si							si	si
ORTA NOVA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN FERDINANDO DI PUGLIA									si	si
SAN GIOVANNI ROTONDO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SAN MARCO IN LAMIS		si							si	si
SANNICANDRO GARGANICO		si		si					si	si
SAN SEVERO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TORREMAGGIORE	si	si							si	si
TRINITAPOLI			si	si	si	si	si	si	si	si
VICO DEL GARGANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VIESTE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ARADEO	si	si							si	si
CAMPI SALENTINA				si					si	si
CARMIANO	si	si								si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
CASARANO				sì					sì	sì
COPERTINO	sì	sì		sì					sì	sì
CUTROFIANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
GALATINA									sì	sì
GALATONE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
GALLIPOLI	sì	sì							sì	sì
LECCE	sì	sì		sì					sì	sì
LIZZANELLO	sì	sì							sì	sì
LEVERANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
MAGLIE	sì	sì		sì					sì	sì
MARTANO	sì	sì							sì	sì
MATINO			sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
MONTERONI DI LECCE				sì					sì	sì
NARDO'	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
NOVOLI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PARABITA	sì	sì							sì	sì
RACALE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RUFFANO		sì							sì	sì
SALICE SALENTINO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SQUINZANO	sì	sì		sì					sì	sì
SURBO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TAURISANO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
TAVIANO	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TREPUZZI	sì	sì							sì	sì
TRICASE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
UGENTO									sì	sì
VEGLIE		sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTELLANETA	sì	sì							sì	sì
CRISPIANO	sì	sì							sì	sì
GINOSA	sì	sì		sì					sì	sì
GROTTAGLIE	sì								sì	sì
LATERZA									sì	sì
LIZZANO									sì	sì
MANDURIA	sì	sì		sì					sì	sì
MARTINA FRANCA	sì	sì		sì					sì	sì
MASSAFRA		sì							sì	sì
MOTTOLA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
PALAGIANO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PULSANO				sì					sì	sì
SAN GIORGIO JONICO	sì	sì							sì	sì
SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAVA	sì	sì							sì	sì
TARANTO									sì	sì
BERNALDA			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
FERRANDINA	sì	sì							sì	sì
MATERA		sì							sì	sì
MONTALBANO JONICO	sì	sì								sì
MONTESCAGLIOSO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
PISTICCI	sì	sì							sì	sì
POLICORO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
AVIGLIANO									sì	sì
LAURIA		sì							sì	sì
LAVELLO	sì	sì		sì					sì	sì
MELFI	sì	sì							sì	sì
POTENZA	sì	sì							sì	sì
RIONERO IN VULTURE		sì							sì	sì
VENOSA	sì	sì							sì	sì
CATANZARO	sì			sì					sì	sì
CIRO' MARINA	sì	sì							sì	sì
CROTONE	sì	sì		sì					sì	sì
CUTRO	sì	sì		sì					sì	sì
FILADELFIA		sì							sì	sì
ISOLA DI CAPO RIZZUTO									sì	sì
LAMEZIA TERME	sì	sì							sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
PETILIA POLICASTRO									sì	sì
PIZZO									sì	sì
SOVERATO	sì	sì		sì	sì				sì	sì
VIBO VALENTIA		sì		sì					sì	sì
ACRI									sì	sì
AMANTEA				sì					sì	sì
BELVEDERE MARITTIMO	sì	sì							sì	sì
BISIGNANO		sì							sì	sì
CARIATI	sì	sì		sì					sì	sì
CASSANO ALLO IONIO				sì						
CASTROVILLARI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CETRARO				sì					sì	sì
CORIGLIANO CALABRO				sì					sì	sì
COSENZA	sì	sì							sì	sì
LUZZI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì
MONTALTO UFFUGO	sì	sì							sì	sì
PAOLA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
RENDE									sì	sì
ROSSANO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SAN GIOVANNI IN FIORE	sì	sì							sì	sì
BAGNARA CALABRA	sì	sì							sì	sì
CAULONIA	sì			sì	sì	sì	sì	sì		
CITTANOVA									sì	sì
GIOIA TAURO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
LOCRI										sì
MELITO DI PORTO SALVO	sì	sì								
PALMI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
POLISTENA				sì					sì	sì
REGGIO DI CALABRIA			sì		sì	sì	sì	sì		
ROSARNO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SIDERNO	sì	sì							sì	sì
TAURIANOVA	sì	sì							sì	sì
VILLA SAN GIOVANNI	sì								sì	sì
AGRIGENTO	sì			sì					sì	sì
ARAGONA	sì								sì	sì
CAMPOBELLO DI LICATA	sì	sì							sì	sì
CANICATTI	sì	sì							sì	sì
CASTELTERMINI	sì	sì							sì	sì
FAVARA				sì					sì	sì
LICATA	sì	sì							sì	
MENFI			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
NARO	sì	sì		sì					sì	sì
PALMA DI MONTECHIARO		sì		sì						
PORTO EMPEDOCLE	sì	sì							sì	sì
RACALMUTO		sì							sì	sì
RAFFADALI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		sì
RAVANUSA				sì						sì
RIBERA	sì	sì							sì	sì
SAN GIOVANNI GEMINI										sì
SCIACCA	sì	sì		sì					sì	sì
CALTANISSETTA	sì	sì							sì	sì
GELA	sì	sì		sì					sì	
MAZZARINO		sì							sì	sì
MUSSOMELI	sì	sì							sì	sì
NISCEMI	sì	sì		sì					sì	sì
RIESI	sì	sì		sì					sì	sì
SAN CATALDO	sì	sì		sì					sì	sì
ACI CASTELLO		sì							sì	sì
ACI CATENA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		
ACIREALE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì		
ADRANO	sì	sì		sì					sì	sì
BELPASSO				sì						
BIANCAVILLA	sì	sì							sì	sì
BRONTE			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
CALTAGIRONE	si	si	si		si	si	si	si	si	si
CATANIA				si					si	si
GIARRE	si	si							si	si
GRAMMICHELE	si	si	si		si	si	si	si	si	si
GRAVINA DI CATANIA	si	si							si	si
MASCALI										
MASCALUCIA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MILITELLO IN VAL DI CATANIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MIRABELLA IMBACCARI		si		si						si
MISTERBIANCO	si	si		si					si	si
PALAGONIA										
PATERNO'									si	si
RAMACCA	si	si		si					si	si
RANDAZZO									si	si
RIPOSTO				si						
SAN GIOVANNI LA PUNTA	si								si	si
SAN GREGORIO DI CATANIA				si						si
SANT'AGATA LI BATTIATI	si	si		si					si	si
SCORDIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TREMESTIERI ETNEO	si	si							si	si
VIZZINI	si			si						
AGIRA	si	si		si	si	si	si		si	si
BARRAFRANCA	si	si							si	si
ENNA	si	si		si					si	si
LEONFORTE	si	si		si					si	si
NICOSIA	si	si		si					si	si
PIAZZA ARMERINA	si	si		si					si	si
PIETRAPERZIA	si	si		si					si	si
TROINA	si	si	si	si		si		si	si	si
VALGUARNERA CAROPEPE	si	si		si					si	si
BARCELLONA POZZO DI GOTTO	si	si		si					si	si
CAPO D'ORLANDO	si	si		si					si	si
GIARDINI-NAXOS									si	si
LIPARI		si							si	si
MESSINA		si							si	si
MILAZZO	si	si		si					si	si
PATTI	si	si		si					si	si
SANT'AGATA DI MILITELLO	si	si		si					si	si
TAORMINA										si
TORTORICI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BAGHERIA	si	si							si	si
BELMONTE MEZZAGNO	si	si			si					si
CACCAMO									si	si
CARINI	si	si							si	si
CASTELBUONO	si	si							si	si
CEFALU'		si							si	si
CINISI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CORLEONE									si	si
GANGI	si	si							si	si
MISILMERI	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MONREALE										
PALERMO		si		si						
PARTINICO									si	si
SAN GIUSEPPE JATO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TERMINI IMERESE	si	si	si		si	si	si	si	si	si
TERRASINI									si	si
VILLABATE	si	si							si	si
CHIARAMONTE GULFI				si						
COMISO				si						
ISPICA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MODICA										
POZZALLO	si	si							si	si
RAGUSA									si	si
SCICLI									si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
VITTORIA		sì							sì	sì
AUGUSTA		sì		sì						
AVOLA				sì						
CARLENTINI									sì	sì
FLORIDIA	sì	sì		sì					sì	sì
FRANCOFONTE	sì	sì		sì					sì	sì
LENTINI				sì					sì	sì
MELILLI	sì	sì		sì					sì	sì
NOTO				sì						
PACHINO	sì	sì							sì	sì
PALAZZOLO ACREIDE	sì	sì	—	sì					sì	sì
PRIOLO GARGALLO		sì							sì	sì
ROSOLINI										
SIRACUSA	sì								sì	sì
SORTINO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
ALCAMO	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CAMPOBELLO DI MAZARA	sì	sì								sì
CASTELLAMMARE DEL GOLFO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTELVETRANO	sì	sì		sì					sì	sì
ERICE				sì					sì	sì
MARSALA		sì							sì	
MAZARA DEL VALLO	sì	sì		sì					sì	sì
PACECO				sì					sì	sì
PARTANNA	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SALEMI				sì						sì
TRAPANI				sì					sì	sì
VALDERICE			sì	sì	sì	sì	sì	sì		
ASSEMINI									sì	
CAGLIARI	sì	sì		sì					sì	sì
CAPOTERRA	sì	sì		sì					sì	sì
CARBONIA			sì						sì	sì
GUSPINI	sì	sì					—		sì	sì
IGLESIAS	sì	sì		sì					sì	sì
QUARTU SANT'ELENA	sì	sì							sì	sì
SAN GAVINO MONREALE	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
SANLURI		sì							sì	
SANT'ANTIOCO	sì	sì							sì	sì
SELARGIUS									sì	sì
SERRAMANNA	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
SESTU				sì					sì	sì
SINNAI									sì	sì
VILLACIDRO				sì					sì	
BOSA	sì	sì							sì	sì
MACOMER										
NUORO	sì								sì	sì
SINISCOLA									sì	sì
TORTOLI'	sì	sì							sì	sì
CABRAS				sì					sì	sì
ORISTANO	sì	sì		sì					sì	sì
TERRALBA	sì	sì		sì					sì	sì
ALGHERO	sì	sì							sì	sì
ITTIRI									sì	
LA MADDALENA	sì	sì							sì	sì
OLBIA	sì	sì		sì					sì	sì
OZIERI	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
PORTO TORRES	sì	sì	sì			sì		sì	sì	sì
SASSARI	sì	sì							sì	sì
SORSO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TEMPIO PAUSANIA									sì	sì
LUSERNA SAN GIOVANNI	sì		sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
PINO TORINESE	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì
POIRINO	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
TROFARELLO			sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
CASTELLI CALEPIO	sì	sì	sì		sì	sì	sì	sì	sì	sì

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
SCANZOROSCIATE	si	si							si	si
SORISOLE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
STEZZANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BEDIZZOLE	si	si							si	si
ISEO	si	si							si	si
CERMENATE	si	si	si		si	si	si	si	si	si
GALBIATE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASTEL GOFFREDO	si	si							si	si
VIRGILIO	si	si		si					si	si
CORNATE D'ADDA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GAGGIANO									si	si
INVERUNO			si	si	si	si	si	si	si	si
LOCATE DI TRIULZI			si	si	si	si	si	si	si	si
MEDIGLIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
PAULLO									si	si
VERANO BRIANZA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
GERENZANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
VERGIATE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LANA	si	si	si	si	si		si	si	si	si
MORI	si	si		si					si	si
SEDICO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MOTTA DI LIVENZA	si	si		si					si	si
RIESE PIO X	si	si							si	si
SAN VENDEMIANO	si	si							si	si
SILEA	si	si	si		si	si	si	si	si	si
TREVIGNANO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASTEL D'AZZANO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
CALDOGNO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
MONTICELLO CONTE OTTO	si								si	si
PASIAN DI PRATO	si	si							si	si
ORTONOVO									si	si
MISANO ADRIATICO	si	si		si					si	si
CASTELVETRO DI MODENA	si	si	si	si	si	si	si	si		si
MONTECHIARUGOLO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASTELLARANO	si	si							si	si
CAVRIAGO	si	si	si						si	si
MONTECCHIO EMILIA	si		si	si	si	si	si	si	si	si
REGGIOLO	si	si	si	si	si	si	si		si	si
CARMIGNANO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
VAIANO	si	si		si					si	si
CALCINAIA	si	si		si					si	si
PIEVE A NIEVOLE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
SERRAVALLE PISTOIESE									si	si
FOLIGNANO	si	si		si					si	si
MONTEPRANDONE	si	si							si	si
MORROVALLE									si	si
PORTO RECANATI	si	si							si	si
ARPINO	si									si
FIUGGI	si	si								si
ANGUILLARA SABAZIA									si	si
CAVE	si	si							si	si
LANUVIO	si	si							si	si
LARIANO	si	si							si	si
PALOMBARA SABINA				si						
ROCCA PRIORA									si	si
SAN CESAREO									si	si
SAN GIOVANNI TEATINO		si								si
SANT'EGIDIO ALLA VIBRATA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
BOJANO									si	
LARINO	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
GROTTAMINARDA									si	si
MERCOGLIANO									si	si
SAN GIORGIO DEL SANNIO	si	si							si	si
CASALUCE	si	si	si		si	si	si	si	si	si

COMUNI SUPERIORI A 8.000 ABITANTI

(Documenti richiesti con la deliberazione n.6/1995 e con i questionari)

Ente	Allegato A	Prospetto mutui	Attività contratt.	Collegio revisori	Debiti	Informatizz.	Musei	Cimiteri	Relazione giunta	Relazione revisori
CASTEL VOLTURNO				si						si
GRICIGNANO DI AVERSA									si	si
SAN PRISCO	si	si							si	si
TEVEROLA				si						
CALVIZZANO									si	si
CRISPANO										
SAN GENNARO VESUVIANO	si								si	si
SANT'AGNELLO	si	si		si					si	si
BELLIZZI	si	si	si		si	si	si	si	si	si
PELLEZZANO										si
ROCCAPIEMONTE									si	si
SAN VALENTINO TORIO									si	si
SANT'EGIDIO DEL MONTE ALBINO										
SIANO										si
VALLO DELLA LUCANIA				si						
BITRITTO				si					si	si
CASSANO DELLE MURGE	si	si		si					si	si
SANNICANDRO DI BARI	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
TORITTO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
VILLA CASTELLI		si	si		si	si	si	si	si	si
CAVALLINO	si	si	si		si	si	si	si	si	si
MELENDUGNO	si		si	si	si	si	si	si	si	si
AVETRANA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CASTROLIBERO	si	si							si	si
CROSIA		si		si					si	si
FUSCALDO	si	si							si	si
ROGGIANO GRAVINA										si
SAN MARCO ARGENTANO			si	si	si	si	si	si	si	si
SCALEA	si	si							si	si
TREBISACCE	si	si		si					si	si
BOVALINO										si
SOMMATINO	si	si		si					si	si
ACI SANT'ANTONIO	si	si		si					si	si
FIUMEFREDDO DI SICILIA	si	si							si	si
MOTTA SANT'ANASTASIA	si	si							si	si
PEDARA	si	si		si					si	si
ALTOFONTE	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CAPACI	si									
CASTELDACCIA	si								si	si
FICARAZZI		si							si	si
SANTA FLAVIA				si					si	si
TRABIA				si					si	
QUARTUCCIU		si							si	si
DORGALI	si	si	si		si	si	si	si	si	si
ARZACHENA	si			si					si	si

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
VALLI CURONE - GRUE - OSSONA		04/12/1995	04/12/1995
VAL BORBERA E VALLE SPINTI		01/12/1995	01/12/1995
ALTA VAL LEMME ED ALTO OVADESE		29/11/1995	29/11/1995
ALTA VALLE ORBA-ERRO-BORMIDA DI SPIGNO		01/12/1995	01/12/1995
VALLI PO - BRONDA -INFERNOTTO			
VALLE VARAITA		04/12/1995	04/12/1995
VALLE MAIRA	06/12/1995	06/12/1995	06/12/1995
VALLE GRANA		05/12/1995	05/12/1995
DELLA VALLE STURA		20/11/1995	20/11/1995
VALLE GESSO-VERMENAGNA-PESIO		20/11/1995	20/11/1995
VALLI MONREGALESI		20/11/1995	
ALTA VAL TANARO MONGIA - CEVETTA		21/06/1995	21/06/1995
ALTA LANGA	—	05/12/1995	05/12/1995
VALLE ANTIGORIO E FORMAZZA			
VALLE VIGEZZO		27/11/1995	27/11/1995
VALLE ANTRONA		25/10/1995	25/10/1995
DELLA VALLE ANZASCA		07/12/1995	07/12/1995
VALLE OSSOLA	25/10/1995	25/10/1995	25/10/1995
VAL STRONA		29/11/1995	29/11/1995
CUSIO - MOTTARONE			
VALGRANDE		20/11/1995	20/11/1995
ALTO VERBANO		27/11/1995	27/11/1995
VALLE CANNOBINA		28/11/1995	28/11/1995
VAL PELLICE		14/03/1996	14/03/1996
VALLI CHISONE E GERMANASCA		27/11/1995	27/11/1995
PINEROLESE PEDEMONTANO		24/11/1995	24/11/1995
VAL SANGONE		30/11/1995	30/11/1995
BASSA VALLE DI SUSA E VAL CENISCHIA		04/12/1995	04/12/1995
ALTA VALLE SUSA		11/03/1996	
VAL CERONDA E CASTERNONE		18/10/1995	18/10/1995
VALLI DI LANZO	31/05/1995	31/05/1995	31/05/1995
ALTO CANAVESE		14/03/1996	14/03/1996
VALLI ORCO E SOANA		22/11/1995	22/11/1995
VALLE SACRA		09/01/1996	09/01/1996
VAL CHIUSELLA		01/12/1995	01/12/1995
DORA BALTEA CANAVESANA		26/03/1996	26/03/1996
VALSESIA		22/11/1995	22/11/1995
VALLE SESSERA	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
VALLE DI MOSSO		26/05/1995	26/05/1995
PREALPI BIELLESI		07/07/1995	07/07/1995
ALTA VALLE DEL CERVO -LA BURSCH		31/10/1995	31/10/1995
BASSA VALLE CERVO		12/09/1995	12/09/1995
ALTA VALLE ELVO	05/10/1995	05/10/1995	05/10/1995
BASSA VALLE ELVO		25/07/1995	25/07/1995
LANGA ASTIGIANA		01/12/1995	01/12/1995
1 ZONA -VALDIGNE MONT BLANC			16/03/1996
2 ZONA - GRAN PARADIS		11/03/1996	11/03/1996
GRAND COMBIN		20/11/1995	20/11/1995
MONT EMILIUS		14/12/1995	14/12/1995
MONTE CERVINO		04/12/1995	09/02/1996
DELL'EVANCON		09/01/1996	09/01/1996
MONTE ROSA		10/10/1995	10/10/1995
WALSER - ALTA VALLE DEL LYS		07/03/1996	07/03/1996
INTEMELIA		27/11/1995	27/11/1995
ARGENTINA - ARMEA		01/12/1995	01/12/1995
ZONA 3 - VALLE ARROSCIA		05/12/1995	05/12/1995
DELL'OLIVO		20/12/1995	20/12/1995
INGAUNA		05/12/1995	05/12/1995
POLLUPICE		22/11/1995	22/11/1995

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
ALTA VAL BORMIDA		13/10/1995	13/10/1995
ZONA 4 - DEL GIOVO	22/11/1995	22/11/1995	22/11/1995
ARGENTEA	24/10/1995	24/10/1995	24/10/1995
DELLA VALLE STURA			
ALTA VAL POLCEVERA		20/11/1995	20/11/1995
DELL'ALTA VALLE SCRIVIA		29/11/1995	29/11/1995
FONTANABUONA		19/10/1995	19/10/1995
ZONA 6 -ALTA VAL TREBBIA		04/03/1996	04/03/1996
VALLI AVETO - GRAVEGLIA - STURLA		27/11/1995	27/11/1995
VAL PETRONIO		02/10/1995	02/10/1995
ZONA 1 -ALTA VAL DI VARA		05/12/1995	05/12/1995
DELLA RIVIERA SPEZZINA		17/01/1996	17/01/1996
MEDIA E BASSA VAL DI VARA		04/12/1995	04/12/1995
DELL'OLTREPO' PAVESE		20/10/1995	20/10/1995
PARCO ALTO GARDA BRESCIANO		17/10/1995	17/10/1995
DI VALLE SABBIA		20/11/1995	20/11/1995
DELLA VALLE TROMPIA	22/09/1995	22/09/1995	22/09/1995
DI VALLE CAMONICA		17/10/1995	17/10/1995
DEL SEBINO BRESCIANO		01/12/1995	01/12/1995
VALLE SAN MARTINOZONA 15/BIS	13/03/1996	13/03/1996	13/03/1996
DEL MONTE BRONZONE E DEL BASSO SEBINO -		04/12/1995	04/12/1995
DELL'ALTO SEBINO		22/11/1995	22/11/1995
DELLA VALLE CAVALLINA		28/11/1995	28/11/1995
VALLE SERIANA SUPERIORE	09/10/1995	09/10/1995	09/10/1995
DI SCALVE		29/11/1995	
VALLE SERIANA		16/11/1995	16/11/1995
ZONA 13 -VALLE BREMBANA		09/02/1996	09/02/1996
ZONA 14 -VALLE IMAGNA		25/10/1995	25/10/1995
DEL LARIO ORIENTALE		28/11/1995	28/11/1995
VALSASSINA - VALVARONE - VAL D'ESINO E R	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
TRIANGOLO LARIANO		07/12/1995	07/12/1995
LARIO INTELVESE		01/12/1995	01/12/1995
ALPI LEPONTINE		04/12/1995	04/12/1995
ALTO LARIO OCCIDENTALE		30/11/1995	30/11/1995
ALTA VALTELLINA		27/11/1995	27/11/1995
VALTELLINA DI TIRANO		27/11/1995	27/11/1995
VALTELLINA DI SONDRIO		04/12/1995	04/12/1995
VALTELLINA DI MORBEGNO		01/12/1995	01/12/1995
DELLA VALCHIAVENNA		24/11/1995	24/11/1995
VALCERESIO		17/10/1995	17/10/1995
ZONA 27 -DELLA VALCUVIA		14/12/1995	14/12/1995
DELLA VALGANNA E VALMARCHIROLO		05/10/1995	05/10/1995
ZONA 29 -VALLI DEL LUINESE	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
COMPRENSORIO VALLE DI FIEMME		05/12/1995	05/12/1995
COMPRENSORIO DI PRIMIERO		05/12/1995	05/12/1995
COMPRENSORIO BASSA VALSUGANA E DEL		15/02/1996	15/02/1996
COMPRENSORIO ALTA VALSUGANA		25/03/1996	25/03/1996
COMPRENSORIO VALLE DELL'ADIGE		01/12/1995	01/12/1995
COMPRENSORIO VALLE DI NON			
COMPRENSORIO VALLE DI SOLE		04/12/1995	04/12/1995
COMPRENSORIO VALLI GIUDICARIE			
COMPRENSORIO ALTO GARDA E LEDRO		01/12/1995	01/12/1995
COMPRENSORIO DELLA VALLAGARINA		20/03/1996	20/03/1996
COMPRENSORIO LADINO DI FASSA		07/02/1996	07/02/1996
COMUNITA' COMPRENSORIALE DELLA VAL		27/11/1995	27/11/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE DEL		27/11/1995	27/11/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE DELLA VAL D'ISA		01/12/1995	01/12/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE DI SALTO - SCI		20/11/1995	20/11/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE VAL PUSTERIA		27/11/1995	27/11/1995

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
COMUNITA' COMPRENSORIALE OLTRADIGE - BAS		01/12/1995	01/12/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE WIPPTAL		17/10/1995	17/10/1995
AGORDINA		04/12/1995	04/12/1995
DELLA VALLE DEL BOITE		04/12/1995	04/12/1995
COMELICO E SAPPADA		07/12/1975	07/12/1975
FELTRINA		13/11/1995	13/11/1995
BELLUNO - PONTE NELLE ALPI		27/02/1996	27/02/1996
CENTRO CADORE		27/02/1996	27/02/1996
DELL'ALPAGO	04/12/1995	04/12/1995	04/12/1995
CADORE - LONGARONESE -ZOLDANO		07/12/1995	07/12/1995
DEL GRAPPA		05/12/1995	05/12/1995
DELLE PREALPI TREVIGIANE		26/02/1996	26/02/1996
DEL BALDO		01/12/1995	01/12/1995
DELLA LESSINIA		27/11/1995	27/11/1995
ALTO ASTICO E POSINA	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
DALL'ASTICO AL BRENTA		05/12/1995	05/12/1995
DEL BRENTA		21/02/1996	21/02/1996
AGNO - CHIAMPO		18/10/1995	18/10/1995
LEOGRA - TIMONCHIO	23/10/1995	23/10/1995	23/10/1995
DELL'ALTOPIANO DEI SETTE COMUNI		22/11/1995	22/11/1995
DELLA CARNIA		14/02/1996	14/02/1996
CANAL DEL FERRO - VAL CANALE		07/12/1995	07/12/1995
DEL GEMONESE		02/10/1995	
DELLE VALLI DEL TORRE		17/10/1995	17/10/1995
VALLI DEL NATISONE		28/11/1995	28/11/1995
COMUNITA' PEDEMONTANA DEL LIVENZA		06/12/1995	06/12/1995
MEDUNA - CELLINA		29/11/1995	29/11/1995
VAL D'ARZINO - -VAL COSA - VAL TRAMONTIN		02/02/1996	02/02/1996
DEL COLLIO		20/11/1995	20/11/1995
DEL CARSO		28/11/1995	28/11/1995
DELL'APPENNINO PIACENTINO		04/12/1995	04/12/1995
DELLE VALLI DEL TARO E DEL CENO		06/12/1995	06/12/1995
APPENNINO PARMA EST		20/11/1995	20/11/1995
DELL'APPENNINO REGGIANO		01/12/1995	01/12/1995
DELL'APPENNINO MODENA OVEST		07/12/1995	07/12/1995
DEL FRIGNANO		22/11/1995	22/11/1995
DELL'APPENNINO MODENA EST		28/11/1995	28/11/1995
ALTA E MEDIA VALLE DEL RENO	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
VALLI DEL SAVENA E DELL'IDICE	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
VALLE DEL SANTERNO			22/11/1995
DELL'APPENNINO FAENTINO		09/06/1995	09/06/1995
DELL'APPENNINO FORLIVESE		24/07/1995	24/07/1995
DELL'APPENNINO CESENATE		08/09/1995	08/09/1995
DELLA LUNIGIANA-ZONA A		30/11/1995	30/11/1995
DELLE APUANE			
MUGELLO - ALTO MUGELLO - VAL DI SIEVE		07/11/1995	07/11/1995
VAL DI BISENZIO		19/10/1995	19/10/1995
DELLA GARFAGNANA -ZONA C	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
MEDIA VALLE DEL SERCHIO	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
ALTA VERSILIA		06/12/1995	06/12/1995
AREA LUCCHESE		30/11/1995	30/11/1995
VAL DI CECINA		06/12/1995	06/12/1995
DEL CASENTINO -ZONA G		19/01/1996	19/01/1996
VALTIBERINA TOSCANA		30/11/1995	30/11/1995
PRATOMAGNO		08/11/1995	08/11/1995
DEL MONTE AMIATA ZONA I - AREA GROSSE		08/11/1995	08/11/1995
COLLINE METALLIFERE -ZONA R		05/10/1995	05/10/1995
COLLINE DEL FIORA		01/12/1995	01/12/1995
DELL'ELBA E CAPRAIA		22/11/1995	22/11/1995

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
APPENNINO PISTOIESE		06/12/1995	06/12/1995
DEL CETONA -ZONA T		16/01/1996	16/01/1996
ALTO TEVERE UMBRO		06/10/1995	06/10/1995
DELL'ALTO CHIASCIO		24/10/1995	24/10/1995
MONTE SUBASIO		12/10/1995	12/10/1995
VALNERINA		30/11/1995	30/11/1995
DEI MONTI MARTANI E DEL SERANO	06/10/1995	06/10/1995	06/10/1995
MONTI DEL TRASIMENO		11/01/1996	11/01/1996
VALLE DEL NERA E MONTE S.PANCRAZIO	23/02/1996		23/02/1996
DELL'AMERINO " CROCE DI SERRA "	03/11/1995	03/11/1995	03/11/1995
MONTE PEGLIA E SELVA DI MEANA		28/11/1995	28/11/1995
ALTA VALMARECCHIA		16/11/1995	16/11/1995
DEL MONTEFELTRO		05/12/1995	05/12/1995
ALTO E MEDIO METAURO - ZONA C	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
DEL CATRIA E DEL NERONE		06/12/1995	06/12/1995
DEL METAURO -ZONA E		28/11/1995	28/11/1995
ALTA VALLE DELL'ESINO		05/12/1995	05/12/1995
DEL SAN VICINO -ZONA G		08/03/1996	08/03/1996
ALTA VALLE DEL POTENZA		01/12/1995	18/10/1995
ALTE VALLI DEL FIASTRONE, CHIENTI E NERA			06/12/1995
DEL FIASTRA-FIASTRONE-TENNACOLAE MEDIO C		01/12/1995	01/12/1995
DEI SIBILLINI		24/11/1995	24/11/1995
DEL TRONTO		30/11/1995	30/11/1995
ALTA TUSCIA LAZIALE		01/09/1995	01/09/1995
ZONA II -DEI CIMINI		07/03/1996	07/03/1996
MONTI DELLA TOLFA		26/10/1995	26/10/1995
DEL LAZIO - DEI MONTI SABINI - TIBURTINI		14/03/1996	14/03/1996
DELL'ANIENE			
CASTELLI ROMANI E PRENESTINI	14/08/1995	14/08/1995	14/08/1995
DELLA "SABINA"		29/11/1995	29/11/1995
MONTEPIANO REATINO		30/11/1995	30/11/1995
DEL VELINO			
SALTO CICOLANO		08/03/1996	08/03/1996
DEL URANO		19/12/1995	19/12/1995
DEI MONTI LEPINI		11/03/1996	11/03/1996
ZONA XVI -GRONDE MONTI AUSONI	17/10/1995	17/10/1995	17/10/1995
MONTI ERNICI	07/11/1995	07/11/1995	07/11/1995
VALLE DI COMINO		02/10/1995	02/10/1995
VALLE DEL LIRI		17/10/1995	17/10/1995
DEI MONTI AURUNCI	23/12/1995	23/12/1995	23/12/1995
ZONA A -AMITERNINA			
ZONA B - CAMPO IMPERATORE- PIANA DI NAVE		06/12/1995	06/12/1995
SIRENTINA - ZONA "C"		24/01/1996	24/01/1996
VALLE DEL GIOVENCO		20/11/1995	20/11/1995
MARSICA 1		15/09/1995	15/09/1995
PELIGNA			
DELLA VALLE ROVETO	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
ALTO SANGRO E ALTOPIANO CINQUEMIGLIA		28/11/1995	28/11/1995
VESTINA		19/10/1995	19/10/1995
DELLA MAIELLA E DEL MORRONE		06/02/1996	06/02/1996
DELLA LAGA		18/12/1995	18/12/1995
DEL VOMANO, FINO E PIOMBA - ZONA "		20/11/1995	20/11/1995
DEL GRAN SASSO ZONA "O" TOSSICIA		20/11/1995	20/11/1995
DELLA MAIELLETTA "ZONA P"		22/11/1995	22/11/1995
AVENTINO - MEDIO SANGRO	07/12/1995	07/12/1995	07/12/1995
MEDIO SANGRO "ZONA R"		22/11/1995	22/11/1995
VALSANGRO "ZONA S"			
MEDIO VASTESE - ZONA "T"		24/11/1995	24/11/1995
ALTO VASTESE "ZONA U"		31/10/1995	31/10/1995

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
DEL VOLTURNO		12/09/1995	12/09/1995
CENTRO PENTRIA		30/01/1996	30/01/1996
ALTO MOLISE		19/03/1996	19/03/1996
SANNIO		13/12/1995	13/12/1995
5A ZONA MATESE			
MOLISE CENTRALE		22/11/1995	22/11/1995
7A ZONA -CIGNO VALLE BIFERNO			
8A ZONA -DEL FORTORE MOLISANO		24/11/1995	24/11/1995
TRIGNO - MEDIO BIFERNO		23/12/1995	23/12/1995
MONTE MAURO			
MONTE SANTA CROCE		06/11/1995	06/11/1995
DEL MATESE		30/11/1995	30/11/1995
MONTE MAGGIORE			23/01/1996
DEL TITERNO		17/10/1995	17/10/1995
ALTO TAMMARO		01/12/1995	01/12/1995
DEL FORTORE		05/12/1995	05/12/1995
DEL TABURNO		13/11/1995	13/11/1995
DELL'UFITA		22/11/1995	22/11/1995
ALTA IRPINIA		04/12/1995	04/12/1995
DEL PARTENIO		15/11/1995	15/11/1995
VALLO DI LAURO E BAIANESE		05/12/1995	05/12/1995
VALLE DELL'IRNO		26/01/1996	26/01/1996
TERMINIO - CERVIALTO		20/11/1995	20/11/1995
DELLA PENISOLA SORRENTINA		08/11/1995	08/11/1995
PENISOLA AMALFITANA			
ALTO E MEDIO SELE		30/01/1996	30/01/1996
TANAGRO		04/12/1995	04/12/1995
VALLO DI DIANO			31/01/1996
ALBURNI			11/03/1996
DEL CALORE SALERNITANO		13/12/1995	13/12/1995
ALENTO MONTE STELLA		01/12/1995	01/12/1995
GELBISON E DEL CERVATI	29/01/1996	29/01/1996	29/01/1996
DEL LAMBRO E MINGARDO		05/12/1995	05/12/1995
BUSSENTO	04/09/1995	04/09/1995	04/09/1995
DEL GARGANO		19/06/1995	19/06/1995
DEL SUBAPPENNINO DAUNO SETTENTRIONALE			01/12/1995
SUB - APPENNINO DAUNO MERIDIONALE		02/08/1995	
DELLA MURGIA NORD OCCIDENTALE			17/10/1995
DELLA MURGIA SUD -ORIENTALE		01/12/1995	01/12/1995
DEL VULTURE		13/12/1995	13/12/1995
ALTO BRADANO		17/10/1995	17/10/1995
MARMO -PLATANO		22/11/1995	22/11/1995
MELANDRO		26/02/1996	26/02/1996
ALTO BASENTO		25/10/1995	25/10/1995
CAMASTRA ALTO SAURO		08/11/1995	08/11/1995
ALTO AGRI		25/10/1995	25/10/1995
MEDIO AGRI	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
DEL LAGONEGRESE		10/10/1995	10/10/1995
MEDIO-SINNI-POLLINO-RAPARO		24/11/1995	24/11/1995
VAL SARMENTO		13/11/1995	13/11/1995
MEDIO BASENTO		20/11/1995	20/11/1995
BASSO SINNI		20/11/1995	20/11/1995
DELL'ALTO IONIO		01/12/1995	01/12/1995
DEL POLLINO		29/11/1995	29/11/1995
ALTO TIRRENO			
DELL'APPENNINO PAOLANO	18/12/1995	18/12/1995	18/12/1995
DEL SAVUTO		04/12/1995	04/12/1995
SILANA		01/12/1995	01/12/1995
SILA GRECA		24/11/1995	24/11/1995

COMUNITA' MONTANE

(Documenti richiesti con la deliberazione n.5/1995)

Ente	Prospetto mutui	Relazione giunta	Relazione revisori
DESTRA CRATI		09/01/1996	09/01/1996
MEDIA VALLE CRATI			
SERRE COSENTINE		28/09/1995	28/09/1995
UNIONE DELLE VALLI			
DELL'ALTO CROTONESE	19/10/1995	19/10/1995	19/10/1995
PRESILA CATANZARESE		20/11/1995	20/11/1995
MONTI TIRIOLO -REVENTINO E MANCUSO		14/11/1995	14/11/1995
FOSSA DEL LUPO			06/12/1995
VERSANTE IONICO		01/12/1995	01/12/1995
DELLE SERRE CALABRE		19/10/1995	19/10/1995
ALTO MESIMA		11/03/1996	11/03/1996
STILARO - ALLARO		06/12/1995	06/12/1995
DELLA LIMINA		04/12/1995	04/12/1995
ASPROMONTE ORIENTALE		01/12/1995	01/12/1995
VERSANTE IONICO MERIDIONALE			
VERSANTE DELLO STRETTO			01/12/1995
VERSANTE TIRRENICO MERIDIONALE			30/11/1995
VERSANTE TIRRENICO SETTENTRIONALE		20/11/1995	20/11/1995
N. 1 ITTIRI - OSILO - PLOAGHE - VILLANO		30/11/1995	30/11/1995
ZONA II - SU SASSU -ANGLONA - GALLURA		19/10/1995	19/10/1995
GALLURA		24/10/1995	24/10/1995
RIVIERA DI GALLURA		11/10/1995	11/10/1995
DEL LOGUDORO		06/11/1995	06/11/1995
N. 6 -OZIERI		17/10/1995	17/10/1995
N. 7 - BONO		20/10/1995	20/10/1995
MARGHINE PLANARGIA		24/11/1995	24/11/1995
DEL NUORESE N.9		17/10/1995	17/10/1995
DELLE BARONIE		03/11/1995	03/11/1995
OGLIASTRA		03/02/1996	03/02/1996
BARBAGIA - MANDROLISAI			
SARCIDANO BARBAGIA DI SEULO		05/12/1995	05/12/1995
ZONA XIV -DEL MONTIFERRU		04/12/1995	04/12/1995
DEL BARIGADU		06/11/1995	06/11/1995
ARCI - GRIGHINE	06/10/1995	06/10/1995	06/10/1995
DELL'ALTA MARMILLA		04/12/1995	04/12/1995
MONTE LINAS		26/10/1995	26/10/1995
XIX COMUNITA' MONTANA		23/10/1995	23/10/1995
ZONA XX -DEL MULARGIA E FLUMENDOSA		28/11/1995	28/11/1995
SARRABUS-GERREI		10/11/1995	10/11/1995
ZONA XXII -DEL BASSO SULCIS		02/02/1996	02/02/1996
ZONA XXIII		31/01/1996	31/01/1996
SERPEDDI	04/12/1995	04/12/1995	04/12/1995
SA GIARA ZONA XXV		20/11/1995	20/11/1995
COMUNITA' COMPRENSORIALE DI BOLZANO		16/01/1996	16/01/1996
NUOVA VALBELLUNA		24/02/1996	24/02/1996
VALLI DEL NURE E DELL'ADDA		06/12/1995	06/12/1995
VALLE DEL SAMOGGIA - ZONA 9	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995
ACQUACHETA - VALLI DEL MONTONE E DEL TRA		04/12/1995	04/12/1995
ALTA VALMARECCHIA			
COLLINA MATERANA	31/10/1995	31/10/1995	31/10/1995

3.5 Comuni con popolazione fino ad 8.000 abitanti. Presentazione consuntivi.

La legge n.20 del 1994 di riforma della Corte dei conti ha esteso il controllo sulle gestioni di tutte le amministrazioni pubbliche. In esecuzione del dettato legislativo la Corte ha deciso di svolgere tale attività riferita agli enti locali nelle sede regionali attribuendo le competenze alle proprie articolazioni periferiche. Condizione perché si possa conseguire un decentramento organico ed efficace è il potenziamento delle strutture sia in termini di risorse umane che di strumentazioni elettroniche per instaurare un dialogo con le realtà locali al fine di realizzare quel controllo collaborativo auspicato dalla Corte costituzionale. In attesa che si realizzino le condizioni per operare il trasferimento alle sedi periferiche regionali di controllo di tutte le competenze in materia di enti locali, è stato iniziato l'esame e la rilevazione dei dati finanziari dai conti consuntivi dei comuni di minori dimensioni con popolazione fino ad 8.000 abitanti.

Con deliberazione n.7 del 1995 della Sezione enti locali integrata nella sua composizione con i magistrati delle strutture periferiche sono stati richiesti ai comuni i conti consuntivi relativi all'esercizio 1994. L'impegno delle sedi regionali, che hanno instaurato un proficuo confronto con gli enti sollecitando l'adempimento, ha consentito di ottenere risultati molto positivi in dodici regioni e nelle due province autonome in cui la percentuale di adempienze ha superato l'80%.

All'acquisizione dei conti consuntivi ha fatto seguito, in oltre la metà delle sedi regionali, l'inizio dell'attività di inserimento in un sistema informatico dei dati finanziari di maggior rilievo al fine di poter predisporre quadri regionali della situazione della finanza locale per un prossimo referto al Parlamento e di ottenere una base conoscitiva per avviare da parte delle articolazioni periferiche della Corte i necessari approfondimenti sui fenomeni gestionali più rilevanti.

Nei prospetti di seguito riportati sono contenuti i dati relativi agli enti che hanno provveduto a trasmettere i conti consuntivi relativi all'esercizio 1994 entro il 30 aprile 1996 divisi per regione e per provincia.

Regione	*n. enti di competenza*	*Adempienti*	*%*
Piemonte	1131	937	82,8
Valle d'Aosta	73	36	49,3
Lombardia *	—	—	—
Liguria	225	198	88,0
Provincia di Bolzano	109	109	100
Provincia di Trento	217	216	99,5
Veneto	458	458	100
Friuli Venezia Giulia	191	191	100
Emilia Romagna	249	243	97,6
Toscana	193	193	100
Umbria	73	68	93,2
Marche	208	156	75,0
Lazio	304	229	75,3
Abruzzo	277	249	89,9
Molise	130	118	90,8
Campania	411	289	70,3
Puglia	131	37	28,2
Basilicata	117	109	93,2
Calabria	361	79	21,9
Sicilia	257	217	84,4
Sardegna	340	309	90,9

* Dati non pervenuti.

PIEMONTE

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
ALESSANDRIA	183	156	85,2
ASTI	117	101	86,3
BIELLA	80	55	68,8
CUNEO	239	205	85,8
NOVARA	80	50	62,5
TORINO	277	256	92,4
VERBANIA	74	55	74,3
VERCELLI	81	59	72,8
TOTALE	**1.131**	**937**	**82,8**

VALLE D'AOSTA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
AOSTA	73	36	49,3
TOTALE	**73**	**36**	**49,3**

LIGURIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
GENOVA	57	56	98,2
IMPERIA	82	58	70,7
LA SPEZIA	27	27	100,0
SAVONA	59	57	96,6
TOTALE	**225**	**198**	**88,0**

PROV. DI BOLZANO

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
BOLZANO	109	109	100
TOTALE	**109**	**109**	**100**

PROV. DI TRENTO

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
TRENTO	217	216	99,5
TOTALE	**217**	**216**	**99,5**

VENETO

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
BELLUNO	66	66	100
PADOVA	84	84	100
ROVIGO	43	43	100
TREVISO	70	70	100
VENETO	18	18	100
VICENZA	100	100	100
VERONA	77	77	100
TOTALE	**458**	**458**	**100**

FRIULI VENEZIA GIULIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
GORIZIA	21	21	100
PORDENONE	40	40	100
TRIESTE	3	3	100
UDINE	127	127	100
TOTALE	**191**	**191**	**100**

EMILIA ROMAGNA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
BOLOGNA	41	41	100,0
FERRARA	18	18	100,0
FORLI'	22	22	100,0
MODENA	28	27	96,4
PIACENZA	45	44	97,8
PARMA	41	39	95,1
RAVENNA	9	9	100,0
REGGIO EMILIA	31	29	93,5
RIMINI	14	14	100,0
TOTALE	**249**	**243**	**97,6**

TOSCANA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
AREZZO	30	30	100
FIRENZE	19	19	100
GROSSETO	22	22	100
LIVORNO	12	12	100
LUCCA	25	25	100
MASSA	11	11	100
PISA	28	28	100
PRATO	3	3	100
PISTOIA	13	13	100
SIENA	30	30	100
TOTALE	**193**	**193**	**100**

ABRUZZO

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
L'AQUILA	104	89	85,6
CHIETI	95	86	90,5
PESCARA	41	39	95,1
TERAMO	37	35	94,6
TOTALE	**277**	**249**	**89,9**

MOLISE

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
CAMPOBASSO	80	72	90,0
ISERNIA	50	46	92,0
TOTALE	**130**	**118**	**90,8**

CAMPANIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
AVELLINO	110	80	72,7
BENEVENTO	74	51	68,9
CASERTA	73	53	72,6
NAPOLI	27	18	66,7
SALERNO	127	87	68,5
TOTALE	**411**	**289**	**70,3**

UMBRIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
PERUGIA	44	42	95,5
TERNI	29	26	89,7
TOTALE	**73**	**68**	**93,2**

MARCHE

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
ANCONA	39	34	87,2
ASCOLI PICENO	63	41	65,1
MACERATA	45	36	80,0
PESARO	61	45	73,8
TOTALE	**208**	**156**	**75,0**

LAZIO

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
FROSINONE	76	61	80,3
LATINA	20	15	75,0
RIETI	71	57	80,3
ROMA	82	49	59,8
VITERBO	55	47	85,5
TOTALE	**304**	**229**	**75,3**

CALABRIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
COSENZA	132	40	30,3
CATANZARO	78	15	19,2
CROTONE	21	3	14,3
REGGIO CALABRIA	83	14	16,9
VIBO VALENTIA	47	7	14,9
TOTALE	**361**	**79**	**21,9**

SICILIA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
AGRIGENTO	26	22	84,6
CALTANISSETTA	14	11	78,6
CATANIA	26	16	61,5
ENNA	11	11	100,0
MESSINA	98	90	91,8
PALERMO	59	47	79,7
RAGUSA	4	4	100,0
SIRACUSA	7	5	71,4
TRAPANI	12	11	91,7
TOTALE	**257**	**217**	**84,4**

SARDEGNA

PROVINCE	N. ENTI DI COMPETENZA	ADEMPIENTI AL 30.4.1996	%
	a	b	b/a
CAGLIARI	92	85	92,4
NUORO	94	83	88,3
ORISTANO	75	68	90,7
SASSARI	79	73	92,4
TOTALE	**340**	**309**	**90,9**

4. La realtà regionale e locale nel contesto comunitario

Come già la Sezione ha rilevato a più riprese, la legge n.142 del 8 giugno 1990 ha innovato profondamente la precedente disciplina sulla struttura, funzionamento e attribuzioni degli enti locali potenziando il principio dell'autonomia.

Con la legge n.81 del 25 marzo 1993 e successiva legge n.415 del 15 ottobre 1993 è stato trasformato l'impianto del sistema elettorale per l'elezione del Sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale determinando così un più diretto rapporto tra eletti e elettori.

E' da precisare che, con cadenza annuale, ai sensi della legge n.86 del 9 marzo 1989 il Parlamento italiano è chiamato a emanare una legge apposita, c.d. legge comunitaria, contenente disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea.

Sono note, al riguardo, le dilazioni e i ritardi con i quali l'Italia adempie ai cennati obblighi.

Basti ricordare che la legge comunitaria per il 1993 la n.146 è stata varata il 22 febbraio 1994 mentre soltanto il 6 febbraio 1996 ha visto la luce quella, n.52, per il 1994.

Tali ritardi oltre a esporre l'Italia a numerosi giudizi per inadempienza di fronte alla Corte di giustizia delle Comunità europee, creano tutta una serie di impasses e complicazioni sia a livello nazionale, sia regionale sia locale.

Valga precisare che talune materie da disciplinare alla luce delle direttive indicate nelle leggi comunitarie rientrano nella competenza delle regioni a statuto ordinario e speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Trovano in tali casi applicazione l'art.9 della legge n.86 del 9 marzo 1989 e l'art.6, primo comma, del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977.

Si ricorda che tale ultimo articolo dispone che nelle materie di loro competenza le stesse regioni sono chiamate a dare attuazione alle direttive incidenti su tali materie dopo che lo Stato le abbia "fatte proprie" con legge.

Sotto tale aspetto appare evidente che i cennati ritardi non possono non ripercuotersi sulle realtà regionali.

Se si passa poi ad esaminare i rapporti che intercorrono tra regioni e enti locali ulteriori condizionamenti sono rilevabili.

Ai sensi dell'art.3 della legge n.142 del 8 giugno 1990 è stato previsto uno stretto raccordo tra tali enti pubblici e le regioni.

Atteso che gli enti locali sono, nell'ambito della loro autonomia, enti a fini generali, appare evidente l'importanza di simili rapporti.

Ne deriva, a cascata e per successione logica, che i blocchi, anche se temporanei, a livello regionale non possono non ripercuotersi a valle.

Oltre al connesso profilo finanziario si ha riguardo all'incidenza che sull'attività concreta dell'ente locale, assume l'elaborazione degli obiettivi generali legati alla programmazione economica e sociale fissati dalla regione.

Una spinta indiretta in tale contesto potrà venire dalla disposizione contenuta nell'art.58 della legge comunitaria per l'anno 1994 che prevede la presenza di rappresentanti regionali nella rappresentanza permanente presso l'Unione europea nonché la possibilità da parte delle regioni di aprire uffici di collegamento presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea.

Attraverso tali innovazioni mentre si determina un ammorbidimento delle limitazioni previste dall'art.4, secondo comma, del D.P.R. n.616/77 nei riguardi delle regioni, disposizione questa peraltro già modificata con l'art.60 della legge n.146 del 22 febbraio 1994, si creerà una sensibilità maggiore ai problemi comunitari anche da parte delle regioni che, si soggiunge, potranno intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie nelle materie di loro competenza.

Appare utile soggiungere che anche con l'avvenuto inserimento con il trattato di Maastricht, nel quadro istituzionale comunitario, del Comitato delle regioni maggiore importanza viene data alle realtà regionali e locali.

Potrà con ciò svilupparsi un più proficuo dialogo per la tempestiva soluzione delle varie tematiche da disciplinare meglio a livello comunitario, al momento cioè della preparazione ed elaborazione delle singole normative siano esse Regolamenti o Direttive al fine di permettere che le stesse, al momento del loro impatto nel sistema giuridico nazionale, possano essere agevolmente inserite.

Si ritiene infine che, nel quadro dei negoziati per la revisione del trattato di Maastricht, la posizione del Comitato delle regioni sotto il profilo istituzionale e operativo dovrebbe essere opportunamente rafforzata con; in parallelo, un preciso ed esplicito ampliamento, a favore degli enti nello stesso rappresentati, del principio di sussidiarietà.

4.1 Fondi strutturali: l'obiettivo 5b

A) E' da precisare che l'ordinamento comunitario e nazionale sono chiamati in linea generale a integrarsi e ad interagire.

Qualora non vi sia contrasto di disciplina in una data fattispecie non si pone alcun problema di prevalenza della disciplina comunitaria rispetto a quella nazionale.

In tali ipotesi la norma nazionale si compone armonicamente con quella comunitaria per disciplinare taluni profili o aspetti non coperti da quest'ultima.

E' il caso appunto della normativa nazionale e regionale che articola, nell'ambito dello Stato, i compiti dei diversi soggetti pubblici interessati alla gestione dei fondi strutturali.

Si ha, in altri termini, concorso delle norme comunitarie con quelle interne.

Nella specie la normativa interna si pone quale condizione necessaria per l'applicazione di quella comunitaria.

Gli interventi operativi della Commissione delle C.E. in tale contesto sono da definire equiordinati a quelli spettanti agli organi amministrativi dello Stato.

Atteso che il principio in materia è quello del cofinanziamento, i vari organi, sia comunitario sia nazionali, regionali e locali sono chiamati a una gestione integrata delle risorse finanziarie da utilizzare.

Sotto il profilo del controllo esterno mentre la Commissione è sottoposta alla Corte dei conti delle C.E. le strutture amministrative dello Stato sono, ai sensi dell'art.3, quarto comma, della legge n.20 del 14 gennaio 1994, così come le altre amministrazioni pubbliche regionali e locali, sottoposte al controllo della Corte dei conti italiana.

Si vuole in tal modo significare che, in materia, la Corte dei conti italiana è chiamata a svolgere le sue funzioni sulla scorta della specifica competenza alla stessa attribuita dalla cennata legge senza che ciò escluda una collaborazione con la Corte dei conti europea.

Nel quadro di cui al cennato art.3, quarto comma della legge n.20 del 1994 particolare importanza hanno i flussi finanziari provenienti, dall'Unione europea per quanto attiene ai fondi strutturali.

In tale contesto un principio cardine è quello dell'addizionalità.

Esso implica che i finanziamenti comunitari vengono ad aggiungersi a quelli nazionali intesi in forma onnicomprensiva facenti cioè carico al bilancio statale, a quelli regionali e degli enti locali.

Mentre la Commissione è preposta a vigilare sulla corretta applicazione di tale principio è a livello nazionale che si pongono specifici problemi in ordine, in particolare, al coordinamento dei flussi sia al momento previsionale sia a quello realizzativo.

Si rileva, che da più parti e in più occasioni sono state sottolineate, le carenze mostrate dallo Stato italiano nel conformarsi alle iniziative comunitarie con conseguente incapacità di un corretto utilizzo dei finanziamenti allo stesso assegnati nei vari settori di intervento tra i quali quello dei fondi strutturali.

Mentre, a monte, una più mirata azione, in sede di elaborazione della normativa, è particolarmente importante è poi alle disfunzioni di carattere burocratico che si devono attribuire le maggiori difficoltà attuative.

Nel corso degli ultimi anni sono stati costituiti vari Comitati a livello centrale con fini di coordinamento e monitoraggio allo scopo di cercare di porre rimedio alle rilevate carenze.

Da ultimo, con la legge n.341 del 8 agosto 1995 sono state previste ulteriori iniziative al riguardo.

Con l'art.6 è stata "per una efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari nel territorio nazionale" istituita presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, la Cabina di regia nazionale quale centro di riferimento delle problematiche connesse ai relativi interventi.

A supporto della prevista attività propositiva e di verifica tale organo, che dipende funzionalmente dal cennato Ministero, si avvale dell'ausilio e della collaborazione del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche operative di intervento, del Comitato tecnico istruttorio per le deliberazioni del CIPE, del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione e della Ragioneria Generale dello Stato.

La Cabina di regia nazionale "nel rispetto delle competenze di ciascuna amministrazione pubblica" svolge azione di coordinamento tra tutte le amministrazioni pubbliche interessate agli interventi finanziati con fondi strutturali e ad interventi nelle aree depresse segnalando al Ministero del bilancio e della programmazione economica le questioni di particolare rilievo da risolvere con la convocazione di apposite conferenze di servizi.

E' importante sottolineare che il cennato organo è chiamato a interagire, in particolare, con le cabine di regia regionali alle quali può, a richiesta, offrire paradigmi operativi nel quadro di una concreta collaborazione.

L'effettiva operatività della Cabina di regia nazionale è condizionata all'emanazione, ai sensi dell'art.17, primo comma, dalla legge n.400 del 23 agosto 1988, di un regolamento governativo. Il relativo D.P.R. n.102 reca la data del 6 febbraio 1996.

Con tale ulteriore iniziativa che vuole tendere a migliorare l'efficienza nell'impiego e il monitoraggio dei fondi dovranno essere evitate procedure onerose con spinta propulsiva per gli organi statali, regionali e locali coinvolti.

E' da notare che nel cennato Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche operative di intervento è prevista la partecipazione, tra l'altro, di rappresentati delle regioni, delle province e dei comuni.

Per quanto in questa sede interessa più in particolare è sul coinvolgimento degli enti locali che occorre porre attenzione.

E' da precisare che per un armonico e coordinato impiego dei fondi strutturali è necessaria una corretta e realistica programmazione. Come già indicato nella relazione sull'esercizio finanziario 1993, l'art.3, quinto comma della legge n.142 del 8 giugno 1990 prevede la partecipazione degli enti locali alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato e delle regioni nonché l'attuazione degli stessi nei limiti delle rispettive competenze.

Entro tale quadro, con la responsabilizzazione degli enti locali in materia, sia sotto il profilo finanziario che gestionale, non può non svilupparsi un rapporto più integrato anche con gli organi decisionali dell'Unione europea.

E' utile rilevare al riguardo che con una più matura sensibilizzazione degli enti locali in chiave europea maggiore incidenza si avrà da parte degli stessi nella determinazione e negli indirizzi di sviluppo economico-sociale.

E cioè mentre da un lato si svilupperà l'applicazione del principio di sussidiarietà attraverso il quale potranno emergere in chiave di protagonisti gli enti locali dall'altro potranno essere poste le premesse per un più proficuo e bilanciato dialogo con la Commissione delle C.E..

Sulla base del principio del partenariato dovrà poi aumentare il potere di contrattazione da parte delle istanze nazionali tra le quali sono destinati a coprire spazi sempre maggiori gli enti locali quali componenti essenziali dello Stato-comunità.

Occorre vengano attivati e sviluppati contatti con altre amministrazioni cointeressate e applicato stabilmente il principio della conferenza di servizi.

In altri termini una coerente osmosi tra enti a livello locale e regionale non può essere trascurata al fine di potenziare i reciproci rapporti.

Qualora gli enti locali fossero maggiormente sensibilizzati anche da parte delle istanze regionali al fine di sviluppare la loro partecipazione alla realtà comunitaria si potrebbe ottenere un più sollecito e proficuo impiego dei finanziamenti comunitari.

A titolo esemplificativo per quanto riguarda il programma regionale di sviluppo si cita la recente legge della regione Toscana n.77 del 19 luglio 1995.

E' ivi, tra l'altro, evidenziato il nesso che deve collegare gli atti di programmazione della regione con quelli degli enti locali. Per quanto riguarda più specificamente la predisposizione e l'attuazione dei progetti regionali cofinanziati dall'Unione europea, la regione "si ispira al principio di sussidiarietà per l'individuazione degli enti che concorrono ad essi con funzioni di elaborazione, realizzazione e controllo".

Il problema del coordinamento a livello regionale con una più incisiva presenza propositiva da parte degli enti locali può, attraverso tale indirizzo, trovare idonea soluzione.

Per quanto attiene più specificamente agli enti locali, la precisa individuazione delle fonti di finanziamento per investimenti è prevista dall'art.42 del decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995.

E' fatta ivi menzione delle entrate derivanti "... da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali".

Tale precisazione costituisce una importate novità nel senso che i finanziamenti derivanti da normative comunitarie quali, in specie, quelli riconducibili ai fondi strutturali, devono avere precisa enucleazione.

Per quanto attiene più in generale ad un nuovo approccio in tema di finanziamenti da parte degli enti locali non può non essere evidenziata la formula dei Buoni Ordinari Comunali (BOC).

Il testo base è dato dall'art.35 della legge n724 del 23 dicembre 1994 mentre il regolamento di attuazione è del gennaio 1996.

Potrebbe con tale strumento, condizionato peraltro a precise garanzie, essere sviluppata la partecipazione degli enti locali a più immediate iniziative di investimenti da coniugarsi con altri finanziamenti ivi inclusi quelli comunitari.

Nel ribadire la grave impasse in cui si trovano attualmente sia dal punto di vista operativo che finanziario gli enti locali sotto il profilo delle iniziative da intraprendere al fine di poter usufruire dei cofinanziamenti comunitari in materia occorre segnalare una importante novità.

L'art.1, commi 54-58 della legge n.549 del 28 settembre 1995, prevede la istituzione del c.d. Fondo rotativo per la progettualità presso la Cassa depositi e prestiti.

Con tale Fondo le regioni, le province, i comuni e loro consorzi nonché le comunità montane interessate alla realizzazione, in particolare, di interventi ammessi al cofinanziamento comunitario potranno beneficiare di anticipazioni nel limite del 90%, per le spese necessarie per gli studi di fattibilità, per l'elaborazione dei progetti di massima, incluse le valutazioni di impatto ambientale e altre rilevazioni e ricerche necessarie, nonché per l'elaborazione dei progetti definitivi ed esecutivi.

Anche attraverso tale nuovo strumento le difficoltà di varia natura sinora incontrate dovrebbero ridursi.

E' auspicabile quindi che la regolazione dei flussi dei finanziamenti comunitari da comporsi con quelli nazionali, regionali e locali possa finalmente trova la giusta velocità di crociera.

B) Per quanto attiene più in particolare all'obiettivo *5b* è da precisare che ai sensi dell'art.11 bis del R. n.2052/88 gli Stati membri interessati devono proporre alla Commissione l'elenco delle zone rurali che essi ritengono idonee per beneficiare degli interventi comunitari nel quadro dell'obiettivo *5b*.

Tale norma prevede quindi che spetti, in prima fase, allo Stato membro individuare, previa selezione, le località che rispondono ai criteri di cui al cennato articolo.

Spetta poi alla Commissione adottare una formale decisione nella quale vengono riconosciute idonee le zone rurali ammissibili a contributo comunitario.

Ciò stante è utile ricordare che per il primo ciclo di interventi comunitari la Commissione ha adottato la decisione n.89/426 del 10 maggio 1989 sui finanziamenti erogabili.

Sono stati quindi varati, il 6 giugno 1990; i quadri comunitari di sostegno (Q.C.S.) distintamente per le regioni interessate.

Attesa la rilevata non rispondenza ai tempi tecnici previsti per l'utilizzazione delle risorse comunitarie da parte di talune regioni, la Commissione, con distinte decisioni del 11 novembre 1993, in funzione delle prospettive concrete di realizzazione degli interventi, ha modificato quanto inizialmente previsto negli originari quadri comunitari di sostegno.

Un'osservazione che la Sezione ritiene dover fare consiste nel fatto che, come risulta dall'indagine svolta, soltanto un limitato numero di enti locali è stato attivato per la gestione degli interventi di cui all'obiettivo in parola.

Ne deriva che la potenzialità di altri enti locali non coinvolti in tale processo non sono state utilizzate.

E allora appare pletorico e incongruente presentare alla Commissione un'elencazione molto vasta e articolata delle zone ricomprese in numerosissimi enti locali quando non viene impiegata la capacità operativa degli stessi.

Si richiama, al riguardo, quanto nuovamente avvenuto in sede di proposte, peraltro approvate dalla Commissione, per il nuovo ciclo a tutto il 1999.

Nella decisione n.94/197 del 26 gennaio 1994 è incluso invero un lunghissimo elenco di zone ricomprese in undici regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Si dovrà riscontrare nella realtà i progressi al riguardo realizzati nella cennata ottica potenziando la presenza degli enti locali in detta elencazione indicati. Per altro verso un più calibrato rapporto tra le regioni interessate sarebbe auspicabile.

Passando ora ad illustrare l'indagine svolta si precisa che la stessa tende a identificare, nel quadro della normativa che attiene all'obiettivo 5*b*, non i rapporti tra Stato e regioni con l'Unione europea ma, quale primo approccio in un tema sinora inesplorato e che la Sezione ritiene meriti ulteriori sviluppi, il coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei progetti agli stessi affidati.

Si è pertanto chiesto alle regioni interessate di indicare gli enti locali chiamati a gestire i distinti progetti rientranti l'obiettivo 5*b* alla luce della disciplina di cui ai RR.nn.2052/88 e 4253/88. Tale richiesta è stata necessaria in quanto con nessun altro mezzo potevano essere identificati in modo completo e organico gli enti locali coinvolti.

Spetta invero alle regioni, sulla base di accertamenti e valutazioni loro proprie, individuare al riguardo gli enti locali.

Va, per incidens, precisato che le scelte operate a livello regionale devono essere basate su criteri obiettivi quali la fattibilità del progetto, tenuto anche conto dei tempi di realizzazione dello stesso in relazione ai termini fissati a livello comunitario, l'efficienza dell'ente locale, nonché l'equa distribuzione di progetti tra gli enti locali.

Dall'indagine svolta non è stato possibile accertare se i cennati criteri siano stati sempre e puntualmente applicati.

E' da sottolineare che in tale contesto non può mancare, in principio, la valutazione *ex post* della corretta e tempestiva realizzazione nonché della utilità del progetto al fine di poter meglio indirizzare le future scelte in riguardo sia agli enti locali sia agli interventi operativi.

In altri termini gli obiettivi che nei confronti della Unione europea e dello Stato le regioni devono realizzare devono trovare corrispondenza in quelli per così dire parcellizzati a livello territoriale tra i singoli enti locali.

Per analizzare più dappresso tale problematica la Sezione, dopo un primo approccio di massima così come elaborato nella precedente relazione, si è proposta di penetrare più in profondità nell'articolato mosaico degli enti locali.

Si precisa che l'esame prende in considerazione la situazione al 31 dicembre 1994.

Va rilevato che la normativa comunitaria di riferimento è quella attinente al primo ciclo di intervento dei fondi strutturali di cui in particolare ai cennati RR. n.2052/88 e n.4253/88 atteso che l'applicazione della nuova disciplina emanata nel luglio 1993 ha comportato notevoli ritardi.

L'analisi condotta è mirata su singoli progetti.

E' peraltro da tenere presente che nell'ambito dei vari programmi, articolati in sottoprogrammi, i singoli progetti sono raggruppati in "misure". Le misure sono quindi formate da un insieme di progetti analoghi.

Sono stati presi in esame i seguenti elementi: enti locali interessati, natura del progetto, stato di realizzazione, nonché il profilo finanziario in riguardo, tra l'altro, laddove presenti, ai casi di cofinanziamento da parte degli enti locali.

A tal fine sono stati interessate le seguenti regioni: Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e le province autonome di Trento e Bolzano.

Mentre la regione Lazio non ha fornito alcuna risposta la provincia di Trento ha comunicato che nessun ente locale è stato coinvolto riguardo alla gestione di progetti ricompresi nell'obiettivo 5*b* a tutto il 31 dicembre 1994.

Si nota un diverso coinvolgimento, sia nel numero sia nella tipologia degli enti locali facenti capo alle varie regioni.

L'intervento finanziario partecipativo della regione e dell'ente locale non è sempre presente.

Va al riguardo osservato che tali situazioni non sono da valutare negativamente atteso che ciò dipende dall'accordo preliminare che costituisce il piano di finanziamento.

Sul piano temporale di realizzazione un elemento che emerge in tutta la sua drammaticità è quello dei ritardi.

La realizzazione cioè slitta verso anni successivi e, in riguardo ai rapporti con i finanziamenti comunitari, è costante la minaccia di riduzioni o soppressione, anche se parziale, degli stessi.

Come risulta per tabulas la realizzazione della quasi totalità dei progetti non si è conclusa all fine del 1994.

Le sole poche eccezioni meritano apprezzamento.

E' da notare peraltro che attesi i cennati rilevanti ritardi la Commissione ha, di recente, adottato la decisione n. C (95) 3180 del 1° dicembre 1995 con la quale ha concesso un'ultima dilazione per l'esecuzione dei pagamenti a livello nazionale con termine finale a tutto il 31 dicembre 1996.

Entro tale data dovranno quindi essere chiusi in linea generale tutti i progetti con i relativi pagamenti a saldo. La verifica di eventuali mancate utilizzazioni di finanziamenti comunitari potrà quindi avvenire dopo tale data. Pur riconoscendo l'utilità della decisione della Commissione non può sottacersi che la stessa per altro verso si ripercuote sui tempi di attuazione del nuovo ciclo di interventi, il cui inizio era previsto all'inizio del 1994.

Si ritiene inoltre che, per il futuro, una incisiva, cadenzata presenza dei comitati di vigilanza previsti dall'art.25 R.n.4353/88 e R.n.2082/93 potrà rilevare, in radice, le eventuali disfunzioni per porvi tempestivo rimedio. A tali comitati sono chiamati a partecipare rappresentanti della Commissione, delle amministrazioni statali e regionali.

Per un approccio più integrato tra i vari partners - tipico è l'esempio fornito dall'obiettivo 5 *b* - sarebbe auspicabile che di tali comitati facessero parte anche rappresentanti degli enti locali interessati.

In conclusione oltre che a monte, al momento di elaborare i singoli progetti con la necessaria valutazione finanziaria, economica e di impatto ambientale è molto importante lo svolgimento di un'azione di monitoraggio a valle, costante e coordinata, volta a accertare se e quali benefici siano derivati dalla corretta realizzazione dei progetti alle collettività locali.

Non solo rileva quindi l'avvenuta esecuzione del progetto in correlazione con le previsioni iniziali ma, evidenziandone le sfasature e gli eventuali correttivi apportati in corso d'opera, anche l'incidenza che lo stesso ha avuto nel contesto sociale con misurazione degli apporti arrecati, a seconda di casi, all'occupazione, alla distribuzione del reddito, alla protezione dell'ambiente, all'appagamento dei bisogni sociali.

Con la creazione di idonee banche dati l'ente locale potrà più propriamente migliorare la propria efficienza gestionale dalla fase preparatoria a quella esecutiva.

Si allegano le tabelle relative ai progetti gestiti dagli enti locali ricompresi nelle regioni Piemonte e Umbria.

Occorre per altro verso rilevare che manca l'omogeneità dei dati trasmessi per quanto attiene ai progetti affidati agli enti locali delle regioni Veneto, Marche, Toscana e delle provincia di Bolzano e quindi non è possibile provvedere ad analoghe elaborazioni.

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti U.E	Stato	Regione	Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
n. 2 Sviluppo altri settori economici	*n. 2.2* Interventi a favore dell'artigianato	Comune di Montechiaro d'Acqui	(1)	648	188	167	163	130	363
		Comune di Belvedere Langhe	(1)	1.700	480	425	455	340	408
		Comune di Salicato	(1)	462	130	116	124	92	111
		Comune di Castelletto Uzzone	(1)	1.304	368	326	349	261	313
n. 3 Turismo	*n. 3.2.1* Potenziamento dell'offerta turistica	Comunità Montana "Alta Langa Montana"	(12)	2.259	681	898	0	680	712
		Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida"	(5)	260	78	103	0	79	91
		Comune di "Monastero Bormida"	(1)	100	30	40	0	30	0
		Comune di Cassola	(1)	140	42	56	0	42	49
		Comune di Vasima	(1)	120	36	48	0	36	42
		Comunità Montana "Alta Valle Orba Erro"	(2)	352	106	140	0	106	0
		Comune di "Castelletto d'Erro"	(1)	42	13	17	0	13	0
		Comune di "Ponzone"	(1)	271	82	108	0	81	0
		Comune di "Cavatore"	(1)	96	29	38	0	29	0
		Comune di Cartosio	(1)	39	12	16	0	12	0
		Comune di "Montechiaro d'Acqui"	(1)	33	10	13	0	10	0

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti U.E.	Stato	Regione	Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
n. 4 Ambiente	*n. 4.1* Forestazione e valorizzazione del bosco	Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida"	(3)	400	160	240	0	0	100
		Comunità Montana "Alta Langa Montana"	(10)	1 449	580	869	0	0	551
		Comunità Montana "Alta Valle Orba Erro"	(5)	1 895	758	1 137	0	0	892
	n. 4.2 Interventi per la tutela dell'ambiente	Comunità Montana "Alta Langa Montana"	(2)	1 517	604	762	0	150	104
		Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida"	(2)	1 163	464	583	0	116	161
		Totali n. 53 progetti		**14 250**	**4 851**	**6 102**	**1 091**	**2 206**	**3 897**

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti U.E.	Stato	Regione	Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
n. 1 Diversificazione e orientamento	*n. 1* Valorizzazione e produzione vegetali	Comunità Montana "Monte Subasio"	(1)	1.060	318	0	318	424	255
	n. 3 Promozione prodotti agricoli	Comuni di "Trevi"	(1)	1.120	560	145	135	280	0
	n. 4 Valorizzazione risorse forestali	Comunità Montana "Monte Subasio"	(4)	4.879	2.439	2.218	222	0	4.442
		Comunità Montana "Alto Tevere Umbro"	(6)	4.965	2.482	2.345	138	0	4.415
		Comunità Montana Monti Martani e del Serano"	(3)	2.152	1.052	955	145	0	1.874
		Comunità Montana "Alto Chiascio"	(3)	952	475	409	68	0	635
		Comunità Montana della "Valnerina"	(2)	3.617	1.808	1.625	184	0	1.646
		Provincia di Perugia	(1)	1.300	650	0	0	650	260
	n. 5.1 Infrastrutture rurali	M.S.M. Tiberina	(1)	511	204	179	0	128	383
		Città di Castello	(4)	2.570	1.033	525	381	631	873
		Castel Ritaldi	(1)	249	100	87	0	62	42
		Preci	(1)	215	86	75	0	54	128
		Citerna	(2)	353	141	123	0	89	158
		Cerreto di Spoleto	(1)	180	72	63	0	45	108
		Montefalco	(1)	160	64	56	0	40	96

(segue)

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti U.E.	Stato	Regione	Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
		Scheggino	(2)	265	106	51	42	66	31
		S. Anatolia di Narco	(1)	245	98	86	0	61	130
		Bevagna	(1)	190	76	66	0	48	0
		Monteleone di Spoleto	(1)	157	63	0	55	39	74
		Sigillo	(1)	123	49	43	0	31	62
		Valle di Nera	(1)	280	112	0	98	70	0
		A.S.M. Foligno	(1)	200	80	70	0	50	114
n. 3 Turismo	*n. 2* Strutture musicali e teatrali per la valorizzazione delle attività turisctiche	Città di Castello	(1)	2077	836	0	1241	0	1105
		Comune di Montone	(1)	670	260	0	205	205	94
		Comune di Gubbio	(2)	805	415	0	30	360	96
		Comune di Assisi	(1)	4800	2260	0	2390	150	76
		Comune di Bevagna	(1)	437	100	0	290	47	101
		Comune di Gualdo Tadino	(1)	1920	1425	495	0	0	0
		Comune di Montefalco	(1)	305	150	0	70	85	47
		Comune di Nocera Umbra	(1)	565	300	0	215	50	136
		Comune di Trevi	(1)	880	400	0	240	240	150

(segue)

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti U.E.	Stato	Regione	Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
		Costacciaro	(1)	119	48	41	0	30	36
		Scheggia	(1)	225	90	79	0	56	45
		Montone	(1)	199	80	69	0	50	55
		Campanello sul Clitunno	(2)	930	372	325	0	233	274
		Valtopina	(3)	816	326	286	0	204	275
		Assisi	(1)	294	118	103	0	73	109
		Valfabbrica	(1)	180	72	63	0	45	135
		Gualdotadino	(1)	200	80	70	0	50	48
		Massa Martana	(1)	120	48	42	0	30	29
		Pietralunga	(1)	237	95	83	0	59	91
		Gualdo Cattaneo	(1)	180	72	63	0	45	98
		Gubbio	(1)	120	48	42	0	30	63
		Lisciano Niccone	(1)	178	71	63	0	44	107
		Trevi	(2)	662	265	231	0	166	383
		Cosca	(1)	84	34	0	29	21	24
		Fossato di Vico	(1)	250	100	0	87	63	150
		Norcia	(1)	98	39	0	35	24	23
		Sellano	(2)	421	168	128	19	106	132
	(segue)	Piano dell'Umbria	(1)	120	48	42	0	30	26

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
				U.E.	Stato	Regione		
	n. 3.4 Infrastrutture di comunicazione a servizio delle aree rurali e dei centri minori	Provincia di Perugia (1)	3860	1930	0	0	1930	3191
		Totali n. 75 progetti	**47 495**	**22 318**	**11 346**	**6 637**	**7 194**	**22 825**

5. Statuti comunali e provinciali e rispettivi aggiornamenti

Un punto chiave della riforma dell'ordinamento giuridico degli enti locali è indubbiamente dato dal riconoscimento dell'autonomia statutaria, una autonomia che, nel volgere del tempo e nella precorsa sperimentazione, ha notevolmente inciso sulla capacità di autorganizzazione dei medesimi.

Non si è aperto l'adito a sconvolgimenti nell'ambito dei rapporti istituzionali né si sono verificate quelle temute divaricazioni funzionali all'interno della Pubblica Amministrazione nazionale di cui pur fanno parte le autonomie territoriali. Anzi si è potuta constatare una maggiore armonia nel sistema generale sul quale hanno trovato maggiore spazio di affermazione i valori fondamentali delle comunità senza produrre discrasia nei moduli di collegamento con i cittadini, da una parte, e con le espressioni statali, dall'altra.

Con il D.P.C.M. del 25 gennaio 1991 è stato istituito ai sensi dell'art.59, comma 2°, della legge n.142 del 1990, presso il Ministero dell'interno, l'ufficio per l'attuazione delle autonomie locali e per la tenuta degli statuti comunali e provinciali.

E' stata, in conseguenza, disciplinata la modalità di tenuta, accesso, pubblicità degli statuti e di elaborazione dei dati contenuti nella raccolta ufficiale dei medesimi. Va soggiunto che ogni atto che - peraltro - ha natura normativa, è accessibile a chiunque per una ovvia consultazione.

Con doverosa tempestività si è provveduto all'esame di ogni pertinente documentazione oltre all'aggiornamento degli atti, di talché non si verificassero spazi vuoti nella raccolta oculata degli statuti e relative successive modifiche. Per una conoscenza più puntuale il Ministero dell'interno ha soddisfatto 87 richieste di accesso oltre al rilascio di copie autentiche ed alla elaborazione dei dati statistici utili per una doverosa considerazione della evoluzione nel tempo degli atti normativi di cui trattasi, in sede governativa, parlamentare e politica.

Una struttura di notevole rilievo è offerta dalla "Banca dati degli statuti comunali e provinciali" nella quale è possibile consultare per ciascun ente locale il testo vigente alla data della richiesta di soggetto pubblico o privato. La medesima banca dati consente effettuare studi ed analisi comparate ancorati a ricerche condotte su base o territoriale o demografica.

Da notizie fornite dal Ministero dell'interno, risultano pervenuti alla raccolta ufficiale, istituita allo scopo, i testi statutari relativi a 7.008 comuni e n.84 province.

E' bene considerare che le numerose normative successive alla legge di riforma delle autonomie locali (legge 7 agosto 1990, n.341 sulla trasparenza; legge 10 aprile 1991, n.125 sulla parità uomo-donna; 25 febbraio 1992 n.104, sui portatori di handicaps; decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 sul pubblico impiego; legge 25 marzo 1993, n.81 sull'elezione diretta del Sindaco) hanno inciso sugli istituti la cui disciplina è demandata allo strumento statutario, comportando l'esigenza di apportare una o più modifiche ai testi originariamente adottati.

In conseguenza al predetto dicastero sono pervenuti, per essere inseriti nella raccolta ufficiale, i testi di 1944 aggiornamenti relativi a 1889 statuti comunali e n.55 statuti provinciali.

Tali modifiche hanno riguardato per la massima parte la legge n.81 del 1993 (n.1689 sul totale), il decreto legislativo n.29 del 1993 (n.411 sul totale), la legge n.104 del 1992 (n.56 sul totale).

E', in conclusione, doveroso affermare che non si sono manifestate situazioni di contrasto tra le varie fonti normative e che non si sono mai constatati inconvenienti di sorta sia in ordine all'assetto normativo che funzionale.

Si riporta, di seguito l'elenco delle province e dei comuni che, alla data del 31.12.1995, non hanno ancora provveduto a trasmettere al Ministero dell'Interno i rispettivi statuti:

STATUTI PROVINCE NON PERVENUTI (al 14/3/1996)

allegato A

REGIONE	PROVINCIA
CALABRIA	VIBO VALENTIA
LOMBARDIA	LODI
PIEMONTE	BIELLA
	VERBANIA
SICILIA	CALTANISSETTA
	CATANIA
	MESSINA
	PALERMO
	RAGUSA
	SIRACUSA
	TRAPANI
TOSCANA	PRATO
TRENTINO A.A.	BOLZANO
	TRENTO

STATUTI PROVINCE PERVENUTI (tra l'1/1/1996 e il 14/3/1996)

allegato B

REGIONE	PROVINCIA
LOMBARDIA	LECCO
SICILIA	AGRIGENTO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
ABRUZZO	CHIETI	BOMBA
		CASALANGUIDA
		CASTELGUIDONE
		COLLEDIMEZZO
		DOGLIOLA
		FALLO
		GAMBERALE
		GIULIANO TEATINO
		LANCIANO
		MONTELAPIANO
		PALMOLI
		PIZZOFERRATO
		POLLUTRI
		ROCCASPINALVETI
		ROIO DEL SANGRO
		SAN BUONO
		SANT'EUSANIO DEL SANGRO
		TORREBRUNA
		TORRICELLA PELIGNA
		TREGLIO
	L'AQUILA	ACCIANO
		AIELLI
		ALFEDENA
		BALSORANO
		BARISCIANO
		BARREA
		BUGNARA
		CAGNANO AMITERNO
		CAPITIGNANO
		CAPPADOCIA
		CASTEL DI IERI
		CASTEL DI SANGRO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
ABRUZZO	L'AQUILA	CASTELLAFIUME
		CASTELVECCHIO SUBEQUO
		CIVITELLA ROVETO
		COCULLO
		COLLEPIETRO
		FAGNANO ALTO
		FONTECCHIO
		FOSSA
		GAGLIANO ATERNO
		GIOIA DEI MARSI
		LECCE NEI MARSI
		MASSA D'ALBE
		OFENA
		ORICOLA
		OVINDOLI
		PACENTRO
		PERETO
		PESCOCOSTANZO
		PETTORANO SUL GIZIO
		PIZZOLI
		POGGIO PICENZE
		PRATA D'ANSIDONIA
		ROCCA DI CAMBIO
		ROCCA DI MEZZO
		ROCCA PIA
		ROCCACASALE
		SAN DEMETRIO NE' VESTINI
		SAN VINCENZO VALLE ROVETO
		SANTE MARIE
		SCONTRONE
		SCURCOLA MARSICANA
		TIONE DEGLI ABRUZZI

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
ABRUZZO	L'AQUILA	TORNIMPARTE
		VILLALAGO
		VILLETTA BARREA
	PESCARA	PESCOSANSONESCO
		PICCIANO
		VICOLI
	TERAMO	CAMPLI
		CASTEL CASTAGNA
		CROGNALETO
		ISOLA DEL GRAN SASSO D'ITALIA
		ROCCA SANTA MARIA
CALABRIA	CATANZARO	AMATO
		ARGUSTO
		BOTRICELLO
		CENADI
		CENTRACHE
		DAVOLI
		JACURSO
		MAGISANO
		MARCEDUSA
		MARTIRANO
		PALERMITI
		SAN SOSTENE
		SANTA CATERINA DELLO IONIO
		VALLEFIORITA
	COSENZA	CASTROLIBERO
		CLETO
		FIUMEFREDDO BRUZIO
	CROTONE	ISOLA DI CAPO RIZZUTO
		MELISSA
		PALLAGORIO
		SAN MAURO MARCHESATO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CALABRIA	CROTONE	UMBRIATICO
		VERZINO
	REGGIO CALABRIA	AFRICO
		ARDORE
		BRUZZANO ZEFFIRIO
		CAULONIA
		FEROLETO DELLA CHIESA
		FERRUZZANO
		GIFFONE
		GIOIOSA IONICA
		PLACANICA
		SANT'EUFEMIA D'ASPROMONTE
		SEMINARA
		STAITI
		TAURIANOVA
	VIBO VALENTIA	DRAPIA
		JOPPOLO
		LIMBADI
		MILETO
		MONTEROSSO CALABRO
		SAN COSTANTINO CALABRO
		SAN NICOLA DA CRISSA
		SPILINGA
		TROPEA
		VALLELONGA
		ZACCANOPOLI
		ZUNGRI
CAMPANIA	AVELLINO	ARIANO IRPINO
		AVELLA
		BISACCIA
		CANDIDA
		CARIFE

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CAMPANIA	AVELLINO	CASALBORE
		CASTEL BARONIA
		CASTELFRANCI
		GUARDIA LOMBARDI
		MANOCALZATI
		MARZANO DI NOLA
		MONTECALVO IRPINO
		MONTEMILETTO
		PAGO DEL VALLO DI LAURO
		PETRURO IRPINO
		PIETRASTORNINA
		SAN MANGO SUL CALORE
		SAN MARTINO VALLE CAUDINA
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI
		SAVIGNANO IRPINO
		TORRIONI
		VOLTURARA IRPINA
	BENEVENTO	APICE
		ARPAIA
		CAMPOLATTARO
		CASTELPOTO
		CASTELVENERE
		CIRCELLO
		DUGENTA
		FOGLIANISE
		FORCHIA
		FRAGNETO MONFORTE
		FRASSO TELESINO
		LIMATOLA
		MELIZZANO
		MOIANO
		MOLINARA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CAMPANIA	BENEVENTO	MONTEFALCONE DI VAL FORTORE
		PADULI
		PANNARANO
		PAUPISI
		PESCO SANNITA
		PIETRAROJA
		PIETRELCINA
		PONTE
		PUGLIANELLO
		SAN LORENZO MAGGIORE
		SAN NICOLA MANFREDI
		SAN SALVATORE TELESINO
		TOCCO CAUDIO
	CASERTA	BAIA E LATINA
		CESA
		CONCA DELLA CAMPANIA
		FRIGNANO
		LUSCIANO
		ORTA DI ATELLA
		PRATA SANNITA
		PRATELLA
		RIARDO
		VALLE DI MADDALONI
		VILLA DI BRIANO
	NAPOLI	AFRAGOLA
		ANACAPRI
		CARBONARA DI NOLA
		CARDITO
		CASAMARCIANO
		CASAMICCIOLA TERME
		CASANDRINO
		CASOLA DI NAPOLI

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CAMPANIA	NAPOLI	CIMITILE
		COMIZIANO
		FORIO
		GRAGNANO
		ISCHIA
		LACCO AMENO
		LETTERE
		MUGNANO DI NAPOLI
		OTTAVIANO
		PALMA CAMPANIA
		POGGIOMARINO
		POLLENA TROCCHIA
		POMIGLIANO D'ARCO
		SAN GENNARO VESUVIANO
		SAN VITALIANO
		SANT'ANTONIO ABATE
		STRIANO
		TRECASE
		TUFINO
		VICO EQUENSE
		VILLARICCA
		VISCIANO
	SALERNO	ACERNO
		AMALFI
		ASCEA
		ATENA LUCANA
		ATRANI
		AULETTA
		BELLOSGUARDO
		CALVANICO
		CAMEROTA
		CAMPORA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CAMPANIA	SALERNO	CASALETTO SPARTANO
		CASELLE IN PITTARI
		CASTEL SAN LORENZO
		CASTIGLIONE DEL GENOVESI
		CELLE DI BULGHERIA
		CERASO
		CETARA
		CONCA DEI MARINI
		GIUNGANO
		ISPANI
		LAURINO
		MOIO DELLA CIVITELLA
		MONTANO ANTILIA
		MONTE SAN GIACOMO
		MORIGERATI
		OMIGNANO
		OTTATI
		PERDIFUMO
		PERITO
		PERTOSA
		PETINA
		POLLICA
		PONTECAGNANO FAIANO
		PRAIANO
		RAVELLO
		ROCCAGLORIOSA
		ROCCAPIEMONTE
		SACCO
		SAN MAURO LA BRUCA
		SAN PIETRO AL TANAGRO
		SAN RUFO
		SANT'EGIDIO DEL MONTE ALBINO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
LAZIO	LATINA	CASTELFORTE
		NORMA
		PONZA
		PROSSEDI
		SONNINO
		SPERLONGA
	RIETI	CANTALUPO IN SABINA
		CASAPROTA
		CASTEL DI TORA
		CONFIGNI
		FORANO
		LABRO
		MAGLIANO SABINA
		MARCETELLI
		MONTASOLA
		POGGIO BUSTONE
		POGGIO MIRTETO
		POGGIO NATIVO
		RIVODUTRI
	ROMA	AGOSTA
		ALBANO LAZIALE
		CAMERATA NUOVA
		COLONNA
		GALLICANO NEL LAZIO
		LADISPOLI
		MAGLIANO ROMANO
		MARCELLINA
		MONTECOMPATRI
		PALOMBARA SABINA
		ROCCA DI CAVE
		ROIATE
		SAN CESAREO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
CAMPANIA	SALERNO	SANZA
		SAPRI
		SASSANO
		SERRAMEZZANA
		TORRACA
		TORTORELLA
		VALLE DELL'ANGELO
EMILIA R.	PIACENZA	CAMINATA
		CARPANETO PIACENTINO
		CERIGNALE
		CORTE BRUGNATELLA
	RIMINI	TORRIANA
LAZIO	FROSINONE	ACUTO
		ALATRI
		AMASENO
		BOVILLE ERNICA
		CAMPOLI APPENNINO
		COLLE SAN MAGNO
		FILETTINO
		FIUGGI
		FROSINONE
		GIULIANO DI ROMA
		ISOLA DEL LIRI
		PESCOSOLIDO
		PIEDIMONTE SAN GERMANO
		SAN VITTORE DEL LAZIO
		SANT'AMBROGIO SUL GARIGLIANO
		SANT'ANDREA DEL GARIGLIANO
		SANT'APOLLINARE
		SORA
		VITICUSO
	LATINA	CAMPODIMELE

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
LAZIO	ROMA	VALLEPIETRA
	VITERBO	CANEPINA
		CAPODIMONTE
		GRAFFIGNANO
LIGURIA	GENOVA	CASARZA LIGURE
		COGORNO
		LAVAGNA
		MONTEBRUNO
		MONTOGGIO
		PROPATA
		RONDANINA
		ROSSIGLIONE
		TORRIGLIA
		TRIBOGNA
	IMPERIA	AIROLE
		APRICALE
		AQUILA DI ARROSCIA
		CASTELLARO
		CERIANA
		COSIO DI ARROSCIA
		COSTARAINERA
		ISOLABONA
		MOLINI DI TRIORA
		PRELA'
		RANZO
		ROCCHETTA NERVINA
		SAN LORENZO AL MARE
		TERZORIO
	LA SPEZIA	BONASSOLA
		LERICI
		PIGNONE
		RIOMAGGIORE

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
LIGURIA	LA SPEZIA	ROCCHETTA DI VARA
	SAVONA	BORGIO VEREZZI
		GIUSVALLA
		MALLARE
		ORTOVERO
		QUILIANO
LOMBARDIA	BERGAMO	BARZANA
		CAMERATA CORNELLO
		COMUN NUOVO
		CORNA IMAGNA
		CORNALBA
		COSTA DI MEZZATE
		ENTRATICO
		ISSO
		LENNA
		MONTELLO
		PALAZZAGO
		VERTOVA
	BRESCIA	CALVISANO
		CERVENO
		CIMBERGO
		IRMA
		PASPARDO
		POLAVENO
		PONTEVICO
		POZZOLENGO
		TIGNALE
	COMO	ALSERIO
		BARNI
		BEREGAZZO CON FIGLIARO
		CLAINO CON OSTENO
		DIZZASCO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
LOMBARDIA	COMO	GERA LARIO
		LAGLIO
		LAINO
		LAMBRUGO
		LIVO
		PEGLIO
		PONNA
		PROSERPIO
		VALSOLDA
	CREMONA	CA' D'ANDREA
		CALVATONE
		CASALETTO CEREDANO
		CASALETTO VAPRIO
		CASTELDIDONE
		CASTELLEONE
		CORTE DE'CORTESI CON CIGNONE
		CUMIGNANO SUL NAVIGLIO
		DEROVERE
		MALAGNINO
		PIERANICA
		PIEVE SAN GIACOMO
		QUINTANO
		SAN DANIELE PO
		SAN MARTINO DEL LAGO
		TORNATA
		TRIGOLO
		VOLONGO
	LECCO	CASATENOVO
		CASSAGO BRIANZA
		GARLATE
		TORRE DE' BUSI
	LODI	CASELLE LURANI

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
LOMBARDIA	LODI	MARUDO
		SECUGNAGO
	MANTOVA	MONZAMBANO
	MILANO	CAMBIAGO
		CARPIANO
		CERRO AL LAMBRO
		COLTURANO
		PANTIGLIATE
		SOVICO
	PAVIA	BORGO SAN SIRO
		CORANA
		GALLIAVOLA
		MONTECALVO VERSIGGIA
		REA
		RIVANAZZANO
		SAN ZENONE AL PO
		SILVANO PIETRA
		SUARDI
		VALEGGIO
		VELEZZO LOMELLINA
		ZERBO
	SONDRIO	VILLA DI TIRANO
	VARESE	BODIO LOMNAGO
		BRENTA
		CASSANO VALCUVIA
		CITTIGLIO
		CUNARDO
		CURIGLIA CON MONTEVIASCO
		ORINO
		SAMARATE
		VALGANNA
PIEMONTE	ALESSANDRIA	BERGAMASCO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
PIEMONTE	TORINO	MEANA DI SUSA
		MOMPANTERO
		MONTALENGHE
		MORIONDO TORINESE
		ORIO CANAVESE
		PALAZZO CANAVESE
		PANCALIERI
		PINO TORINESE
		PONT-CANAVESE
		PRALORMO
		PRAROSTINO
		QUASSOLO
		QUINCINETTO
		REANO
		RIVA PRESSO CHIERI
		RIVALBA
		RONCO CANAVESE
		SALBERTRAND
		SAN COLOMBANO BELMONTE
		SAUZE DI CESANA
		SCIOLZE
		TAVAGNASCO
		VIDRACCO
		VISTRORIO
		VIU'
	VERBANIA	ANTRONA SCHIERANCO
		BACENO
		BAVENO
		BELGIRATE
		CAMBIASCA
		CAPREZZO
		FORMAZZA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
PIEMONTE	ALESSANDRIA	BOZZOLE
		CARENTINO
		GUAZZORA
		ROCCAFORTE LIGURE
		SOLONGHELLO
	BIELLA	CALLABIANA
		CAMANDONA
		CAMPIGLIA CERVO
		PETTINENGO
		PIEDICAVALLO
		ROPPOLO
	CUNEO	CENTALLO
		GORZEGNO
		LEVICE
	NOVARA	ARMENO
		INVORIO
		ROMENTINO
		SOZZAGO
	TORINO	ANDEZENO
		BOBBIO PELLICE
		BORGIALLO
		CASTELNUOVO NIGRA
		CHIESANUOVA
		EXILLES
		FIORANO CANAVESE
		FRASSINETTO
		ISOLABELLA
		ISSIGLIO
		LORANZE'
		LUGNACCO
		LUSERNETTA
		MARENTINO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
PIEMONTE	VERBANIA	GERMAGNO
		INTRAGNA
		VIGANELLA
	VERCELLI	CRAVAGLIANA
		GUARDABOSONE
		RIMELLA
		RIVA VALDOBBIA
		SABBIA
		VOCCA
PUGLIA	LECCE	ACQUARICA DEL CAPO
		BOTRUGNO
		CASTRO
		CORIGLIANO D'OTRANTO
		CUTROFIANO
		GALLIPOLI
		ORTELLE
		PALMARIGGI
		SOLETO
	TARANTO	STATTE
SARDEGNA	CAGLIARI	DECIMOPUTZU
		GONI
		GUAMAGGIORE
		GUSPINI
		MUSEI
		PABILLONIS
		SAN GIOVANNI SUERGIU
		SENORBI'
		SETTIMO SAN PIETRO
	NUORO	ARZANA
		CARDEDU
		DESULO
		ESCALAPLANO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SARDEGNA	NUORO	GAVOI
		ISILI
		LOCULI
		LODINE
		MACOMER
		MEANA SARDO
		POSADA
		SINISCOLA
		TIANA
		ULASSAI
	ORISTANO	ASSOLO
		BARATILI SAN PIETRO
		BAULADU
		BORONEDDU
		MORGONGIORI
		NEONELI
		NORBELLO
		NUGHEDU SANTA VITTORIA
		NURECI
		PAU
		SANTA GIUSTA
		SENIS
		SIAPICCIA
		SIMALA
		SIMAXIS
		TADASUNI
		TERRALBA
		TRAMATZA
		VILLA SANT'ANTONIO
		VILLA VERDE
	SASSARI	BULZI
		CHIARAMONTI

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SARDEGNA	SASSARI	ERULA
		PADRU
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO
		ALESSANDRIA DELLA ROCCA
		ARAGONA
		BIVONA
		BURGIO
		CALAMONACI
		CALTABELLOTTA
		CAMASTRA
		CAMMARATA
		CANICATTI'
		CATTOLICA ERACLEA
		CIANCIANA
		COMITINI
		FAVARA
		JOPPOLO GIANCAXIO
		LAMPEDUSA E LINOSA
		LICATA
		MENFI
		NARO
		PALMA DI MONTECHIARO
		PORTO EMPEDOCLE
		RACALMUTO
		RAFFADALI
		REALMONTE
		SANTA ELISABETTA
		VILLAFRANCA SICULA
	CALTANISSETTA	ACQUAVIVA PLATANI
		BUTERA
		GELA
		MONTEDORO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	CATANIA	SAN CONO
		SAN GIOVANNI LA PUNTA
		SAN GREGORIO DI CATANIA
		SAN MICHELE DI GANZARIA
		SANT'AGATA LI BATTIATI
		SANT'ALFIO
		SANTA MARIA DI LICODIA
		SCORDIA
		TRECASTAGNI
		TREMESTIERI ETNEO
		ZAFFERANA ETNEA
	ENNA	AIDONE
		ASSORO
		CALASCIBETTA
		CATENANUOVA
		CERAMI
		PIETRAPERZIA
		TROINA
		VILLAROSA
	MESSINA	ALI'
		ALI' TERME
		ANTILLO
		BASICO'
		CAPIZZI
		CAPRI LEONE
		CASALVECCHIO SICULO
		CASTEL DI LUCIO
		CASTELMOLA
		CASTROREALE
		CESARO'
		CONDRO'
		FALCONE

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	CALTANISSETTA	NISCEMI
		RESUTTANO
		RIESI
		SANTA CATERINA VILLARMOSA
		SERRADIFALCO
		SUTERA
		VILLALBA
	CATANIA	ACI CATENA
		ACI SANT'ANTONIO
		ACIREALE
		BELPASSO
		BIANCAVILLA
		CAMPOROTONDO ETNEO
		CASTIGLIONE DI SICILIA
		CATANIA
		FIUMEFREDDO DI SICILIA
		GIARRE
		GRAMMICHELE
		GRAVINA DI CATANIA
		LINGUAGLOSSA
		MANIACE
		MASCALI
		MASCALUCIA
		MAZZARRONE
		MIRABELLA IMBACCARI
		MISTERBIANCO
		MOTTA SANT'ANASTASIA
		PALAGONIA
		PIEDIMONTE ETNEO
		RAGALNA
		RAMACCA
		RIPOSTO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	MESSINA	FICARRA
		FIUMEDINISI
		FLORESTA
		FONDACHELLI-FANTINA
		FORZA D'AGRO'
		FRANCAVILLA DI SICILIA
		FRAZZANO'
		FURCI SICULO
		FURNARI
		GALATI MAMERTINO
		GALLODORO
		GIARDINI-NAXOS
		GRANITI
		GUALTIERI SICAMINO'
		ITALA
		LETOJANNI
		LIBRIZZI
		LIMINA
		LIPARI
		MANDANICI
		MAZZARRA' SANT'ANDREA
		MERI'
		MIRTO
		MONFORTE SAN GIORGIO
		MONTALBANO ELICONA
		MOTTA CAMASTRA
		MOTTA D'AFFERMO
		NASO
		NOVARA DI SICILIA
		OLIVERI
		PACE DEL MELA
		PAGLIARA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	MESSINA	PATTI
		PETTINEO
		PIRAINO
		RACCUJA
		REITANO
		ROCCAFIORITA
		ROCCELLA VALDEMONE
		RODI' MILICI
		ROMETTA
		SAN FILIPPO DEL MELA
		SAN FRATELLO
		SAN MARCO D'ALUNZIO
		SAN SALVATORE DI FITALIA
		SAN TEODORO
		SANT'ALESSIO SICULO
		SANT'ANGELO DI BROLO
		SANTA DOMENICA VITTORIA
		SANTA LUCIA DEL MELA
		SANTA TERESA DI RIVA
		SANTO STEFANO DI CAMASTRA
		SAPONARA
		SAVOCA
		SINAGRA
		SPADAFORA
		TAORMINA
		TERME VIGLIATORE
		TORREGROTTA
		TORRENOVA
		TORTORICI
		TRIPI
		UCRIA
		VALDINA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	MESSINA	VENETICO
	PALERMO	ALIA
		ALIMENA
		ALIMINUSA
		ALTAVILLA MILICIA
		BALESTRATE
		BAUCINA
		BISACQUINO
		BLUFI
		BOLOGNETTA
		BOMPIETRO
		BORGETTO
		CACCAMO
		CALTAVUTURO
		CAMPOFELICE DI FITALIA
		CAMPOREALE
		CASTELBUONO
		CASTELDACCIA
		CASTELLANA SICULA
		CASTRONUOVO DI SICILIA
		CEFALA' DIANA
		CEFALU'
		CIMINNA
		COLLESANO
		CORLEONE
		GANGI
		GERACI SICULO
		GIARDINELLO
		GIULIANA
		GODRANO
		ISNELLO
		ISOLA DELLE FEMMINE

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	SIRACUSA	PALAZZOLO ACREIDE
		PORTOPALO DI CAPO PASSERO
		ROSOLINI
		SOLARINO
		SORTINO
	TRAPANI	CALATAFIMI
		CAMPOBELLO DI MAZARA
		CUSTONACI
		FAVIGNANA
		PANTELLERIA
		PARTANNA
		SALEMI
		SAN VITO LO CAPO
		VALDERICE
		VITA
TOSCANA	FIRENZE	CAPRAIA E LIMITE
		FIGLINE VALDARNO
		MARRADI
		MONTELUPO FIORENTINO
	LIVORNO	PORTOFERRAIO
		RIO MARINA
	PRATO	MONTEMURLO
		POGGIO A CAIANO
TRENTINO A.A.	BOLZANO	BARBIANO
		CASTELBELLO CIARDES
		LUSON
		MARTELLO
		NATURNO
		PONTE GARDENA
		SENALE-S.FELICE
		ULTIMO
	TRENTO	ANDALO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
SICILIA	PALERMO	MARINEO
		MONREALE
		MONTEMAGGIORE BELSITO
		PARTINICO
		PETRALIA SOTTANA
		PIANA DEGLI ALBANESI
		POLIZZI GENEROSA
		PRIZZI
		ROCCAMENA
		ROCCAPALUMBA
		SCIARA
		SCILLATO
		SCLAFANI BAGNI
		TERRASINI
		USTICA
		VALLEDOLMO
		VENTIMIGLIA DI SICILIA
		VILLAFRATI
	RAGUSA	ACATE
		COMISO
		ISPICA
		MODICA
		SANTA CROCE CAMERINA
	SIRACUSA	AVOLA
		BUCCHERI
		CANICATTINI BAGNI
		FERLA
		FLORIDIA
		FRANCOFONTE
		LENTINI
		MELILLI
		NOTO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
TRENTINO A.A.	TRENTO	ARCO
		AVIO
		BASELGA DI PINE'
		BERSONE
		BESENELLO
		BEZZECCA
		BIENO
		BLEGGIO INFERIORE
		BLEGGIO SUPERIORE
		BOCENAGO
		BOLBENO
		BONDO
		BREGUZZO
		BRESIMO
		CADERZONE
		CALCERANICA AL LAGO
		CALDES
		CAMPITELLO DI FASSA
		CAMPODENNO
		CANAZEI
		CAPRIANA
		CARANO
		CARISOLO
		CARZANO
		CASTEL CONDINO
		CASTELFONDO
		CASTELLO-MOLINA DI FIEMME
		CASTELNUOVO
		CAVALESE
		CAVARENO
		CAVEDAGO
		CIMEGO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
TRENTINO A.A.	TRENTO	CIS
		CIVEZZANO
		CONCEI
		CUNEVO
		DAIANO
		DAONE
		DARE'
		DON
		DORSINO
		DRENA
		DRO'
		FAEDO
		FAI DELLA PAGANELLA
		FIAVE'
		FIEROZZO
		FLAVON
		FONDO
		FRASSILONGO
		GARNIGA TERME
		GIOVO
		GIUSTINO
		ISERA
		LARDARO
		LAVIS
		LEVICO TERME
		LISIGNAGO
		LIVO
		LOMASO
		LUSERNA
		MALE'
		MASSIMENO
		MAZZIN

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
TRENTINO A.A.	TRENTO	MOENA
		MOLINA DI LEDRO
		MOLVENO
		MONCLASSICO
		MONTAGNE
		MORI
		NOGAREDO
		NOMI
		NOVALEDO
		PALU' DEL FERSINA
		PANCHIA'
		PELLIZZANO
		PELUGO
		PIEVE DI BONO
		PIEVE DI LEDRO
		PINZOLO
		POZZA DI FASSA
		PRASO
		PREORE
		PREZZO
		RAGOLI
		ROMALLO
		ROMENO
		RONZO-CHIENIS
		RONZONE
		RUFFRE'
		SAMONE
		SAN LORENZO IN BANALE
		SARNONICO
		SEGONZANO
		SFRUZ
		SPERA

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
TRENTINO A.A.	TRENTO	SPIAZZO
		STENICO
		STREMBO
		STRIGNO
		TAIO
		TENNA
		TENNO
		TERLAGO
		TERRES
		TERZOLAS
		TESERO
		TIARNO DI SOTTO
		TIONE DI TRENTO
		TON
		TRAMBILENO
		VALLARSA
		VATTARO
		VERVO'
		VIGO DI FASSA
		VIGO RENDENA
		VILLA AGNEDO
		VILLA RENDENA
		VOLANO
		ZIANO DI FIEMME
		ZUCLO
UMBRIA	PERUGIA	COLLAZZONE
		COSTACCIARO
		MONTE SANTA MARIA TIBERINA
		PASSIGNANO SUL TRASIMENO
		VALLO DI NERA
		VALTOPINA
	TERNI	MONTEFRANCO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
UMBRIA	TERNI	POLINO
VALLE D'AOSTA	VALLE D'AOSTA	BIONAZ
		CHAMOIS
		GRESSONEY-LA-TRINITE'
		LA THUILE
		NUS
		OLLOMONT
		PONTEY
		SAINT-DENIS
		VALPELLINE
		VERRAYES
VENETO	PADOVA	DUE CARRARE
		PERNUMIA
		ROVOLON
		VIGHIZZOLO D'ESTE
	ROVIGO	PORTO VIRO
	VERONA	BOSCHI SANT'ANNA
		CASTAGNARO
		MONTECCHIA DI CROSARA
		NEGRAR
		SAN MAURO DI SALINE
		SOAVE
	VICENZA	ROSSANO VENETO
		VILLAGA

STATUTI COMUNI
PERVENUTI
(tra l'1/1/1996
e il 14/3/1996)

allegato D

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
ABRUZZO	L'AQUILA	INTRODACQUA
	TERAMO	ALBA ADRIATICA
		SILVI
CAMPANIA	AVELLINO	SENERCHIA
LOMBARDIA	BERGAMO	ISOLA DI FONDRA
PIEMONTE	CUNEO	MONTEZEMOLO
PUGLIA	LECCE	CASTRIGNANO DEL CAPO
		SANTA CESAREA TERME
SARDEGNA	CAGLIARI	VILLASIMIUS
	SASSARI	GIAVE
SICILIA	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA
		MARIANOPOLI
		SAN CATALDO
	CATANIA	MILO
	ENNA	AGIRA
		CENTURIPE
		GAGLIANO CASTELFERRATO
		LEONFORTE
		VALGUARNERA CAROPEPE
	MESSINA	CARONIA
		SAN PIER NICETO
	PALERMO	CERDA
	RAGUSA	VITTORIA
TOSCANA	FIRENZE	FUCECCHIO
		REGGELLO
TRENTINO A.A.	BOLZANO	LAION
		MAGRE' SULLA STRADA DEL VINO
	TRENTO	BOSENTINO
		CAGNO'
		CALDONAZZO
		CLOZ
		FAVER
		FIERA DI PRIMIERO
		IVANO - FRACENA
		REVO'
		RIVA DEL GARDA
		RONCHI VALSUGANA
		SCURELLE
		SPORMINORE
		TORCEGNO
VALLE D'AOSTA	VALLE D'AOSTA	TORGNON

Per una completa intelligenza dell'argomento trattato, giova rappresentare alcune osservazioni che giustificherebbero il ritardo o, anche, la mancata adozione degli atti statutari. Un primo motivo di remore è dato dal fatto che molti comuni gestiti dai Commissari straordinari, non sono stati in grado di provvedere in merito per la considerazione che essendo lo statuto espressione autentica dell'autonomia dell'Ente non poteva raffiorare la surrogatoria commissariale, per la "*contradictio in terminis*" facilmente rilevabile.

Altra ragione è ravvisabile nel fatto che gli statuti degli enti locali sulla regione Sicilia e della provincia di Trento e Bolzano, per effetto di leggi regionali, disciplinanti la materia, hanno fatto registrare - per molti Enti locali - o il mancato o il ritardato recepimento degli atti meritati alla raccolta ufficiale del Ministero dell'Interno.

Come è noto la normativa statutaria successiva alla legge di riforma delle autonomie locali hanno inciso sugli istituti la cui disciplina è documentata allo strumento statutario, comportandone la revisione. Risultano pervenuti, al 31.12.1995, alla Raccolta Ufficiale n.2351 modifica corrispettivi:

- n.2012 in attuazione della legge n.81/1993;
- n.504 in attuazione della legge n.29/1993;
- n.75 in attuazione della legge n.104/1992;
- n.4 in attuazione della legge n.241/1990.

PARTE II

1. Prospettazione della finanza locale per il 1994 e analisi generale dell'entrata e della spesa

1.1 La manovra di finanza pubblica nel 1994

L'andamento della finanza locale nel 1994 deve essere visto nell'ambito della più generale manovra della finanza pubblica di tale anno. Appare quindi necessaria una rappresentazione preliminare di tale manovra per passare poi a rappresentare quella che è stata nell'anno in questione la finanza locale. Ciò viene fatto anche riprendendo e proseguendo alcune considerazioni generali e di quadro fatte dalla Corte dei conti nella Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1994.

La manovra finanziaria per il 1994, impostata già nel settembre del 1993, partiva, tra l'altro, dalla considerazione e dalla preoccupazione che la crescita economica era prevista in diminuzione. D'altra parte, la necessità di procedere verso un risanamento della finanza pubblica comprensiva del bilancio dello Stato e di quelli degli altri Enti pubblici non era ulteriormente eludibile né ritardabile, anche in vista dell'avvicinarsi sempre di più delle scadenze per l'Unione Europea e, in tale ambito, dell'unità monetaria.

Queste due esigenze si presentavano entrambi pariteticamente e dovevano essere quindi contemperate tra loro; si trattava dunque di incidere sul fronte delle entrate con nuovi o maggiori prelievi e su quello della spesa diminuendo sovvenzioni, incentivi, trasferimenti; era peraltro necessario far ciò senza neanche ricorrere a interventi troppo pesanti, che avrebbero potuto ancor più deprimere la ripresa.

In buona sostanza, occorreva dare inizio alla riduzione del fabbisogno complessivo (cresciuto nel settore pubblico da miliardi di lire 163.090 nel 1991 a 167.707 nel 1992 a 177.397 nel 1993) invertendone tale tendenza a una espansione

incontrollata; di ridurre la spesa per interessi sul debito (e a tal fine l'andamento in discesa dei tassi si mostrava favorevole); per l'avanzo primario (cioè al netto degli interessi), si prevedeva quanto meno di mantenerlo sugli stessi livelli del 1993, proprio per non incidere troppo, con interventi eccessivi, sulla ripresa economica del paese.

Sempre nell'impostazione economica della manovra, ma in vista di scadenze a più lunga distanza, si teneva conto della direttiva e della via già imboccata di una riforma delle Amministrazioni pubbliche intesa sia ad aumentarne l'efficienza nell'impiego delle risorse e la produttività che a frenarne (anche per questa via) l'espansione della spesa.

In una tale duplice direttiva, l'indirizzo era quello di incidere maggiormente sul versante della riduzione della spesa rispetto a quello dell'aumento dell'entrata, da perseguire quest'ultimo in misura proporzionalmente minore.

Sia per la spesa che per l'entrata, l'obiettivo essenziale era comunque quello di ridurne l'incidenza sul PIL; l'aumento dell'entrata e la diminuzione della spesa, al di là delle loro modificazioni in valori assoluti, acquistavano infatti significato (e dovevano tener conto e essere contenuti) solo se ne fosse stata invertita la tendenza alla crescita e la curva sempre in aumento negli anni precedenti della loro incidenza sul PIL.

In definitiva occorreva non deprimere la crescita e il mercato, già asfittici per loro conto, con provvedimenti eccessivi.

Questi obiettivi previsti nella manovra iniziale - correggere l'andamento dell'entrata e della spesa sia pure con provvedimenti limitati - ben presto mostrarono di non poter essere raggiunti stante l'andamento congiunturale fine 1993/inizio 1994 più sfavorevole del previsto. Si rendeva pertanto necessaria già a marzo 1994 una revisione degli obiettivi con una correzione della manovra intesa a non varare misure aggiuntive per non deprimere l'economia; e ulteriormente nell'estate 1994 occorreva varare altre misure volte a sostenere l'occupazione e la ripresa.

L'andamento dell'economia nell'anno poco favorevole, insomma, veniva ancor più a limitare i già limitati interventi inizialmente previsti sul fronte dell'entrata (per aumentarla) e della spesa (per ridurla).

Gli obiettivi di fondo (che erano quelli già detti: riforma dell'Amministrazione per ridurre la spesa; aumento del gettito dell'entrata; diminuzione delle misure di sostegno e dei trasferimenti per ridurre la spesa), pur senza essere abbandonati - non lo potevano assolutamente dovendosi ridurre il disavanzo e dovendosi conseguire l'obiettivo dell'Unione Europea - venivano ancor più diluiti nel tempo. Sostanzialmente, sotto tale aspetto, l'anno 1994 è stato dunque soprattutto un anno di pausa nel cammino verso tali obiettivi.

Nel contempo, proprio per questa situazione congiunturale poco favorevole, si accompagnava a questa revisione degli obiettivi iniziali e allungamenti dei tempi per il loro raggiungimento con il varo di misure a sostegno della ripresa economica e dell'occupazione.

Quanto all'attuazione delle misure di riforma, i risultati si presentavano disomogenei nei vari settori. In taluni si sono avuti progressi significativi ma per altri ciò non è avvenuto; e così la delega per la riforma dei Ministeri non ha avuto seguito ed è stata altresì sospesa l'applicazione delle nuove norme contrattuali - dalle quali si attendevano risparmi significativi - in quanto le difficoltà incontrate dalle Amministrazioni pubbliche e dalle loro controparti private mostravano di portare a un pericoloso ristagno dell'attività economica.

Osservando più in particolare, il Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1993 e la Relazione previsionale e programmatica dello stesso anno prevedevano per il fabbisogno l'obiettivo di miliardi 144.200 di lire e per l'avanzo primario l'obiettivo di miliardi 31.800 di lire. Anche con le manovre aggiuntive della primavera e dell'estate 1994 di cui si è detto tali obiettivi non sono stati raggiunti perché il primo è stato superiore (+ 11.200 miliardi di lire) e il secondo inferiore (- 14.000 miliardi di lire) alla previsione iniziale.

Solo per la spesa per interessi - già prevista in diminuzione - l'andamento è stato conforme e, in qualche misura, anche più favorevole (per circa 2.400 miliardi di lire) della previsione; effetto questo della diminuzione dei tassi che, già iniziata a fine 1993, è perdurata nel primo semestre del 1994, mentre nel secondo semestre del 1994 ne iniziava di nuovo la crescita.

Per il PIL la crescita, che era prevista nel 1994 nella misura dell'1,6% (+ 0,4% del 1993), è stata del 2,2%.

L'occupazione, per la quale era previsto per il 1994 un aumento sia pure di lieve entità (+ 0,2%), ha invece registrato una netta flessione (- 1,6%), rispecchiando così l'andamento sfavorevole della situazione economica.

I risultati dell'entrata sono stati anch'essi inferiori alle previsioni; ne era stato previsto un aumento netto di 5.000 miliardi di lire ma per non gravare troppo e anzi spingere la ripresa dell'economia si decideva di non compensare del tutto il venir meno del gettito di entrate di carattere temporaneo adottate con le manovre di bilancio degli anni precedenti.

La manovra quindi veniva concentrata maggiormente sul versante degli interventi sulla spesa relativamente alla quale erano previsti risparmi per oltre 26.000 miliardi di lire (oltre la metà dei quali concernenti le spese in conto capitale); ma già nel periodo intermedio (come da Relazione di cassa del marzo 1994) risultava esservi uno scostamento dell'andamento tendenziale dei saldi finanziari rispetto a quelli che erano stati programmati. Infatti l'avanzo primario tendenziale risultava di circa 10.000 miliardi di lire invece dei 31.800 miliardi di lire previsti e il fabbisogno tendeva verso i 159.000 miliardi di lire invece dei 144.200 miliardi di lire programmati.

La crescita del PIL attesa veniva ridotta all'1,3% (invece dell'1,6% inizialmente previsto). Per quanto riguarda gli interessi passivi del debito pubblico il persistere del basso tasso degli ultimi mesi del 1993 anche nel primo semestre 1994

consentiva di ridurre la spesa occorrente prevista (da 179.000 miliardi di lire a 169.000 miliardi di lire).

Questa situazione in movimento e in scostamento rispetto alla previsione iniziale che veniva constatata già nei primi mesi del 1994 trovava espressione nel Documento di programmazione del luglio 1994 il quale prevedeva interventi aggiuntivi per 5.000 miliardi di lire, attinenti per 3.000 miliardi di lire alle entrate (derivanti, sempre in previsione assestata, per 2.000 miliardi di lire dal condono edilizio e per 1.000 miliardi di lire dalla definizione delle pendenze tributarie) e per 2.000 miliardi di lire alla spesa.

Peraltro anche tali interventi aggiuntivi non compensavano in modo completo quello che appariva essere lo scostamento rispetto alla previsione iniziale; né d'altra parte poteva calcarsi maggiormente la mano con maggiori interventi vuoi sul fronte dell'entrata che su quello della spesa per non deprimere l'economia in modo insostenibile. Veniva pertanto rivisto all'insù il fabbisogno - che veniva innalzato a 154.000 miliardi di lire - e all'ingiù l'avanzo primario - ridotto a 16.000 miliardi di lire.

Questa previsione aggiornata effettuata nel luglio 1994 è risultata sostanzialmente esatta e i dati suddetti sono stati confermati a fine anno. La spesa per interessi tuttavia è risultata leggermente superiore al previsto aggiornato (172.800 miliardi di lire).

In buona sostanza, e volendo riassumere, l'andamento dell'economia nel 1994 è stato meno favorevole di quanto ipotizzato nel luglio e nel settembre 1993, al momento dell'impostazione della manovra di bilancio. Tutto ciò veniva constatato già nei primi mesi dell'anno in esame e costringeva, come detto, da un lato a una manovra aggiuntiva (che peraltro non poteva essere eccessivamente pesante per non deprimere ulteriormente l'economia) e dall'altro a rivedere gli obiettivi inizialmente in programma (intesi a iniziare a ridurre il fabbisogno, ad accrescere l'avanzo pri-

mario e la crescita del PIL e a far evolvere in senso favorevole i rapporti fra questi tre elementi).

Gli obiettivi così rettificati a metà anno, e attestati a metà strada fra la previsione iniziale e quello che già all'inizio 1994 appariva essere il forte scostamento tendenziale, sono risultati raggiunti.

La strada assolutamente da imboccarsi e decisamente imboccata con la manovra di bilancio 1994 - riduzione del fabbisogno dopo tanti anni di crescita incontrollata e aumento dell'avanzo primario - veniva effettivamente percorsa ma più lentamente e per valori di minore incidenza di quanto si era sperato e impostato.

1.2 La politica finanziaria in materia di Enti locali. La finanza locale

Questi obiettivi iniziali della politica finanziaria dello Stato e questo andamento in scostamento e diversificato verificatosi nell'economia pubblica si è ripercosso anche nei bilanci degli Enti locali. coinvolti in una duplice morsa e incertezza: il restringimento dei cordoni della borsa (dei trasferimenti) da parte dello Stato e la novità non collaudata di un presunto maggior gettito derivante dalle nuove imposte riconosciute alla loro autonomia.

La politica di finanza locale nel 1994 è proseguita lungo le linee della riforma impostata con la legge 8 giugno 1990, n.142 art.54 e tradotta in pratica con l'art.4 della legge delega 23 ottobre 1992, n.421, con il successivo decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 attuativo della delega e con il decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507 di revisione di alcune imposte e tasse degli Enti locali.

Le linee direttive di tale riforma sono state quelle di ampliare e potenziare l'autonomia degli Enti locali rendendoli meno dipendenti dall'Autorità centrale, dotandoli di tributi propri, sia principali che nella forma di addizionali e compartecipazioni a imposte erariali e regionali e corrispondentemente diminuendo i trasferimenti ad essi da parte dello Stato.

Sotto tal riguardo desta perplessità l'art.35 del citato decreto legislativo n.507 del 1993 che sottopone a forme particolari di vigilanza del Ministero delle finanze i provvedimenti impositivi degli Enti locali. Ciò è stato già fatto presente nel capitolo relativo alla normativa.

L'autonomia naturalmente non trova espressione soltanto nella indipendenza o minor dipendenza finanziaria degli Enti locali dallo Stato ma anche, e soprattutto, nel riconoscimento di campi e settori di attività loro propri. Anzi questo riconoscimento di sfere di attività proprie viene ad essere un *"prius"* e il motivo fondante rispetto alla organizzazione della finanza locale.

E' in relazione a questa sfera di attività propria che vengono riconosciuti e competono agli Enti locali tributi propri mentre i trasferimenti da parte dello Stato agli Enti stessi restano intesi a garantire i servizi locali indispensabili in base a una perequata distribuzione delle risorse ovvero a finanziarne gli investimenti. I trasferimenti regionali agli Enti locali minori, a loro volta, sono correlativi alla copertura di oneri discendenti a tali Enti minori dall'esercizio di funzioni a loro trasferite o delegate dalla regione.

Il quadro delle risorse finanziarie degli Enti locali, così delineato nelle sue linee portanti, è poi completato da tasse e diritti da essi applicati per specifici servizi pubblici prestati e da entrate proprie, anche patrimoniali.

Il concetto, insomma, è quello di correlare i trasferimenti da parte dell'Ente maggiore all'Ente minore all'esercizio di attività svolte da quest'ultimo per proprie competenze autonome o esercizio delegato di funzioni.

In pratica con tale riforma si addiveniva a una maggior responsabilizzazione degli Enti locali, chiamati a gestire in prima persona le proprie attività locali assicurandone la copertura, e a un contenimento dei trasferimenti erariali, alleggerendo in questo modo l'onere che ne veniva a gravare sul bilancio dello Stato.

Il precedente anno 1993 era stato, sotto quasi tutti gli aspetti, una fase di prova del nuovo regime finanziario impostato dalle leggi di riforma e infatti per tale

anno le leggi in questione contenevano speciali norme transitorie, per i vari settori finanziari riformati, intese a facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema attraverso un regime di transizione provvisorio.

L'anno 1994 ha visto la cessazione di tale regime di transizione e il passaggio all'attuazione piena della normativa ordinaria tracciata dalla riforma. Peraltro per molti aspetti tale passaggio non è stato completato neanche nel 1994 ed è proseguito nell'anno successivo ed è tuttora in corso. L'applicazione di alcune parti della normativa della riforma infatti è stata sospesa o rinviata.

Il riordinamento della finanza locale, portato avanti con la citata legge delega n.421 del 1992 e i decreti legislativi n.504 del 1992 e n.507 del 1993 lungo le direttive programmatiche che si è detto, è dunque normalmente proseguito, anche se con qualche rallentamento congiunturale, per tutto il 1994, durante il quale, anche al fine di ridurre la necessità di trasferimento di risorse statali, è entrato anche in vigore un generale riassetto del metodo di riparto dei trasferimenti erariali alle province, ai comuni e alle comunità montane.

1.2.1 Le entrate

Nelle direttive di cui sopra, le entrate correnti degli Enti locali sono state costituite, nell'anno in esame, da imposte proprie di tali Enti, dai trasferimenti da parte dello Stato, caratterizzati soprattutto dalle nuove voci introdotte dalla riforma, come verrà illustrato, dai trasferimenti dalle regioni e da altri enti, dalle entrate extratributarie e dai proventi dei servizi pubblici.

Le entrate in conto capitale sono derivate dalla alienazione di beni patrimoniali, da trasferimenti per investimenti e dalla accensione di mutui e altri prestiti.

1.2.1.1 Le imposte degli Enti locali

Scendendo più nei particolari, per quanto riguarda l'ampliamento dell'autonomia impositiva, nel 1993 erano stati istituiti a favore dei comuni l'I.C.I.

(Imposta Comunale sugli Immobili) e a favore delle province un tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene ambientale e una imposta per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico, PRA. A completamento di tale quadro, secondo quanto previsto dalla legge n.421 del 1992, nel 1994 sono entrate in vigore altre norme di riorganizzazione, nel senso di una loro migliore armonizzazione, di tributi locali minori; e così l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (T.O.S.A.P.) e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Ma l'aspetto più importante di questo riordino concerne l'I.C.I.. Nel 1993, primo anno della sua applicazione, vi era stato per l'afflusso del relativo gettito ai comuni, un regime provvisorio, su cui si è riferito nel referto del decorso anno. In tale anno 1993 in mancanza di una possibile previsione del gettito era stato assegnato ai comuni solo la parte di tale gettito superiore all'aliquota del 4 per mille mentre - per non creare possibili falle nei bilancio comunali - erano stati lasciati immutati i trasferimenti degli anni precedenti a loro favore da parte dello Stato, al quale era stato attribuito in via compensativa quell'importo del 4 per mille dell'imposta comunale sottratto al loro titolare.

Nel 1994, una volta accertato l'ammontare annuale del gettito dell'I.C.I. attraverso quello che era stato il provento di tale imposta nel 1993, è stato attribuito ai comuni l'intero gettito dell'I.C.I. mentre i trasferimenti dal bilancio statale a tali enti sono stati ridotti di un ammontare corrispondente. Ed è questo l'aspetto che ha maggiormente caratterizzato il settore dell'I.C.I. nell'anno in esame.

Nel 1994 il gettito di tale imposta (riscossioni in conto competenza 5.686 miliardi di lire + riscossioni in conto residui 3.218 miliardi di lire) è stato di 8.906 miliardi di lire.

L'accertamento di competenza per tale imposta nel 1994 è stato di 10.819 miliardi di lire (per cui i residui rimasti da riscuotere al 31 dicembre 1994 e da riportare al 1995 ammontavano a 5.162 miliardi di lire). Praticamente irrilevanti i re-

sidui 1993 rimasti ancora non riscossi al 31 dicembre 1994, in quanto ammontavano a 84 miliardi di lire, portando così a 5.246 miliardi di lire i residui totali alla stessa data 31 dicembre 1994.

Il confronto con il gettito pervenuto nel 1993 ai comuni per tale imposta non è possibile farlo stante il regime provvisorio e la ripartizione del gettito tra Stato e comuni vigente per tale anno, di cui si è detto.

1.2.1.2 I trasferimenti dello Stato

Passiamo ora ai trasferimenti erariali, dal bilancio dello Stato a quelli degli Enti locali.

Questi sono stati completamente riordinati con la normativa della riforma e consistono nei seguenti fondi con i quali lo Stato concorre al finanziamento di comuni e province: *a)* fondo ordinario; *b)* fondo consolidato; *c)* il fondo perequativo degli squilibri della fiscalità locale, per quanto riguarda le entrate correnti. Per le spese in conto capitale sono previsti i seguenti fondi: *d)* un fondo ordinario per gli investimenti; *e)* un fondo speciale per gli investimenti; *f)* assegnazioni particolari di volta in volta di fronte a esigenze speciali di particolare interesse o di urgenza dei singoli enti.

Per le comunità montane vi sono particolari assegnazioni a loro riservate a valere sui fondi ordinari e consolidati suddetti.

Il fondo ordinario vuole essere l'elemento di base e il punto di riferimento per le esigenze delle risorse locali (esigenza e risorse ultronee rispetto a quelle cui viene fatto fronte con le risorse proprie derivanti dall'autonomia finanziaria degli enti) e il suo aggiornamento, demandato alle leggi annuali di bilancio, viene effettuato in riferimento a specifici criteri indicati dalla normativa, intesi a coordinare tale aggiornamento e dunque la finanza locale con l'andamento e la crescita della spesa statale.

Per il 1994 l'incremento di tale fondo ordinario era fissato in misura pari al tasso di inflazione programmato ed ammontava, secondo le previsioni definitive di competenza, complessivamente a 16.803,570 miliardi lire. La previsione definitiva di cassa era di 18.139,545 miliardi di lire.

Gli impegni sono stati di 16.803,570 miliardi di lire, per l'ammontare dell'intero stanziamento dunque. I pagamenti di competenza, a chiusura esercizio, sono stati di 16.773,871 miliardi di lire mentre i pagamenti residui ammontavano a 1.141,128 miliardi di lire.

Non è possibile fare un raffronto percentuale con il 1993 perché si è trattato, come detto, di un fondo di nuova istituzione. Il raffronto verrà fatto per il totale dei trasferimenti.

Il fondo consolidato nel 1994 è stato costituito dal confluire in tale unico fondo dalle risorse derivanti da alcuni particolari contributi, stabiliti da diverse leggi, finalizzati a determinati interventi e già iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 1993.

E' ammontato, come previsione definitiva di competenza, a 4.210,300 miliardi di lire e come previsione definitiva di cassa a 4.300 miliardi di lire. Gli impegni sono stati di 4.210,300 miliardi di lire con scostamento pressoché nullo rispetto allo stanziamento, dunque. Anche i pagamenti hanno avuto un buon andamento. Infatti i pagamenti di competenza sono ammontati a 4.154,190 miliardi di lire i pagamenti residui a 1.855 milioni di lire.

Anche qui non è possibile fare un raffronto con il 1993 trattandosi di fondo di nuova istituzione.

Il fondo perequativo degli squilibri della fiscalità locale è finalizzato alla perequazione finanziaria per quegli enti comuni e province, i cui proventi per gettito di tributi propri e addizionali di tributi erariali si presentano inferiori alla media per abitante in riferimento alla classe demografica di appartenenza. La perequazione tra gli Enti viene effettuata dunque con riferimento a detti tributi e addizionali ed è in-

tesa a conseguire un allineamento, attraverso i contributi assegnati a questo titolo, dei proventi medi per abitante del tributo da perequare.

Questo fondo nel 1994 è ammontato come previsione definitiva sia di competenza che di cassa a 871.400 milioni di lire. E' stata impegnata pressoché totalmente tale somma in previsione e, altresì, i pagamenti di competenza sono ammontati pressoché alla stessa cifra.

Vale anche per questo fondo quanto detto a proposito dei recedenti circa l'impossibilità di effettuare un confronto con il precedente anno 1993.

Fin qui i trasferimenti correnti. Veniamo ora a quelli in conto capitale.

Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti è istituito con la finalità da parte dello Stato di contribuire alla realizzazione, da parte degli Enti locali, di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico secondo gli obiettivi generali della programmazione. Su tali fondi vengono assegnati contributi in conto capitale alle province e ai comuni mentre per le comunità montane tale fondo ordinario per gli investimenti viene dato alle regioni ciascuna delle quali poi provvede a ripartirle fra le proprie comunità montane.

Nel 1994 tale fondo è ammontato complessivamente come previsione definitiva sia di competenza che di cassa a 300 miliardi di lire. Tutta la somma è stata impegnata e pagata.

Il confronto con il 1993 non è possibile trattandosi di fondo di nuova istituzione.

Nel 1994 vi sono poi state assegnazioni alle province e ai comuni a valere sul Fondo per lo sviluppo degli investimenti. Tale fondo è ammontato nella previsione definitiva di competenza a 11.271,5 miliardi di lire con una diminuzione del 3,43% rispetto al 1993. Come previsione definitiva di cassa è ammontato a 13.000 miliardi di lire con un aumento dello 0,20% rispetto al 1993.

Gli impegni sono stati di 11.271,5 miliardi di lire (- 3,43% rispetto al 1993) i pagamenti di competenza 9.194,793 miliardi di lire (- 4,67% rispetto al 1993) e i pagamenti residui 227,369 miliardi di lire (- 56,32% rispetto al 1993).

L'assegnazione a favore delle comunità montane a titolo di analogo fondo per lo sviluppo degli investimenti è stato nel 1994 come previsione definitiva di competenza di 79.414 milioni di lire (invariata rispetto al 1993) e come previsione definitiva di cassa di 194.414 milioni di lire (+ 94,41% rispetto al 1993). Tutta la somma in previsione di competenza è stata impegnata.

I pagamenti in conto competenza sono stati di 15.647 milioni di lire (+ 10,97% rispetto al 1993) quelli residui di 88 milioni di lire (- 91,67% rispetto al 1993).

Sempre nel 1994 vi sono poi state assegnazioni speciali a singoli enti o al complesso di Enti di una certa zona geografica per finalità o in relazione a esigenze particolari.

Si sono così avuti:

a) contributo straordinario di 50 miliardi - pari a quello del 1993 - a favore del Comune di Palermo per concorso dello Stato per interventi urgenti a salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico. Tutta la somma è stata impegnata e pagata;

b) un fondo assegnato alle regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano nel 1994 da ripartire per l'organizzazione e lo sviluppo delle comunità montane di cui alla legge 23 marzo 1981, n.93. L'assegnazione è ammontata a 75 miliardi come previsione di competenza e di cassa e l'intera somma è stata impegnata e pagata;

c) un contributo di 10 miliardi di lire (previsione di competenza, di cassa, impegni e pagamenti tutti in tale misura) alla Provincia di Pavia e alla Comunità montana dell'Oltrepò pavese per interventi di riassetto territoriale;

d) uno stanziamento di 125 miliardi per la prosecuzione degli interventi socialmente utili nelle aree di Napoli;

e) una assegnazione di 125 miliardi a favore del fondo per lo sviluppo degli investimenti degli Enti locali interessati da procedure di risanamento;

f) speciali contributi sono stati concessi nel 1994 con i decreti legge 24 novembre 1994, n.646 (convertito con legge 21 gennaio 1995, n.22) e 19 dicembre 1994, n.691 (convertito con legge 16 febbraio 1995, n.35) - oltre che con il decreto legge 3 maggio 1995, n.154, che però non riguarda l'anno 1994 in esame - a favore degli Enti locali dell'Italia del nord interessati dall'alluvione del novembre 1994.

Tutte queste cifre così elencate riguardano, beninteso, i fondi in uscita dal bilancio dello Stato e in entrata agli Enti locali e per essi, come si è visto, l'impegnato e anche il pagato (da parte dello Stato) ha corrisposto in genere all'intero stanziamento. Gli Enti locali cioè hanno effettivamente usufruito delle somme loro trasferite.

Diverso peraltro è il discorso circa l'effettiva utilizzazione di tali fondi loro assegnati (e da loro acquisito) da parte degli Enti. Se ne parlerà nei capitoli relativi alla spesa degli Enti locali.

In tema dei trasferimenti statali un raffronto tra il 1993 e il 1994 è dunque possibile farlo soltanto relativamente al totale dei trasferimenti, beninteso tenendo distinti i trasferimenti correnti da quelli per investimento.

I trasferimenti correnti totali dello Stato mostrano nel 1994 il seguente andamento:

Province - Gli accertamenti di competenza sono stati di 5.471.536 milioni di lire, con una leggera diminuzione (-0,96%) rispetto all'anno precedente. Le riscossioni totali sono ammontate a 5.470.899 milioni di lire, con una diminuzione del -2,13% rispetto al 1993. I residui totali attivi da ripor tare sono 364.310 milioni di lire +0,36% rispetto al 1993.

Comuni - Gli accertamenti in conto competenza ammontano a 20.305.829 milioni di lire (-24,07% rispetto al 1993). Le riscossioni totali (20.064.587 milioni di lire) diminuiscono del -26,04% rispetto al 1993. Il totale dei residui attivi da riportare è stato di 1.626.412 milioni di lire, pari al +11,96% rispetto al 1993.

Si evidenzia immediatamente da questi dati la politica programmata di una riduzione del carico del bilancio dello Stato per questi trasferimenti agli Enti. Ciò è in correlazione, peraltro, come più sopra rappresentato, con l'aumento delle entrate proprie, imposte, tasse e tributi, concesse agli stessi Enti.

Per le comunità montane abbiamo il dato di tutti i trasferimenti ad esse pervenuti da parte dello Stato, delle regioni e di altri enti. Il dato è in aumento come accertamenti di competenza (lire 669.825 milioni, +6,13% rispetto al 1993). E' in diminuzione come riscossioni totali (lire 647.865 milioni, -7,67%). I residui totali attivi da riportare sono stati di lire 370.806 milioni, -2,80% rispetto al 1993.

Per i trasferimenti in conto capitale, il dato disponibile è quello complessivo relativamente a tutti i trasferimenti (dallo Stato, dalle regioni, da altri enti) compresi nel titolo IV categoria 2ª. Ne parleremo dunque in seguito, quando tratteremo, tra le entrate in conto capitale, specificamente di questa entrata. .

1.2.1.3 Trasferimenti correnti dalle regioni

I trasferimenti correnti da parte delle regioni anche se di portata nettamente inferiore a quelli dello Stato assumono anch'essi un ruolo importante nella riforma, sempre nel senso autonomistico e della responsabilizzazione degli enti locali. Non sono costituiti infatti da contribuzioni generiche destinate a finanziare altrettanto genericamente l'Ente; bensì hanno uno specifico e ben preciso fondamento essendo correlativi alla copertura degli oneri derivanti all'ente dall'esercizio di funzioni ad esso Ente trasferite o delegate.

Stante tale finalità, le normative regionali che determinano tale esercizio trasferito o delegato di proprie funzioni e che dispongono quindi di contributi da corrispondere all'Ente locale minore incaricato possono essere diversificati. In molti casi tuttavia si tratta di alcune funzioni tipiche, medesime ovunque, il cui esercizio normativamente o per ricorrenti motivi di opportunità viene esercitato localmente.

A titolo esemplificativo possiamo indicare le funzioni e i contributi correlativi al diritto allo studio e all'assistenza scolastica, alle attività di caccia e pesca, alla conservazione del territorio e tutela dell'ambiente, alla tutela della maternità, all'assistenza agli emigrati, agli acquedotti rurali, musei e biblioteche, ai servizi sociali e così via.

I trasferimenti dalle regioni nell'anno in esame hanno avuto il seguente andamento complessivo:

Province - L'accertamento di competenza (1.095 milioni di lire) è diminuito del -1,09% rispetto al 1993. Le riscossioni totali (994.409 milioni di lire) sono aumentate del 4,01% rispetto al 1993, segno di un buon andamento di questa attività. I residui totali da riportare hanno avuto una leggera diminuzione (-0,28%) ammontando a 797.296 milioni di lire.

Comuni - Gli accertamenti in conto competenza sono ammontati a 3.749.573 milioni di lire, con un aumento del 17,69% rispetto al 1993. Le riscossioni totali (3.197.493 milioni di lire) sono leggermente diminuite (-0,12%) segno di una difficoltà delle regioni a far fronte ai propri impegni in questo senso. I residui attivi totali da riportare infatti (2.430.370 milioni di lire) sono stati in forte aumento, +20,91%.

Comunità montane - Gli accertamenti di competenza sono stati 299.135 milioni di lire, con un aumento del +10,16%. Le riscossioni totali (283.218 milioni di lire) hanno avuto una leggera diminuzione (-0,06%). I residui totali attivi da riportare (230.683 milioni di lire) sono in diminuzione, -1,51%.

1.2.1.4 Altri trasferimenti correnti da altri enti

In misura sussidiaria rispetto a quelle principali dello Stato e delle regioni, altre entrate da trasferimento possono derivare ad un Ente locale minore da parte di altri Enti locali maggiori, o anche non locali, che concorrono in varia misura alla sua attività finanziandone gli interventi. Vi sono così contributi delle province ai comuni, dei comuni alle comunità montane da parte delle USL ai comuni ecc....

Nel 1994 (a raffronto con il precedente anno 1993) si sono avuti i seguenti risultati complessivi.

Province - Gli accertamenti di competenza sono stati 261.068 milioni di lire, -5,25% (1993: 275.561 milioni di lire). Le riscossioni totali sono state 262.746 milioni di lire (-0,94% rispetto al 1993 quando erano state lire 265.261 milioni. I residui totali da riportare sono diminuiti del -3,57% (da 125.125 milioni di lire del 1993 a lire 120.653 milioni nel 1994)

Comuni - Sono aumentati sia gli accertamenti totali +7,86% (da 365.502 milioni di lire del 1993 a lire 394.254 milioni del 1994) sia le riscossioni totali +27,03% (da lire 144.026 milioni a lire 182.970 milioni).

Ciò sta a mostrare un buon andamento di questa voce sia come finanziamento derivato dell'anno dell'ente sia come attività di riscossione e situazione di cassa. Infatti i residui attivi totali di riportare sono diminuiti del -4,60% (da lire 221.475 milioni del 1993 a lire 211.284 milioni del 1994).

Comunità montane - Anche per questi enti i trasferimenti provenienti da altri enti del settore pubblico nel 1994 hanno avuto un andamento positivo sia come accertamenti totali (da lire 178.975 milioni del 1993 a lire 192.136 milioni del 1994, +7,35%) che, in misura percentualmente maggiore, come riscossioni totali (da lire 98.348 milioni del 1993 a lire 110.990 milioni, +12,85%). La realizzazione dell'entrata, visto il divario a favore delle ri-

scossioni fra le due cifre percentuali, anche se entrambe di segno positivo, appare migliorata.

I residui attivi totali da riportare, in conseguenza di tale andamento diversificato fra accertamenti e riscossioni, aumentano anch'essi, da lire 80.626 milioni a lire 81.146 milioni, +0,64%.

1.2.1.5 Entrate correnti extra tributarie. Proventi dai servizi pubblici

Altre risorse finanziare sono derivate agli Enti locali dai proventi dei servizi pubblici (che comprendono le prestazioni rese ai cittadini dall'Ente su domanda individuale), dai proventi dei beni patrimoniali, dagli interessi sulle anticipazioni e sui crediti, dagli eventuali utili di aziende di servizio.

Nel 1994 l'andamento di questa voce è stato il seguente:

Province - L'accertamento totale in conto competenza (lire 691.270 milioni) ha avuto un aumento rispetto al 1993 del +4,98%. Le riscossioni totali (lire 735.226 milioni) sono aumentate del 26,57% rispetto al 1993. I residui attivi totali da riportare ammontano a lire 635.781 milioni, rimanendo pressoché invariati (-0,01%) rispetto all'anno precedente.

Comuni - Gli accertamenti in conto competenza (lire 9.539.100 milioni) sono aumentati del +7,96% rispetto all'anno precedente. Le riscossioni totali (lire 8.761.715 milioni) sono aumentati del +1,16% rispetto al 1993. Appare dunque buona questa attività di riscossione. I residui totali da riportare ammontano a lire 7.530.791 milioni, con un aumento dell'8,99% rispetto al 1993.

1.2.1.6 Alienazione di beni patrimoniali

Altri flussi di entrata molto interessanti, non più correnti ma in conto capitale, sono quelli derivanti dalla alienazione di beni patrimoniali. Queste entrate costi-

tuiscono una delle fonti di autofinanziamento dell'ente, conseguito mediante cessione a titolo oneroso di fabbricati, terreni, diritti patrimoniali, valori mobiliari.

Salvo eccezioni espressamente previste, il ricavato dello smobilizzo di tali attività deve essere reinvestito in altre spese in conto capitale; e ciò per conservare il vincolo originario del bene che era di natura di investimento, che deve permanere nel tempo anche se sotto altra forma.

Nel 1994 per le province vi è stato un aumento degli accertamenti in conto competenza del +42,17% rispetto al 1993. Le riscossioni come cassa sono aumentate del 254.73%. Vi è stata dunque una forte accelerazione delle attività di riscossione dei residui che infatti aumentano solo del +1,04% rispetto all'anno precedente.

Per i comuni l'aumento dell'accertamento in conto competenza è stato, complessivamente, del +4,38% mentre le riscossioni totali sono diminuite del -0,45%. Di conseguenza sono aumentati (+4,22%) i residui totali da riportare.

Per le comunità montane questa entrata in conto capitale è diminuita, nel 1994, del -14,01% come accertamenti in conto competenza ed è aumentata del +55,45% come riscossioni totali. I residui attivi da riportare sono diminuiti, anche a motivo dell'andamento positivo suddetto delle riscossioni, del -47,93%.

1.2.1.7 Trasferimenti in conto capitale

Una entrata di particolare importanza per gli Enti locali, destinata a far fronte alle spese di investimento - a fianco di quelle derivanti dalla alienazione dei propri beni e dalla accensione di mutui e prestiti - è costituita dai trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle regioni, da altri enti.

Abbiamo già illustrato in precedenza questa voce, parlando dei trasferimenti dallo Stato, e avevamo fatto rinvio per i dati finanziari, perché quelli contenuti nel titolo IV, categoria 2ª dei bilanci degli enti è complessiva e concerne tutti i trasferimenti in conto capitale, di qualunque provenienza.

L'entrata per trasferimenti in conto capitale nel 1994 è anch'essa in diminuzione, come è fenomeno generale e programmato per tutti i trasferimenti, rispecchiando - oltre al programma economico di ridurre i trasferimenti e aumentare il gettito da entrate proprie - anche la fase recessiva e di minor disponibilità di risorse del periodo in corso.

I trasferimenti (da tutti gli enti) in conto capitale nel 1994 mostrano il seguente andamento:

Province - Accertamenti in conto competenza lire 2.618.036 milioni, -11,82%. Riscossioni totali lire 795.363 milioni, +22,64%; questo dato in aumento non contraddice quanto più sopra detto circa la fase recessiva perché rispecchia solo una accelerazione della riscossione dei residui; questi infatti come totale da riportare (lire 1.822.672 milioni) diminuiscono del -21,45%.

Comuni - Accertamenti in conto competenza 5.550.847 milioni di lire, +23,35%. Riscossioni totali lire 4.445.235 milioni, +5,36%. Residui attivi totali da riportare 13.450.812 milioni di lire, +1,07%.

Comunità montane - Accertamenti di competenza 874.315 milioni di lire, -26,65%. Riscossioni totali (cassa) 799.911 milioni di lire, +1,87%. Residui attivi da riportare 2.601.439 milioni di lire, -8,39%.

1.2.1.8 Accensione di prestiti

Per quanto riguarda l'accensione di prestiti, laddove le risorse proprie in conto capitale (alienazione di beni patrimoniali, avanzo di amministrazione) e i finanziamenti trasferiti dallo Stato o altri enti in conto capitale non siano sufficienti a finanziare il programma di investimento dell'ente locali, questo può ricorrere al credito, agevolato o a tassi correnti di mercato, per realizzare l'opera.

Le accensioni di prestito, peraltro, generano effetti onerosi nella spesa corrente dell'ente in dipendenza degli interessi e delle quote di rimborso capitale da pagare annualmente. Queste conseguenze onerose determinano particolari cautele normativamente stabilite ovvero richieste di volta in volta, alle quali è subordinata questa accensione di prestiti.

E così, ad esempio per poter assumere mutui per il finanziamento di opere pubbliche la legge (n.421 del 1992, art.4, comma 1°, lett. *g)*) dispone che possono aver luogo solo sulla base di progetti cosiddetti "chiavi in mano" e in base a piani finanziari che devono assicurare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della sua successiva gestione. Per i mutui relativi ad opere di importo superiore a un miliardo, tali opere devono sottostare al monitoraggio economico e gestionale da parte di società specializzate, a ciò autorizzate dai Ministeri dell'interno e del tesoro. Le tariffe dei servizi pubblici prestati con tali opere, laddove esse costituiscano un'opera redditizia, devono essere fissate in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario sia dell'investimento che della connessa gestione.

I dati relativi ai mutui concessi per investimento agli Enti locali nel loro complesso mostrano un andamento fortemente decrescente a partire dall'anno 1990.

In miliardi di lire erano stati 13.115,8 nel 1988, erano saliti a 14.268,1 nel 1989, sono poi scesi a 6.435,3 nel 1990, a 8.041,6 nel 1991, a 6.108,3 nel 1992 e a 6.270,3 nel 1993.

Nel 1994 questa entrata ha avuto il seguente andamento, distintamente per i vari enti.

Per le province l'accertamento di competenza è stato 937.701 milioni di lire con una diminuzione del -8,78% rispetto all'anno precedente. Gli accertamenti totali sono stati 4.265.879 milioni di lire (+0,82% rispetto al 1993). Le riscossioni totali sono state lire 973.576 milioni, -11,54% rispetto al 1993. I residui totali (3.292.302 milioni di lire) sono aumentati del +5,16%.

Per i comuni l'entrata è ammontata come accertamento di competenza a 5.528.921 milioni di lire, con un aumento del +5,51% rispetto al 1993. Le riscossioni totali sono state 4.276.265 milioni di lire, con una diminuzione del -28,04% rispetto all'anno precedente. I residui da riportare (15.905.227 milioni di lire) sono aumentati del +3,1%.

Per le comunità montane l'entrata come accertamento di competenza è ammontata a 94.301 milioni di lire (+166,19% rispetto al 1993). Le riscossioni totali sono state di 20.137 milioni (-14,23% rispetto al 1993). I residui attivi da riportare (149.127 milioni) sono aumentati del +73,75%.

1.2.2 Le spese

In tema di spese, l'orientamento conseguente alla riforma, proseguito e portato avanti con la manovra e le leggi finanziarie nel 1994, è stato anche qui quello di collegare l'attività di spesa degli Enti locali alla loro autonomia e responsabilizzazione.

Tali enti sono stati infatti chiamati a sostenere con la spesa le specifiche attività attribuite alla loro autonoma competenza e quelle correlative ad attività delegate.

In tale ambito, la direttiva - conformemente all'indirizzo economico-finanziario della spesa pubblica - è stato quello di contenere al massimo o ridurre la spesa corrente e di selezionare quella in conto capitale, indirizzandola verso le opere pubbliche e l'approntamento dei servizi pubblici di maggior rilevanza e necessità sociale ovvero a più alta produttività nel caso di servizi intesi a produrre entrate. Di fatto, una tale selezione e indirizzo si sono tradotti in una sostanziale riduzione della spesa in conto capitale e delle opere programmate e eseguite. Tale tendenza è stata accentuata altresì dalla recessione, dalle incertezze e perplessità connesse alle problematiche imposte dopo i noti casi emersi con il fenomeno cosiddetto di "tangentopoli".

1.2.2.1 La spesa corrente

Sostanzialmente pr il complesso degli Enti locali vi è stato una diminuzione dei pagamenti correnti (-751.087 milioni di lire, -1,7% rispetto al 1993) soprattutto per un incremento della spesa per acquisto di beni e servizi. Risultano invece in diminuzione rispetto al 1993 le spese per il personale (-490 miliardi di lire pari al -1,9%) e quelle per interessi (-840 miliardi di lire, pari al -11,3%).

Risultano in diminuzione rispetto al 1993 anche i trasferimenti correnti alle aziende di servizi pubblici.

Venendo a un esame più particolareggiato, abbiamo i seguenti dati complessivi, che peraltro risultano diversamente distribuiti - e con punte di differenziazione anche di grande rilevanza - fra i vari Enti quanto alla loro distribuzione per regioni o per grande area geografica e per classe di abitanti (per i comuni) o per grandezza-superficie dell'ente (comunità montane).

Province

Nel 1994, rispetto all'anno precedente, vi è stata una diminuzione degli impegni di competenza (-1,65%), un aumento degli impegni in conto residui (+25,17%), una diminuzione dei pagamenti di competenza (-0,56%) ma un aumento dei pagamenti in conto residui (+36,99%).

I residui della competenza sono diminuiti (-4,10%), i residui dei residui sono aumentati (+14,04%) ma nel complesso i residui totali sono in lieve aumento (+3,06%).

All'interno di tale gestione generale delle spese correnti le spese di personale risultano in diminuzione sia come impegni di competenza che come pagamenti totali (rispettivamente -1,37% e -0,98%) mentre sono in aumento quelli per acquisto beni e servizi (impegni di competenza +2,91%, pagamenti totali +5,95%).

Per i trasferimenti correnti gli impegni in conto competenza sono in diminuzione del -1,37% mentre i pagamenti totali sono in aumento del +4,85%.

Gli interessi passivi sono in diminuzione sia come impegni di competenza (-7,01%) che come pagamenti totali (-5,86%).

Anche la spesa per interventi sociali risulta in diminuzione -2,46% come impegni di competenza; resta pressoche invariata, (-0,09%) come pagamenti totali. Un quadro che mostra un contenimento della spesa, dunque, ma anche aspetti di recessione.

Comuni

Gli impegni dati in conto competenza risultano in diminuzione, nel 1994 rispetto al 1993, del -1,22%. Tale andamento in diminuzione è generalizzato, le eccezioni, in alcune regioni o per alcune classi di abitanti, sono molto poche.

Risultano invece in aumento gli impegni in conto residui (+20,28%) segno di una buona attività operativa per smaltire l'arretrato.

I pagamenti in conto competenza sono diminuiti del -1,95%, quelli in conto residui sono aumentati del +23,66%.

I residui della competenza sono in aumento del +1,02%, i residui dei residui sono in aumento del +16,04%, i residui totali sono in aumento del 6,02%.

Per la spesa per il personale gli impegni di competenza sono diminuiti del -0,54% i pagamenti totali del -0,93%.

Per l'acquisto dei beni e servizi gli impegni di competenza sono in aumento (+7,05%) e così pure i pagamenti totali (+7,3%).

In forte diminuzione e conformemente all'indirizzo generale e politico-finanziario, i trasferimenti correnti. Gli impegni in conto competenza diminuiscono del -21,54% i pagamenti totali del -5,85%.

Gli interessi passivi come impegni in conto competenza diminuiscono del -5,5% e come pagamenti totali del -14,65%.

Le spese di amministrazione generale sono altrettanto in generale diminuzione: -5,85% come impegni in conto competenza, -2,11% come pagamenti in conto competenza.

In aumento, invece, i pagamenti totali (+5,58%). Ciò è dovuto, evidentemente, allo smaltimento di pagamenti arretrati e non si riflette dunque sull'andamento della competenza dell'anno 1994.

In aumento sono invece le spese per interventi sociali: +3,1% come impegni di competenza, +2,12% come pagamenti di competenza, +4,16% come pagamenti totali.

Ne risulta complessivamente un quadro di generale riduzione della spesa, meno evidente per quanto riguarda la spesa per il personale. La spesa sociale è stata invece ben sostenuta.

Comunità montane

Per le comunità montane, il quadro appare come andamento in controtendenza. La spesa corrente infatti è in aumento.

Gli impegni in conto competenza aumentano nel 1993, rispetto al 1994, del +4,66%. Il fatto che gli impegni totali invece diminuiscano (-0,26%) sta solo a significare un rallentamento dell'attività. Anche i pagamenti di competenza aumentano (+2,15%), diminuiscono i pagamenti in conto residui (-13,95%) diminuiscono anche i pagamenti totali (-1,71%).

Aumentano i residui in conto competenza (+11,79%), diminuiscono quelli in conto residui (-6,31%), aumentano quelli totali (+2,32%).

In particolare le spese per personale diminuiscono -2,97% come impegni di competenza, -3,57% come pagamenti totali.

In aumento la spesa per acquisto beni e servizi: +13,34% come impegni di competenza, +7,13% come pagamenti totali.

I trasferimenti correnti sono in diminuzione -8,91% come impegni di competenza, -19,32% come pagamenti totali.

In diminuzione anche la spesa per interessi passivi: -2,54% come impegni di competenza, -9,95% come pagamenti totali.

1.2.2.2 La spesa per investimenti

Nella sostanza, questa spesa risulta complessivamente in diminuzione, (-850 miliardi di lire, pari al -5,1%) e ciò è stato causato anche dalle nuove normative e, come detto, dalle perplessità e cautele degli amministratori nell'affrontare le responsabilità connesse a questo tipo di spesa. Ma, nel suo reale fondamento, appare connesso con l'andamento recessivo dell'economia.

Se scendiamo a osservare le varie categorie di Enti, vediamo ovunque confermata questa flessione.

Province

La gestione delle spese per investimenti, Tit.II, ammonta nel complesso come impegni di competenza a 2.354.879 milioni di lire (+4,66% rispetto al 1993) come impegni totali a lire 10.555.923 milioni (-1,72 rispetto al 1993). I pagamenti totali sono stati di 1.805.544 milioni di lire (-3,37%), i residui di competenza 2.118.084 milioni di lire (+3,78%), i residui dai residui 6.632.294 milioni di lire (-2,92%), i residui totali 8.750.379 milioni di lire (-1,38%).

E' migliorata dunque anche se di poco la capacità di spesa.

All'interno di tale comparto investimenti si hanno i seguenti valori.

Per i beni e le opere immobiliari a carico diretto dell'ente gli impegni di competenza (lire 1.896.876 milioni) sono in aumento del 15,30%, i pagamenti totali (cassa) sono stati di 1.223.643 milioni di lire (-15,60% rispetto al 1993).

Sono invece in forte aumento le spese per beni mobili, macchine e attrezzature scientifiche lire 68.923 milioni, +34,31% come impegni di competenza e lire 96.395 milioni, +112,85% come pagamenti totali.

La spesa per investimenti finanziata con capitali derivanti da trasferimenti è stata di lire 235.433 milioni, -21,93% come impegni di competenza e lire 247.903 milioni, +5,06% come pagamenti totali.

Dunque, in conformità anche al periodo di crisi recessiva, tutta questa spesa risulta in forte diminuzione. Un maggior investimento è soltanto e preferenzialmente indirizzato verso le attrezzature scientifico-tecniche e altri beni mobili, ma - essendo questa voce di minor portata quanto a valore assoluto - essa non incide molto sul complessivo andamento recessivo della spesa per investimenti di cui si è detto.

Tutto questo è confermato puntualmente (e vale anche) per i comuni e le comunità montane, come si evince dai seguenti dati che mostrano un generalizzato trend negativo, quanto meno per i pagamenti destinati a risollevare il mercato.

Comuni

Se osserviamo la gestione delle spese per investimenti, Tit.II, nel suo complesso, possiamo osservare un buon andamento dell'attività di impegno, soprattutto di quella in conto competenza che aumenta nel 1994 dello +11,17% (da 15.075.525 milioni del 1993 a 16.760.958 milioni di lire nel 1994). Gli impegni in conto residui sono in diminuzione -1,87% (da 43.093.517 milioni a 41.304.476 milioni di lire).

Tale andamento degli impegni in conto residui si riflette naturalmente sugli impegni totali che nel 1994 aumentano solo del +1,56% (da 57.169.402 milioni a 58.065.042 milioni di lire).

A fronte della vivace attività di impegno, la capacità di tradurre tali impegni in pagamenti effettivi lascia invece a desiderare: i pagamenti o tali infatti discendono dai 13.764.604 milioni del 1993 a 12.198.264 milioni di lire del 1994, -11,37%.

In conseguenza di tale andamento non brillante dei pagamenti i residui vengono ad aumentare; soprattutto per quelli di competenza si rileva, ancora una volta, questa difficoltà nel portare avanti l'attività di investimenti: nel 1994 (12.161.705 milioni di lire) aumentano del +23,01% rispetto al 1993 (9.885.971 milioni di lire).

I residui dai residui restano quindi invariati (+0,55%; da 33.518.466 milioni di lie del 1993 a 33.705.464 del 1994) mentre i residui totali aumentano del +5,67%, da 43.404.437 milioni a 45.867.169 milioni di lire.

Scomponendo questi dati pe le principali categorie di spesa, abbiamo: spesa per beni e opere immobiliari a carico dell'ente; impegni di competenza 11.219.752 milioni, +20,2%, pagamenti totali 7.626.041 milioni, -1,57%, beni mobili e attrezzature scientifiche 489.841 milioni, +20,53% come impegni di competenza 286.705 milioni di lire, -7,61% come pagamenti totali, cassa.

Spesa finanziata con capitoli da trasferimenti, impegni di competenza 563.026 milioni, +12,80%, pagamenti totali cassa 313.892 milioni di lire, -63,65%.

Comunità montane

I dati relativi alla complesssiva spesa per investimenti mostra una diminuita attività di impegno che, nel complesso diminuisce del -2,89% (da 4.734.850 milioni nel 1993 a 4.597.850 milioni di lire nel 1994).

Sono soprattutto gli impegni in conto competenza che diminuiscono (-19,40%, da 1.352.058 milioni nel 1993 a 1.089.640 milioni nel 1994); gli impegni in conto residui sono invece in aumento, +3,70% da 3.382.791 milioni nel 1993 a 3.508.054 milioni nel 1994.

I pagamenti totali sono in diminuzione dell'1,14% (856.212 milioni nel 1993 a 846.422 milioni nel 1994). I residui in conto competenza diminuiscono fortemente (-23,28%, da 1.121.081 milioni del 1993 a 860.067 milioni di lire nel 1994, frutto combinato dalla grande differenza tra la forte diminuzione, sopra riportata degli im-

pegni di competenza (-19,40%), e della pressoché invarianza (o comunque insignificanza della diminuzione) dei pagamenti in conto competenza (-0,60%).

I residui in conto residui aumentano del +4,84% (da 2.757.556 milioni a 2.891.204 milioni). I residui totali da riportare diminuiscono, comunque del -3,28% (da 3.878.630 milioni a 3.751.272 milioni). Disaggregando per le principali categorie di spesa questi valori complessivi degli investimenti delle comunità montane, abbiamo i seguenti dati: beni o opere immobiliari a carico diretto dell'ente 453.888 milioni di lire, -29,28% come impegni di competenza; 393.568 milioni come pagamenti totali, +5,22%. Beni mobili, macchine e attrezzature scientifiche 59.412 milioni, +23,89% come impegni di competenza; 45.467 milioni, +8,9% come pagamenti totali. Spesa da capitoli da trasferimenti 477.495 milioni, -14,91% come impegni di competenza; 315.309 milioni, -6,31% come pagamenti totali.

Questo andamento recessivo generalizzato - nonostante l'aumento della spesa per beni mobili e apparecchiature tecnico-scientifiche, che però essendo molto minore in valore assoluto non modifica l'andamento, risulta pienamente confermato se osserviamo la spesa totale per investimenti, comprensiva - oltre che delle voci principali sopra distinte - di altre voci, come partecipazioni azionarie e altro.

Per le province la spesa totale per investimenti nel 1994 è stata, come impegni di competenza, 2.272.525 milioni con un aumento del +10,02% e 1.674.181 milioni, con una diminuzione del -4,26% come pagamenti totali di cassa.

Per i comuni la spesa totale per investimenti nel 1994 è stata di 12.414.307 milioni come impegni di competenza (+18,64%) e 8.447.104 milioni, -8,50% come pagamenti totali.

Per le comunità montane abbiamo i seguenti dati: impegni in conto competenza 992.472 milioni, -21,01%; pagamenti totali, cassa 755.886 milioni, -0,09%.

2. La gestione di parte corrente delle entrate

Con lesercizio finanziario 1994 i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti raggiungono l'obiettivo da tempo perseguito dall'autorità di governo, mirante al riordino della finanza locale attraverso un diverso equilibrio tra le componenti delle entrate correnti.

Il risultato è stato conseguito attraverso una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, che hanno provveduto all'adeguamento delle tariffe dei principali servizi prestati, avvalendosi altresì dell'introduzione nel tempo di ulteriori imposte e tasse. All'introito delle nuove risorse ha corrisposto una riduzione dei trasferimenti con un alleggerimento degli oneri gravanti sulla finanza statale.

La più ampia autonomia finanziaria in sede locale, del resto promessa dalla legge n. 142 del 1990, non sarebbe stata raggiunta, a conferma di quanto unanimemente riconosciuto, in assenza di tributi capaci di incidere in modo rilevante.

Il registrato equilibrio è dovuto, prevalentemente, all'imposta comunale sugli immobili che opera, a regime, a totale beneficio dei comuni a partire dal 1° gennaio 1994. E' infatti con l'esercizio 1994 che il peso del gettito della fiscalità locale sulle entrate correnti nel loro complesso supera mediamente il 55%.

Il 1994 presenta novità anche in relazione alla composizione dei trasferimenti erariali.

La riforma subita dal settore, con il decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, prevede da parte dello Stato l'erogazione a favore di province e comuni di tre fondi: il fondo ordinario, il fondo per la perequazione degli squilibri di fiscalità locale e, dal 1° gennaio 1994, il fondo consolidato. Le comunità montane non beneficiano di quest'ultimo.

La composizione del fondo consolidato, conferito a partire dall'esercizio in esame, è disciplinata con il successivo decreto legge n. 41 del 23 febbraio 1993, convertito dalla legge n. 85 del 22 marzo 1993.

Confluiscono in esso una serie di contributi speciali, disciplinati da norme ad hoc, allo scopo di semplificare ed accelerare le procedure di erogazione di contributi che conservano la loro individualità e la loro destinazione specifica derivanti dalla legislazione che li regola nel tempo.

2.1 Quadro complessivo delle entrate

La Sezione ha proceduto ad una approfondita analisi dei vari settori dell'entrata, soffermandosi sui dati ricavati dai conti consuntivi delle tre categorie di enti locali: province, comuni e comunità montane.

Anche per l'esercizio 1994, oggetto d'esame, si cerca di richiamare l'attenzione sugli aspetti contabili più rilevanti, per una comparazione con quelli registrati nel 1993.

L'indagine riguarda:

- n. 96 province su 100 di competenza;
- n. 1.289 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti su 1.325 di competenza, pari al 98%;
- n. 324 comunità montane su 345 di competenza, pari al 93,9%.

Nei prospetti sono messi a confronto i valori complessivi ripartiti tra competenza, residui e riscossioni totali (cassa), cui farà seguito, nei rispettivi paragrafi, l'esame dei titoli e delle relative categorie.

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

***Accertamenti** (competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Province	8.549.420	8.582.225	+ 0,38
Comuni	55.466.444	54.759.053	- 1,27
Comunità montane	780.191	810.768	+ 3,91
TOTALE	**64.796.055**	**64.152.046**	**- 0,99**

***Riscossioni** (competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Province	7.446.668	7.579.908	+ 1,78
Comuni	43.364.285	40.386.455	- 6,86
Comunità montane	547.848	569.445	+ 3,94
TOTALE	**51.358.801**	**48.536.808**	**- 5,49**

***Residui** (della competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Province	1.102.752	1.002.317	- 9,71
Comuni	12.102.159	14.372.597	+ 18,76
Comunità montane	232.344	241.324	+ 3,86
TOTALE	**13.437.255**	**15.616.238**	**+ 16,21**

***Accertamenti** (residui)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Province	1.900.904	2.079.002	+ 9,36
Comuni	15.125.048	17.964.908	+ 18,77
Comunità montane	556.957	433.719	- 22,12
TOTALE	**17.582.909**	**20.477.629**	**+ 16,45**

(importi in milioni di lire)

***Riscossioni** (residui)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Province	870.775	960.707	+ 10,32
Comuni	8.820.152	10.888.671	+ 23,45
Comunità montane	302.743	214.900	- 29,01
TOTALE	**9.993.670**	**12.064.278**	**+ 20,71**

***Residui** (dai residui)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Province	1.030.129	1.118.295	+ 0,08
Comuni	6.304.896	7.076.238	+ 16,52
Comunità montane	254.214	218.818	- 13,92
TOTALE	**7.589.239**	**8.413.351**	**+ 10,85**

Residui totali			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Province	2.132.880	2.120.611	- 0,57
Comuni	18.407.052	21.448.832	+ 16,52
Comunità montane	486.556	460.141	- 5,42
TOTALE	**21.026.488**	**23.615.475**	**+ 12,31**

Riscossioni totali			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Province	8.317.444	8.540.616	+ 2,68
Comuni	52.184.437	51.275.127	- 1,74
Comunità montane	850.592	784.341	- 7,78
TOTALE	**61.352.473**	**60.600.084**	**+ 1,22**

Dall'esame dei dati complessivi ricavati dai consuntivi 1993 - 1994 delle tre categorie di enti locali si nota, per quanto riguarda le entrate correnti, una flessione nella competenza derivante dal ridimensionamento dei trasferimenti da parte dello Stato, soprattutto di quelli destinati ai comuni.

La flessione interessa sia gli accertamenti (-0,99%) da 64.796.055 a 64.152.046 milioni sia, in maggior misura, le riscossioni (-5,49%) che si riducono da 51.358.801 a 48.536.808 milioni. Con un tasso di realizzazione del 79,25%, i residui aumentano (+16,21%) con valori che si dilatano da 13.437.255 a 15.616.238

Gli accertamenti e le riscossioni in conto residui sono aumentati entrambi con valori percentuali poco dissimili (+16,45% e +20,71%), dando luogo ad un tasso di smaltimento piuttosto basso (56,88) che determina una crescita dei residui da 7.589.239 a 8.413.351 milioni (+10,85%) . I residui totali al 31.12.1994, in conseguenza di quanto si è verificato, lievitano anche essi con valori assoluti che passano da 21.026.488 a 24.029.584 milioni (+12,31%). Si tratta di una cifra ragguardevole che è quasi un terzo degli accertamenti della competenza.

Al pari di quest'ultima flettono anche le riscossioni totali (-1,22%), da 61.352.473 a 60.600.084 milioni.

Proseguendo nell'indagine sulle spese correnti, vengono ora analizzati i dati del biennio 1993-1994 riguardanti la gestione delle amministrazioni provinciali, così come esposti nei prospetti che seguono:

2.1.1 Amministrazioni provinciali

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

Accertamenti (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	983.438	1.063.228	+ 8,11
Titolo II - Trasferimenti	6.907.553	6.827.726	- 1,15
Titolo III - Entrate extratributarie	658.428	691.270	+ 4.98
TOTALE	**8.549.419**	**8.582.224**	**+ 0,38**

Riscossioni (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	777.859	873.654	+ 12,31
Titolo II - Trasferimenti	6.208.847	6.220963	- 0,19
Titolo III - Entrate extratributarie	459.961	485.290	+ 5,50
TOTALE	**7.446.667**	**7.579.907**	**+ 1,78**

Residui (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	205.579	189.574	- 7,78
Titolo II - Trasferimenti	698.705	606.762	- 13,15
Titolo III - Entrate extratributarie	198.466	205.980	+ 3,78
TOTALE	**1.102.750**	**1.002.316**	**- 9,10**

Accertamenti (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	151.147	216.676	+ 43,35
Titolo II - Trasferimenti	1.191.633	1.182.589	- 0,75
Titolo III - Entrate extratributarie	558.123	679.737	+ 21,78
TOTALE	**1.900.903**	**2.079.002**	**+ 9,36**

(importi in milioni di lire)

Riscossioni (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	147.183	203.680	+ 38,38
Titolo II - Trasferimenti	602.699	507.091	- 15,86
Titolo III - Entrate extratributarie	120.893	249.936	+ 106,74
TOTALE	**870.775**	**960.707**	**+ 10,32**

Residui (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	3.963	12.996	+227,86
Titolo II - Trasferimenti	588.934	675.498	+ 14,69
Titolo III - Entrate extratributarie	437.230	429.800	- 1,69
TOTALE	**1.030.127**	**1.118.294**	**+ 8,55**

Residui totali al 31.12.1994			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	209.543	202.570	- 3,32
Titolo II - Trasferimenti	1.287.3640	1.282.260	- 0,41
Titolo III - Entrate extratributarie	635.697	635.781	- 0,01
TOTALE	**2.138.880**	**2.120.611**	**- 0,57**

Riscossioni totali (cassa)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	925.042	1.077.335	+ 16,46
Titolo II - Trasferimenti	6.811.546	6.728.054	- 1,22
Titolo III - Entrate extratributarie	580.855	735.226	+ 26,57
TOTALE	**8.317.443**	**8540.615**	**+ 2,68**

Per quanto riguarda i dati sopra riportati, si procede inizialmente con l'analisi dei risultati dei tre titoli, considerati nel loro complesso, cui farà seguito nei rispettivi paragrafi l'esame dei dati riguardanti i singoli titoli e relative categorie.

In termini di competenza, sia gli accertamenti sia le riscossioni registrano nel 1994 crescite di entità modesta (+0,38% e +1,78%) rispetto al +9,43% e +8,55% dell'esercizio precedente, passando da 8.549.420 a 8.582.224 milioni e da 7.446.667 a 7.579.907 milioni. Il tasso di realizzazione nel comparto migliora marginalmente passando dall'87,15% all'88,48%.

Nella gestione dei residui, il valore modesto del tasso di smaltimento (46,51%) determina residui per 1.118.294 milioni (+227,86%), che sommati a 1.002.316 milioni provenienti dalla competenza determinano nei residui totali al 31.12.1994 una flessione di -0,57% con 2.132.880 milioni. Le cause del perdurare di una simile situazione sono attribuibili a molteplici motivi, (omessa cancellazione di residui non più esigibili, mancate riscossioni non correttamente accertate, particolari modalità di pagamento di imposte).

Anche le riscossioni totali (cassa) aumentano di +2,68% rispetto al +9,45% del 1993, con 8.540.615 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

2.1.1.1 Composizione dell'entrata corrente

La composizione delle entrate correnti delle province, così come esposta nei prospetti che seguono, viene espressa in valori percentuali di incidenza dei singoli titoli sul totale.

(importi in %)

***Accertamenti** (competenza)*		
	1993	***1994***
Entrate tributarie	11,51	12,39
Trasferimenti	80,79	79,55
Entrate extratributarie	7,70	8,06
TOTALE	**100,00**	**100,00**

***Riscossioni** (competenza)*		
	1993	***1994***
Entrate tributarie	10,46	11,53
Trasferimenti	83,37	82,07
Entrate extratributarie	6,17	6,40
TOTALE	**100,00**	**100,00**

Come si evince dai dati sopra esposti, la composizione delle entrate correnti nel biennio, per quanto riguarda la competenza, non registra variazioni di entità significativa. Infatti, sia gli accertamenti sia le riscossioni o presentano valori sostanzialmente eguali, come nel caso delle entrate extratributarie, oppure variazioni dell'ordine di 1 punto percentuale di crescita per le entrate tributarie e di flessione per i trasferimenti.

2.1.1.2 Entrate tributarie

Le entrate tributarie delle province (titolo I) sono quelle che registrano, sostanzialmente, le crescite più marcate anche se in misura notevolmente inferiore rispetto al 1993. Infatti, per quanto riguarda la competenza, il dato di crescita conseguito dagli accertamenti (+8,11%) segna un notevole rallentamento se raffrontato al risultato del precedente esercizio (+52,14%). In valori assoluti si passa da 983.438 a

1.063.228 milioni. Anche le riscossioni registrano lo stesso andamento (+12,31%) ben lontano da quello del 1993 (+54,84%), passando da 777.859 a 873.654 milioni.

Il tasso di realizzazione risulta pari all'82,16% contro il 79,24% del 1993, e particolarmente alto è il tasso di smaltimento dei residui (94,00%), inferiore di circa 3 punti rispetto all'esercizio precedente.

Il risultato conseguito nella gestione dei residui (12.996 milioni) è bilanciato dall'andamento dei residui della competenza (189.574 milioni) che provengono da valori notevolmente superiori. Ne consegue comunque una flessione (-3,17%) dei residui totali da riportare a fine esercizio che si attestano a 202.570 milioni contro i 209.543 milioni del 1993.

Anche la cassa, a sua volta, cresce (+16,46%) da 925.042 a 1.077.335 milioni.

Categoria 1ª

Dall'esame della categoria, ove trova collocazione il gettito delle imposte, gli accertamenti in conto competenza risultano pari a 991.895 milioni contro i 900.435 milioni del 1993 (+10,15%). Anche le riscossioni, con una variazione di +14,79%, aumentano da 725.757 a 833.110 milioni.

Registrano variazioni inferiori alla media le isole (+3,93%) ed il centro (+5,92%) e tra le regioni il Molise (+0,47%), la Sicilia (+2,11%) e la Campania (+2,26%).

I residui dai residui, con un tasso di smaltimento del 96,31%, sono di entità molto modesta, mentre i residui della competenza registrano un importo di 158.785 milioni, determinando sostanzialmente la consistenza dei residui totali a fine esercizio. Questi flettono (-5,26%) con 166.387 milioni rispetto ai 175.626 milioni del 1993.

Le riscossioni totali aumentano di +16,46% (da 925.042 a 1.077.335 milioni).

Categoria 2ª

La categoria, dove confluiscono i proventi delle tasse, mostra una crescita contenuta degli accertamenti (+3,87%) con 61.899 milioni e, sempre per la competenza, una lieve flessione delle riscossioni (-4,62%) che si attestano a 34.356 milioni.

Le aree geografiche presentano rispetto al valore medio vistose flessioni al sud (-33,62%) e nelle isole (-19,86%) e così pure, tra le regioni, si notano i risultati della Puglia (-81,34%), dell'Abruzzo (-33,06%) e della Sicilia (-24,73%).

Anche le tasse registrano una crescita dei residui totali al 31.1.1994 (+16,91%) pari a 30.765 milioni dovuta, quasi per intero, ai residui della competenza che, con un tasso di realizzazione molto basso (55,50%), accumulano residui per 27.543 milioni.

Crescono in misura inferiore (+9,76%) le riscossioni totali con 56.924 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

a) Tributo per l'ambiente

Anche nell'esercizio 1994, il gettito assicurato alle province dal tributo per l'ambiente contribuisce in maniera apprezzabile a far dilatare le entrate della categoria 1ª.

Proseguendo nell'indagine avviata nei precedenti referti, si rileva che il gettito della tassa, per quanto riguarda la competenza, fa registrare accertamenti per 137.579 milioni, con una variazione di +8,10% (127.266 milioni nel 1993) e riscossioni pari a 97.769 milioni (81.541 milioni nel 1993), con una crescita di +19,90%. La sua incidenza sul totale della categoria risulta sul 13,87%, leggermente al di sotto del dato 1993 (14,12%). Il tasso di realizzazione, che migliora di quasi 7 punti (71,06%), ha portato ad una riduzione dei residui della competenza (-12,09%) che passano da 45.725 a 39.810 milioni.

Il tasso di smaltimento dei residui provenienti da precedenti esercizi mostra un valore dell'87,10% e determina una consistenza di residui pari a 5.817 milioni. I residui attivi totali al 31 dicembre 1994 crescono marginalmente (+0,75%) passando da 45.724 a 45.626 milioni.

Crescono invece, in maniera molto marcata, le riscossioni totali (+68,08%) con una dilatazione da 81.541 a 137.060 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

b) Addizionale sul consumo di energia elettrica

Nel Titolo I, categoria 1ª va a confluire la quota parte dell'addizionale del consumo di energia elettrica spettante alle province; tale quota rappresenta la parte più consistente della categoria, tanto che la sua incidenza sul totale della medesima risulta del 62,17%, inferiore di circa 6 punti sul dato del 1993.

Gli accertamenti e le riscossioni della gestione di competenza registrano variazioni di +0,27% e + 0,81% con valori che aumentano rispettivamente da 612.407 a 618.128 milioni e da 493.210 a 507.070 milioni. Il tasso di realizzazione migliora di quasi 2 punti (82,00%).

I residui della competenza lievitano marginalmente (+ 1,58%) con 111.946 milioni che sommati ai residui provenienti dai residui (+119,9%) con 1.834 milioni, determinano una flessione di -8,26% dei residui totali da riportare all'esercizio successivo, quantificati in 113.780 milioni.

Infine la cassa lievita modestamente (+1,91%), da 621.397 a 633.309 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

2.1.1.3 Trasferimenti correnti

In tema di entrate correnti a favore delle province, la nota più positiva da registrare nel 1994 è rappresentata dall'inversione di tendenza palesata dai trasferimenti (titolo II), che sono diminuiti, per la prima volta, seppur in misura poco si-

gnificativa. La loro incidenza nella composizione delle entrate correnti flette dall'80,79% al 79,55%.

Nella competenza si riducono gli accertamenti (-1,15%) con 6.827.726 milioni rispetto a 6.907.553 milioni del 1993. Le riscossioni, al contrario, crescono di +0,19% passando da 6.208.847 a 6.220.963 milioni. Si nota l'ottimo indice del tasso di realizzazione col 91,11% e una consistenza modesta di residui (606.762 milioni).

La gestione dei residui, con un tasso di smaltimento in diminuzione di 8 punti sul 1993, si attesta su di un valore assai insoddisfacente (42,87%) tanto da provocare una crescita dei residui dai residui che passano da 588.934 a 675.498 milioni (+14,09%). L'insieme dei due risultati determina una marginale flessione (-0,41%) dei residui totali al 31 dicembre 1994 che raggiungono l'importo di 1.282.260 milioni.

Anche le riscossioni totali, seguendo l'andamento, subiscono una insignificante diminuzione (-1,22%), da 6.811.546 a 6.728.054 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

Categoria 1ª

Passando all'esame delle singole categorie, si nota nella 1ª, ove affluiscono i trasferimenti da parte dello Stato, un andamento in flessione.

Gli accertamenti nel 1994 diminuiscono in modo poco significativo (-0,96%), ma determinano almeno una inversione di tendenza, passando da 5.524.792 a 5.471.536 milioni. Sempre nella competenza la tendenza non è confermata dalle riscossioni che aumentano, sempre in misura marginale (+0,42%), da 5.218.798 a 5.241.041 milioni. I tassi di realizzazione e smaltimento, rispettivamente del 95,78% e del 63.20%, determinano delle variazioni di - 29,45% e - 33,60% con valori assoluti di 230.495 e 133.815 milioni. Le flessioni avvenute portano ad una marginale crescita dei residui totali (+0,36%) che si attestano a 364.310 milioni contro i 362.968 milioni nel 1993.

Seguendo l'andamento generale si riducono anche le riscossioni totali (-2,13%) con 5.470.899 milioni. (Cfr. Vol.II degli allegati)

Categoria 2ª

La categoria, dove trovano imputazione i trasferimenti dalle regioni, manifesta una tendenza in crescita irrilevante. Gli accertamenti lievitano (+0,81%) da 1.081.543 a 1.090.309 milioni, e sempre nella competenza lievitano, ma in misura più consistente, le riscossioni (+3,84%) da 731.201 a 759.343 milioni. I residui della competenza registrano un tasso di realizzazione del 69,64% che determina una flessione (-5,53%) con 330.960 milioni, mentre i residui dai residui, con un tasso di smaltimento del 33,48% aumentano marginalmente (+3,97%) con 458.984 milioni. Ne deriva una diminuzione (-0,22%) dei residui totali al 31.12.1994 che registrano 789.950 milioni.

La cassa cresce di +6,23% con valori che aumentano da 932.330 a 990.428 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati).

2.1.1.4 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie (titolo III) delle province, che sono di entità minore rispetto a quelle tributarie, nell'esercizio 1994 registrano una crescita meno consistente di queste ultime.

I dati della competenza mostrano, infatti, una lievitazione degli accertamenti di +4,98% e valori che incrementano da 658.428 a 691.270 milioni. Sono altresì lievitate le riscossioni (+5,50%) che passano da 459.961 a 485.290 milioni.

Il tasso di realizzazione (70,20%) fa crescere i residui (+3,76%) a 205.980 milioni, mentre il tasso di smaltimento basso (43,38%) - migliore tuttavia di circa 20 punti rispetto al 1993 - limita l'entità dei residui dai residui a 429.800 milioni (-1,78%). L'andamento porta ad una marginale flessione (-0,01%) dei residui totali al 31.12.1994 che si attestano su 635.781 milioni.

La cassa risulta, infine, il settore maggiormente in espansione rispetto al 1993 (+26,57%) da 580.855 a 735.226 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

Categoria 1ª

Dall'indagine delle rispettive categorie in cui si articola il titolo, si rileva che i proventi dei servizi pubblici, in termini di competenza, hanno subito una flessione negli accertamenti (-0,84%) con 31.617 milioni e un aumento, sempre marginale (+0,42%), nelle riscossioni che raggiungono 26.435 milioni.

I dati della cassa variano di poco (-0,93%) attestandosi su di un valore quasi simile a quello dell'esercizio precedente (32.283 milioni).

I residui totali alla fine dell'esercizio registrano una variazione in diminuzione (-16,53%) con valori assoluti che passano da 9.462 a 7.898 milioni. Tale risultato è dovuto al buon andamento delle gestioni della competenza e dei residui, ove si sono verificate flessioni (-6,83%) con 5.183 milioni e (-30,36%) con 2.715 milioni (Cfr. Vol.II degli allegati).

Categoria 2ª

La categoria, cui fanno capo i proventi dei beni provinciali, presenta nel 1994 variazioni moderatamente in crescita in tutti i settori con l'eccezione dei residui.

Gli accertamenti e le riscossioni aumentano, rispettivamente, di + 3,47% e + 7,55% con valori assoluti che lievitano da 134.538 a 139.211 milioni e da 31.492 a 33.872 milioni.

La cassa aumenta in modo più sensibile (+24,36%) passando da 68.413 a 85.085 milioni.

Il modesto tasso di realizzazione (24,33%), data l'entità delle cifre che compongono la categoria, determina un importo consistente di residui (105.339 milioni) con una variazione di + 2,20%. Poiché il tasso di smaltimento risulta altrettanto modesto (27,01%), anche i residui dai residui crescono (+9,06%) con 138.492 milioni. L'andamento determina un aumento (+5,98%)dei residui totali a fine eser-

cizio, con valori che lievitano da 229.966 a 243.831 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

Categoria 3ª

Le entrate per interessi su anticipazioni e crediti delle amministrazioni provinciali, che vanno a confluire nella categoria, registrano un andamento in crescita nella competenza e nella cassa.

Accertamenti e riscossioni aumentano (+16,52% e +10,99%) ed i rispettivi importi salgono da 6.619 a 7.712 milioni e da 3.482 a 3.864 milioni.

Le riscossioni totali con + 17,75% crescono da 7.898 a 9.287 milioni.

Nei residui si registra un buon andamento. I residui totali a fine esercizio si ridimensionano (-26,40%), da 5.936 a 4.368 milioni. Il risultato è dovuto al forte ridimensionamento dei residui dai residui (-81,38%) che da 2.799 si riducono a 521 milioni. (Cfr. Vol.II degli allegati)

2.1.2 Amministrazioni comunali

2.1.2.1 Entrate correnti complessive

Anche per i comuni, così come si è fatto per le amministrazioni provinciali, vengono esposti preliminarmente, per evidenziare le variazioni intervenute, i dati complessivi per competenza, residui e riscossioni totali (cassa) concernenti l'esercizio 1994, messi a confronto con quelli del 1993. Tutti questi dati sono riportati nel quadro riassuntivo che segue:

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

***Accertamenti** (competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Titolo I - Entrate tributarie	16.5471.279	20.978.247	+ 26,82
Titolo II - Trasferimenti	30.089.872	24.241.705	- 19,43
Titolo III - Entrate extratributarie	8.835.293	9.539.100	+ 7,96
TOTALE	**55.466.444**	**54.759.050**	**- 1,27**

***Riscossioni** (competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Titolo I - Entrate tributarie	9.994.080	12.739.362	+ 27,46
Titolo II - Trasferimenti	27.798.657	21.517.355	- 22,59
Titolo III - Entrate extratributarie	5.571.548	6.129.738	+ 10,01
TOTALE	**43.364.285**	**40.386.455**	**- 6,86**

***Residui** (competenza)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Titolo I - Entrate tributarie	6.547.199	8.238.885	+ 25,85
Titolo II - Trasferimenti	2.291.215	2.724.350	+ 18,90
Titolo III - Entrate extratributarie	3.263.745	3.409.362	+ 4,46
TOTALE	**12.102.159**	**14.372.597**	**+ 18,76**

***Accertamenti** (residui)*

	1993	*1994*	*variaz. %*
Titolo I - Entrate tributarie	4.319.614	7.740.087	+ 79,18
Titolo II - Trasferimenti	4.070.077	3.471.414	- 14,70
Titolo III - Entrate extratributarie	6.735.356	6.753.407	+ 0,26
TOTALE	**15.125.047**	**17.964.908**	**+ 18,77**

(importi in milioni di lire)

***Riscossioni** (residui)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	3.053.418	6.328.998	+ 107,27
Titolo II - Trasferimenti	2.677.242	1.543.719	- 27,99
Titolo III - Entrate extratributarie	3.089.491	2.631.977	- 14,80
TOTALE	**8.820.152**	**10.888.671**	**+ 23,45**

***Residui** (residui)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	1.266.196	1.411.089	+ 11,44
Titolo II - Trasferimenti	1.392.835	1.543.719	+ 10,83
Titolo III - Entrate extratributarie	3.645.865	4.121.430	+ 13,04
TOTALE	**6.304.896**	**7.076.238**	**+ 12,23**

Residui totali al 31.12.1994			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	7.813.395	9.649.973	+ 23,50
Titolo II - Trasferimenti	3.684.048	4.268.068	+ 15,85
Titolo III - Entrate extratributarie	6.909.609	7.530.791	+ 8,99
TOTALE	**18.407.052**	**21.448.832**	**+ 16,52**

***Riscossioni totali** (cassa)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Entrate tributarie	13.047.498	19.068.361	+ 46,14
Titolo II - Trasferimenti	30.475.900	23.445.051	- 23,07
Titolo III - Entrate extratributarie	8.661.039	8.761.715	+ 1,16
TOTALE	**52.184.437**	**51.275.127**	**- 1,74**

Da quanto esposto, nel 1994 le entrate tributarie dei comuni registrano un significativo risultato nella competenza, con crescite sia per degli accertamenti (+26,82%) sia delle riscossioni (+27,46%), e il contemporaneo ridimensionamento dei trasferimenti che flettono rispettivamente di -19,43% e di -22,59%. Analogamente alle entrate tributarie, seppur in misura più contenuta, crescono anche gli accertamenti (+7,96%) e le riscossioni (+10,01%) delle entrate extratributarie.

Le entrate, nel loro complesso, mostrano una flessione degli accertamenti (-1,27%) che passano da 55.466.444 a 54.759.053 milioni del 1994. Così pure si riducono le riscossioni (da 43.364.285 a 40.386.455 milioni), con una variazione anche maggiore (-6,86%). Il tasso di realizzazione si riduce, rispetto al 1993, di quasi 5 punti e si attesta al 73,75%, determinando un aumento dei residui provenienti dal settore da 12.102.159 a 14.372.597 milioni (+ 18,76%).

Nella gestione dei residui, il tasso di smaltimento risulta del 60,61%, con valori assoluti che lievitano a 7.076.237 rispetto a 6.304.896 milioni (+ 18,77%).

Tali risultati fanno sì che i residui totali al 31 dicembre 1994 raggiungano l'importo notevole di 21.448.834 milioni (+ 16,52%), contro i 18.407.053 milioni del 1993. Le riscossioni totali diminuiscono con una variazione di -1,74% e si attestano a 51.275.128 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

2.1.2.2 Composizione dell'entrata corrente

Nel prospetto che segue viene evidenziata la composizione delle entrate correnti dei comuni, relativa agli esercizi 1993-1994, con indicazione dell'incidenza percentuale dei singoli titoli sul totale dei medesimi:

(importi in %)

Accertamenti (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz.***
Entrate tributarie	11,51	12,39	+ 8,49
Trasferimenti	80,79	79,55	- 9,98
Entrate extratributarie	7,70	8,06	+ 1,50
TOTALE	**100,00**	**100,00**	

Riscossioni (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz.***
Entrate tributarie	23,05	31,56	+ 8,50
Trasferimenti	64,10	53,27	- 10,83
Entrate extratributarie	12,85	15,17	+ 2,33
TOTALE	**100,00**	**100,00**	

Dai dati esposti si rileva un sostanziale cambiamento nella composizione dell'entrata corrente. Infatti, rispetto al 1993, le entrate proprie dei comuni superano i trasferimenti di oltre 10 punti percentuali.

Si tratta di un buon risultato che modifica un perdurante squilibrio, investendo gli amministratori di una maggiore responsabilità nell'amministrazione della cosa pubblica.

2.1.2.3 Entrate tributarie

Le entrate tributarie dei comuni (titolo I) registrano, nel corso del 1994, una crescita vistosa nella competenza. Gli accertamenti lievitano (+26,82%), passando da 16.541.279 a 20.978.247 milioni e così pure le riscossioni (+27,46%) da 9.994.080 a 12.739.362 milioni. Il tasso di realizzazione rimane su valori pressoché immutati e, come può notarsi, poco soddisfacenti (60,72%), tanto da determinare

una variazione in aumento dei residui del settore (+ 25,83%) con valori assoluti che crescono da 6.547.199 a 8.238.885 milioni.

Anche i residui provenienti dalla loro gestione, con un tasso di smaltimento dell'81,76%, pur superiore al precedente dato di oltre 10 punti, lievitano (+15,67%), con 1.411.089 milioni. In conseguenza, soprattutto, del risultato poco brillante verificatosi nella competenza, i residui totali attivi al 31 dicembre 1994 mostrano un incremento di +23,50% che determina il formarsi di una cifra di notevole consistenza (9.649.973 milioni rispetto a 7.813.395 milioni del 1993).

Un incremento ancor più consistente registra infine la cassa (+46,14%) con 19.068.361 milioni.

Categoria 1ª

La categoria, dove trovano imputazione le imposte, presenta un andamento degli accertamenti accentuatamente in crescita (+41,30%) da 10.134.737 a 14.321.306 milioni e, sempre per la competenza, delle riscossioni (+ 39,25%), da 6.292.017 a 8.761.664 milioni. L'aumento accentuato che si è verificato nella competenza, pur con un tasso di realizzazione dell'86,45%, migliore di oltre 25 punti rispetto al 1993, determina una variazione dei residui (+44,67%) che passano da 3.842.720 a 5.559.642 milioni e che concorrono in massima parte all'aumento dei residui totali al 31 dicembre 1994 (+ 44,48%), da 4.113.646 a 5.799.214 milioni.

Incrementi di tali misure possono trovare spiegazioni varie ma principalmente sono da attribuirsi al fatto che nel 1994 opera a regime, facendo sentire tutto il peso del suo gettito, l'imposta comunale sugli immobili.

Da un esame dei dati aggregati si notano variazioni in crescita degli accertamenti, più o meno accentuate, rispettivamente nella 6ª e 10ª classe (+64,12%) e (+62,84%) e nella 11ª (+11,06%). In quest'ultima e nella 10ª si evidenziano i vistosi aumenti di Genova (+100,02%), di Palermo (+116,70%), di Bologna (+153,48%), di Catania (+90,76%) e di Bari (+61,36%).

Categoria 2ª

Passando alla categoria 2ª, nella quale va a confluire il gettito delle tasse, nel 1994 si riscontrano aumenti molto più contenuti rispetto a quanto si è verificato nella 1ª. Sia gli accertamenti che le riscossioni della competenza lievitano infatti in maniera modesta (+5,15% e +8,25%), da 5.177.651 a 5.444.348 milioni e da 3.216.744 a 3.482.292 milioni.

I dati aggregati mostrano flessioni negli accertamenti di entità limitata, rispetto al dato medio, in alcune regioni: Sardegna (-2,52%), Campania (-2,26%) e Valle D'Aosta (-0,56%). Tra le classi demografiche trova conferma il dato negativo della 11ª (-0,25%), e risultati altrettanto modesti presentano Napoli (-10,38%), Palermo (-2,68%) e Milano (-0,76%). E' viceversa la 10ª classe che vanta le maggiori lievitazioni: Firenze con +24,28% e Catania con +36,44%.

I residui della competenza rimangono sostanzialmente invariati (+0,05%) con 1.962.056 milioni (tasso di realizzazione al 63,96% e, quindi, piuttosto basso), mentre dilatano (+14,52%) quelli provenienti dalla gestione dei residui con 654.452 milioni. Come conseguenza, anche i residui totali crescono seppur in misura poco significativa (+3,32%) con 2.616.507 milioni.

Tra tutti i settori esaminati, la variazione maggiore riguarda la cassa con +10,39% e valori assoluti che passano da 4.806.922 a 5.306.681 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

L'indagine prosegue con una analisi approfondita delle principali imposte e tasse.

a) Imposta comunale sugli immobili (ctg.1ª)

L'imposta comunale sugli immobili, istituita nel quadro di riordino della finanza locale, trae origine dalla legge delega n. 421 del 23 ottobre 1992 e dal successivo decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, ove è disciplinata all'art.1 del capo 1° del titolo I.

Suo presupposto è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

E' accertata e riscossa dai comuni ai quali i concessionari accreditano il relativo gettito.

Fin dalla fase transitoria, durata l'intero arco del 1993, le amministrazioni godono di un ampio margine di manovra. L'aliquota, adottata entro il 31 ottobre di ciascun anno con deliberazione della giunta, può essere fissata da un minimo del 4 per mille ad un massimo del 6 per mille, fatta salva la possibilità di elevarla al 7 per mille in presenza di straordinarie esigenze di bilancio. Il margine di manovra degli enti si è ulteriormente accresciuto con una importante innovazione, prevista dal comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, che consente di aumentare fino a 300.000 lire la detrazione per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale.

Nel 1993 lo Stato acquisisce il gettito dell'I.C.I., calcolato sulla base del 4 per mille al netto della perdita di risorse derivanti dalla soppressione dell'I.N.V.I.M., mentre ai comuni va accreditata l'eventuale aliquota superiore.

Dopo una fase transitoria protrattasi per tutto il 1993, col 1° gennaio 1994 l'imposta opera a regime, a totale beneficio dei comuni determinando modificazioni alla struttura stessa dei bilanci, col capovolgimento del rapporto tra entrate proprie e trasferimenti statali a favore delle prime.

Per una corretta valutazione dei risultati registrati, si fa comunque presente che i proventi dell'imposta non sono distribuiti omogeneamente sul territorio, in ragione delle diverse aliquote deliberate e delle diverse basi imponibili (si pensi alle zone caratterizzate da profondo disordine amministrativo nelle quali molte unità immobiliari sfuggono ad ogni censimento).

Nella prima fase di contabilizzazione sono insorte difficoltà nei comuni sulla determinazione dell'ammontare delle entrate derivanti dal tributo, dovute alle difformi imputazioni nei capitoli di bilancio.

Se a questo si aggiunge che l'aggregazione dei dati del 1993 si riferisce a introiti dell'imposta riguardanti la fase transitoria di applicazione, ne consegue l'impossibilità di procedere ad un esame comparativo del biennio, e quindi la necessità di limitarsi, in questa sede, all'esame dei risultati del 1994.

La tabella che segue offre un quadro d'insieme delle varie fasi dell'entrata..

Imposta comunale sugli immobili

(importi in milioni di lire)

1994	
***Accertamenti** (competenza)*	10.865.848
***Riscossioni** (competenza)*	5.694.314
***Residui** (competenza)*	5.171.534
***Accertamenti** (residui)*	3.306.493
***Riscossioni** (residui)*	3.222.643
***Residui** (residui)*	83.850
Residui totali al 31.12.1994	5.255.383
Riscossioni totali	8.916.957

I risultati della competenza mostrano accertamenti per 10.865.848 milioni e riscossioni per 5.694.314 milioni, con un tasso di realizzazione molto modesto (52,40%).

Volgendo lo sguardo alle diverse aree geografiche si nota in tutte un andamento uniforme, con le riscossioni attestate sul 50% rispetto agli accertamenti.

Emerge una differenza nell'ambito di una sola regione. Si tratta del Trentino Alto Adige che con un tasso di realizzazione del 73,95% ha riscosso 71.786 milioni a fronte di 96.735 milioni di accertamenti.

La gestione dei residui con un tasso di smaltimento molto alto (97,46%) determina residui dei residui di importo modesto, pari a 83.850 milioni. Risultato

completamente opposto si nota nella competenza dove, nonostante un tasso di realizzazione molto modesto, si forma una ingente somma di residui (5.171.534 milioni) che va a costituire, quasi per intero, la consistenza dei residui totali al 31.12.1994 (5.255.383 milioni).

Anche la cassa, data l'elevata entità delle riscossioni della competenza e dei residui, registra un valore molto elevato con 8.916.957 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

Dai risultati rilevati, si nota l'evidente difficoltà nei comuni alla concreta riscossione delle entrate della competenza, dove l'entità dei residui consegue una media di circa il 50% degli accertamenti. L'andamento si manifesta in tutte le aree geografiche, mentre l'eccezione è rappresentata dagli enti del Trentino Alto Adige con circa il 74%.

La situazione non è attribuibile a carenze di natura gestionale in quanto, da una indagine, è risultato che la presunta anomalia deriva dalle modalità di riscossione del tributo, previste in due rate, con scadenza per la seconda al 15 dicembre di ciascun anno.

Dal momento che il pagamento può avvenire a mezzo posta o direttamente al concessionario - e la preferenza del contribuente risulta per il primo sistema - l'accredito ai comuni avviene in uno spazio di tempo non inferiore a 20 giorni.

Ne consegue che il saldo dell'imposta perviene ad avvenuta chiusura dell'esercizio finanziario, costringendo in tal modo gli amministratori ad allocare l'effettuata riscossione tra i residui da smaltire nel successivo esercizio.

Da un ulteriore approfondimento sul risultato conseguito da tutti i comuni di competenza, esclusi quelli del Trentino Alto Adige, si è appurato che soltanto 62 enti al nord, 10 al centro e 38 al sud registrano un tasso di realizzazione delle riscossioni superiore al 70%, fermo restando nella maggior parte degli altri un valore notevolmente inferiore.

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (ctg.1ª)

Si tratta di una imposta che colpisce chiunque eserciti nel territorio comunale attività imprenditoriali, arti e professioni, seppur per breve periodo nel corso dell'anno. I soggetti passivi sono rappresentati da persone, società, associazioni ed altro.

L'imposta, nel corso del 1994, ha assicurato accertamenti e riscossioni, nell'ambito della competenza, entrambi in flessione (-6,26% e -7,10%), con valori assoluti che passano da 1.749.666 a 1.640.954 milioni e da 1.701.987 a 1.580.258 milioni.

Da un esame delle classi demografiche si evince una quasi generale variazione negativa in misura che poco si discosta dal dato medio (-6,26%). Fa eccezione soprattutto la 10ª classe che decresce di -18,56%. Tra le grandi città dell'11ª e 10ª classe si notano i risultati negativi di Milano (-32,47%), di Napoli (-17,38%) e quello positivo di Roma (+13,14%). Occorre aggiungere altresì la flessione di Bologna (-26,08%) e soprattutto quella di Catania dove non si sono registrati accertamenti.

Il tasso di realizzazione consegue un buon risultato (96,35%) per cui i residui si attestano a 59.796 milioni. Anche il tasso di smaltimento, seppur molto basso (34,87%), ma migliore di quasi 10 punti rispetto al 1993, determina una riduzione dei residui per 78.999 milioni (-18,31%). I risultati conseguiti portano ad un ridimensionamento (-4,40%) dei residui totali con 138.795 milioni rispetto a 145.193 milioni del 1993.

Il riscontrato andamento negativo dei settori esaminati coinvolge anche la cassa (-6,48%) con 1.622.571 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

Dall'esame dei dati si rileva che il gettito assicurato dall'imposta subisce un lieve ridimensionamento.

c) Addizionale sul consumo dell'energia elettrica (ctg.1ª)

L'addizionale a favore dei comuni sul consumo di energia elettrica registra nei tre comparti della spesa, nel corso del 1994, variazioni percentualmente poco rilevanti.

Quanto accaduto è certamente da mettere in relazione con un certo rallentamento che si è verificato nella produzione del settore industriale.

Nella competenza gli accertamenti si contraggono (-1,49%) attestandosi a 710.165 milioni, mentre le riscossioni si espandono, altresì in maniera modesta, (+1,75%) con 528.785 milioni. Il tasso di realizzazione migliora di poco più di 2 punti raggiungendo il 74,45%.

Da un esame per classi demografiche e regioni non si riscontrano, rispetto alla media, variazioni degne di nota.

Per quanto riguarda i residui, calano di poco (-9,90%) quelli provenienti dalla competenza (181.380 milioni), mentre i residui provenienti dalla gestione dei residui, con un tasso di smaltimento è dell'85,09%, aumentano con una variazione di +8,84% a 34.124 milioni. I residui totali al 31 dicembre 1994 registrano una flessione (-7,37%) con una consistenza che passa da 232.673 a 215.504 milioni.

Anche la cassa, seguendo l'andamento rilevato, si riduce in misura marginale (-0,21%) assommando a 723.556 milini. (Cfr. Vol.II degli allegati).

d) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (ctg.1ª)

Le entrate dell'imposta sulla pubblicità a favore dei comuni hanno manifestato, nel 1994, un andamento moderatamente in crescita.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza segnano variazioni, nel biennio, di +8,40% e di 5,50%. I valori assoluti passano da 332.164 a 360.093 milioni e da 298.598 a 315.028 milioni. Il tasso di realizzazione si mantiene ad un livello abbastanza alto (87,48%), mentre cala di 7 punti rispetto al 1993 quello di smaltimento (66,25%).

I residui totali, che nel 1993 assommano a 45.311 milioni, lievitano a 62.442 milioni, con una variazione accentuata (+37,80%), alla quale concorrono soprattutto i residui della competenza (45.065 milioni).

La cassa varia anch'essa di poco (+5,54%), da 330.818 a 349.149 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

e) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (ctg. 2ª)

Il gettito del tributo assicura ai comuni, nel 1994, entrate molto consistenti, di entità inferiore soltanto a quella conseguita dall'I.C.I. .

Gli accertamenti in conto competenza rallentano la loro crescita (+2,73%) che è inferiore di 12 punti rispetto al 1993 e passano da 4.325.464 a 4.443.739 milioni. In misura maggiore aumentano anche le riscossioni con valori che incrementano da 2.561.430 a 2.694.152 milioni (+5,18%).

Il tasso di realizzazione è abbastanza basso (60,62%).

L'apporto della tassa alla consistenza della categoria 2ª segna una incidenza dell'81,62%.

I residui totali si attestano a 2.325.643 milioni, rallentando la crescita (+2,22%) rispetto al (+7,66%) del 1993. Nella composizione della cifra concorrono per 576.057 milioni i residui dai residui ed in misura maggiore i residui della competenza (1.749.587 milioni). Quest'ultimo dato è certamente imputabile, quanto meno in parte, al sistema di riscossione dell'imposta che protrae all'esercizio successivo il pagamento di alcune rate.

Anche le riscossioni totali incrementano (+ 8,44%) passando da 4.013.345 a 4.352.125 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

La tendenza delle entrate è in crescita, ma non si è ancora in grado di conoscere se o quanto abbia già inciso il decreto legislativo n. 507 del 15 novembre 1993, che all'articolo 65 prevede una corrispondenza tra l'entità della tassa versata dal contribuente ed il costo del relativo servizio.

2.1.2.4 Trasferimenti

Nel 1993, i trasferimenti a favore dei comuni (titolo II) raggiungono, nella composizione delle entrate correnti nel loro complesso, una incidenza percentuale del 54,24%, con una crescita di quasi 5 punti. Il passaggio dalla fase di espansione ad un ridimensionamento si verifica nell'esercizio 1994 con una flessione (-9,98%) che riduce l'entità dei trasferimenti al 44,26% (sempre in termini di incidenza).

Dall'esame dei dati della competenza si nota un accentuato calo degli accertamenti (-19,43%) che si attestano a 24.241.705 rispetto a 30.089.872 milioni; anche le riscossioni registrano il medesimo andamento con una variazione di poco superiore (-22,59%) e con valori, in termini assoluti, che si riducono da 27.798.657 a 21.517.355 milioni. Il tasso di realizzazione mostra un buon indice (88,76%).

La gestione dei residui, con un tasso di smaltimento molto basso (55,53%), inferiore di 10 punti al risultato del 1993, registra residui per 1.543.719 milioni che con quelli della competenza (2.724.350 milioni) determinano un aumento dei residui attivi al 31.12.1994 (+15,85%) da 3.684.048 a 4.268.068 milioni.

Si ridimensionano invece le riscossioni totali (-23,07%) con un valore di 23.445.051 milioni rispetto a 30.475.900 milioni del 1993 (Cfr. Vol. II degli allegati).

I dati sopra illustrati confermano l'avvenuto ridimensionamento dei trasferimenti, con conseguente migliore equilibrio delle entrate correnti. Il buon risultato che migliora il grado di autonomia finanziaria è dovuto a provvedimenti in materia fiscale, atti ad assicurare ai comuni cespiti di maggior consistenza.

Categoria 1ª

Quanto esposto trova conferma esclusivamente nella categoria, ove vengono imputati i trasferimenti da parte dello Stato.

I valori registrati dalla competenza subiscono un marcato ridimensionamento, sia per quanto riguarda gli accertamenti (-24,07%), da 26.744.803 a 20.305.829

milioni, sia per le riscossioni (-25,53%), da 25.646.837 a 19.098.482 milioni. L'alto tasso di realizzazione (94,05%) fa lievitare di poco i residui (+9,96%) con 1.207.347 milioni, e così pure aumentano i residui dai residui (+18,16%), con 419.066 milioni. I residui totali a fine esercizio aumentano (+11,96%), passando da 1.452.613 a 1.626.412 milioni.

I dati della cassa, a loro volta, evidenziano una riduzione accentuata (-26,04%) e si attestano a 20.064.587 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

Categoria 2ª

Dall'esame della categoria, dove confluiscono i trasferimenti provenienti dalle regioni, nel 1994 si osserva un generale andamento in crescita non sufficiente però a bilanciare le flessioni degli apporti da parte dello Stato.

Registrano variazioni in aumento, gli accertamenti e le riscossioni di competenza, rispettivamente con + 17,69%, da 3.185.835 a 3.749.573 milioni e + 11,99%, da 2.086.788 a 2.337.088 milioni.

Col tasso di realizzazione al 62,32% e con quello di smaltimento al 45,80%, sono cresciuti sia i residui della competenza (1.412.485 milioni con + 28,51%) sia i residui dai residui (1.017.885 milioni con + 11,74%), determinando una variazione in aumento di +20,91% dei residui totali a fine esercizio che assommano a 2.430.370 milioni.

La cassa, viceversa, è l'unico settore che denuncia un ridimensionamento (-0,12%) con 3.197.493 milioni. (Cfr. vol. II degli allegati)

2.1.2.5 Entrate extratributarie

Anche le entrate extratributarie (titolo III), seppure in misura marginale, nel 1994 crescono di +1,50%, raggiungendo nella composizione delle entrate correnti una incidenza di + 17,42%.

Prima di esaminare le singole categorie, si procede ad una analisi dei risultati complessivi del titolo, per competenza, residui e cassa.

La competenza consegue entrate con un andamento in espansione sia per gli accertamenti sia per le riscossioni, con variazioni di +7,96% e +10,01% e valori assoluti che passano da 8.835.293 a 9.539.100 milioni e da 5.571.548 a 6.129.738 milioni.

Risulta modesto il tasso di realizzazione (64,26%) e ancor più quello di smaltimento (38,97%), con conseguente accumulo dei residui della competenza (+4,46%) di 3.409.362 milioni, e in maggior misura dei residui dai residui (+13,04%) con 4.121.430 milioni. L'andamento negativo porta i residui totali al 31.12.1994 a lievitare (+8,99%), da 6.909.609 a 7.530.791 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

Una situazione così insoddisfacente trae origine da diffuse lacune in molte strutture amministrative, incapaci di smaltire quote apprezzabili di residui che viceversa si vanno accumulando negli anni e che, in parte, potrebbero risultare non più esigibili.

a) Proventi dei servizi pubblici (Ctg. 1ª)

I proventi dei servizi pubblici dei comuni mostrano nel 1994 un andamento, nel complesso, moderatamente in crescita.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza presentano variazioni di + 5,75% e +5,93% rispetto al 1993, con aumenti da 5.541.983 a 5.861.080 milioni, e da 3.810.769 a 4.036.937 milioni.

Un incremento di poco superiore mostrano i dati della cassa (+4,51%) che passano da 5.282.466 a 5.520.936 milioni.

In misura ancora maggiore (+8,56%) crescono i residui totali, da 3.011.030 a 3.268.955 milioni. A tale risultato concorrono i residui della competenza (1.824.143 milioni) e, con un peso minore, i residui dei residui con 1.444.812 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati).

b) Proventi dei beni comunali (Ctg. 2ª)

I proventi dei beni comunali, nel 1994, registrano aumenti modesti non molto difformi in tutti i comparti dell'entrata. Gli accertamenti lievitano (+8,88%) con valori assoluti che passano da 600.694 a 654.093 milioni e così pure, sempre nella competenza, aumentano le riscossioni (+9,44%), con una crescita da 343.288 a 375.699 milioni. Il tasso di realizzazione che ne deriva risulta del 57,43% e quindi di entità molto modesta.

La gestione dei residui manifesta carenze di rilievo a livello gestionale, dovute sia all'andamento non proprio apprezzabile della competenza sia, in particolare, alla mancata riscossione di quote consistenti di residui accumulati da più anni che raggiungono valori elevati specialmente se rapportati alla consistenza degli importi esposti nella categoria.

Sono, infatti, soprattutto i residui dai residui (584.407 milioni), piuttosto che quelli della competenza (278.394 milioni), a far crescere i residui totali al 31.12.1994 da 791.850 a 862.611 milioni (+8,93%).

Anche la cassa (riscossioni totali) registra una variazione in aumento (+12,96%) con 564.492 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

c) Interessi su anticipazioni e crediti (Ctg. 3ª)

Nel 1994 gli interessi su anticipazioni raggiungono 695.417 milioni di accertamenti (+5,97%) rispetto a 656.220 milioni dell'esercizio precedente, e con una percentuale più alta (+10,07%) crescono le riscossioni (da 96.504 a 106.230 milioni). Il tasso di realizzazione della competenza risulta bassissimo (15,27%), dando luogo ad un accumulo di residui che passano da 559.716 a 589.187 milioni (+5,26%).

Dal momento che anche il tasso di smaltimento risulta altrettanto insoddisfacente (24,98%), i residui dai residui crescono di +65,70%, con una consistenza più che doppia rispetto al 1993 (765.565 milioni). A fine esercizio si determina una

crescita non trascurabile dei residui totali (+32,59%) che passano da 1.354.751 a 1.021.721 milioni del 1993.

Un andamento decisamente opposto si rileva nelle riscossioni totali (cassa) che si riducono notevolmente (-63,85%), da 999.324 a 361.156 milioni del 1994 (Cfr. Vol. II degli allegati).

Appare evidente che la gestione del settore, almeno in un numero molto elevato di enti, non è condotta con quell'equilibrio o prudenza che dovrebbero essere alla base di ogni saggia conduzione.

2.1.2.6 Indicatori finanziari dell'entrata corrente

L'obiettivo che ci si prefigge con l'impiego degli indicatori finanziari è quello di individuare strumenti idonei a consentire realistiche valutazioni su particolari aspetti della gestione degli enti. Per questi ultimi potrebbero costituire strumenti utili, idonei per pervenire ad una realistica valutazione della efficienza delle strutture amministrative, e provvedere agli opportuni provvedimenti correttivi.

Proseguendo nella indagine avviata nei precedenti referti, avente lo scopo, principalmente, di conoscere il grado di autonomia finanziaria e tributaria dei comuni con oltre 8.000 abitanti, con un raffronto dei risultati del biennio 1993-1994, si è ritenuto di riutilizzare i medesimi indicatori.

E' stato, pertanto, posto in osservazione il rapporto che si è determinato, in termini di accertamenti, tra il totale delle entrate (tit.I + II + III), le entrate proprie (tit.I + III) e, da ultimo, le sole entrate tributarie (tit. I).

Si è ritenuto, inoltre, di estendere l'indagine al fine di acquisire l'indice di pressione tributaria attraverso il rapporto tra le entrate tributarie (tit. I) ed il totale della popolazione, rapporto che potrebbe risultare di grande utilità per eventuali manovre che si rendessero necessarie al fine di modificare, sia in senso estensivo sia in senso restrittivo, le aliquote tributarie eventualmente non più corrispondenti alla situazione reale.

L'indagine si conclude, infine, con la rilevazione del rapporto tra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza relativo ai titoli I e III, che fornisce il tasso di realizzazione delle entrate proprie dei comuni.

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria

L'indagine, che prende in esame gli accertamenti in conto competenza, attraverso dati aggregati per aree geografiche, regioni e classi demografiche, ha inizio con l'impiego dell'indicatore che evidenzia, nel biennio 1993-1994, l'andamento dell'autonomia finanziaria.

Il risultato è di segno positivo dal momento che l'indice medio è migliorato di quasi 10 punti, e quindi in maniera più che significativa, passando dal 45,75% al 55,73%.

Tra le classi demografiche, si evidenzia la più marcata variazione riscontrata nella 6ª (dal 47,45% al 58,77%) e quella più modesta dell'8ª (dal 42,64% al 52,21%). Anche nel 1994 trova conferma, tra le aree demografiche, la netta differenza tra i risultati raggiunti dai comuni del centro e del nord (con un indice oltre il 60,00%) e quelli del sud (41,78%) e delle isole (33,54%).

Se si osserva la situazione nelle principali città si ha la conferma di questa tendenza. Nella classe 11ª, infatti, a fronte del 27,74% di Palermo e del 34,60% di Napoli, registrano indici nettamente superiori Roma (62,05%) e Genova (62,19%) e si attestano oltre il 50,00% sia Torino che Milano. La situazione è sostanzialmente analoga in tutte le altre classi demografiche.

Il netto miglioramento riscontrato sul grado di autonomia finanziaria è derivato dai maggiori introiti propri dei comuni, ascrivibili in massima parte alla imposta comunale sugli immobili che opera a regime dal 1994, e alla flessione che registrano i trasferimenti da parte dello Stato.

b) Indicatore dell'autonomia tributaria

Per quanto attiene al secondo rapporto, attraverso l'impiego di un altro indicatore si intende analizzare un diverso aspetto della gestione delle entrate, e più precisamente quello riguardante il grado di autonomia tributaria dei comuni.

L'indice registrato nel 1994 mostra un miglioramento di oltre otto punti e si attesta sul 38,31%.

Da una prima analisi dei risultati aggregati, si rileva che l'indice più elevato di autonomia è appannaggio dei comuni appartenenti alla 10ª classe demografica col 42,83% (+10 punti rispetto al 1993), mentre il valore più modesto lo si riscontra nell'8ª (35,21%). Considerando le aree geografiche, si ripropone la situazione già notata a proposito dell'autonomia finanziaria, ed infatti sono le isole (24,61%) ed il sud (32,87%) a conseguire valori nettamente inferiori a quelli registrati nelle altre aree ove si supera il 40,00% .

Tra le grandi città dell'11ª classe le percentuali più basse si registrano a Palermo (20,53%), Napoli (27,00%) e Milano (33,19%), mentre Roma consegue quella più significativa (46,08%).

Anche in questo caso, come in precedenza detto, i motivi del migliorato rapporto sono da mettere in relazione alle modificazioni verificatesi nella composizione delle entrate correnti, con l'aumento dei proventi dei comuni e la ridotta consistenza degli apporti finanziari da parte dello Stato.

c) Indicatore della pressione tributaria

Altro aspetto della gestione dei comuni, oggetto di analisi con l'impiego dell'indicatore, riguarda il rapporto tra le entrate tributarie e la popolazione e ciò al fine di ricavare l'indice di pressione fiscale che grava sul singolo cittadino. Tale indice in media nazionale risulta accresciuto nel 1994 di + 28,82%, con valori assoluti che passano da 414.731 a 525.977 lire pro-capite.

Considerando le aree geografiche gli importi maggiori si notano in quelle nord-occidentale e centro, rispettivamente, con crescite da 516.204 a 647.104 lire e da 567.004 a 650.984 lire, mentre il dato più basso riguarda le isole (da 198.925 a 298.519 lire). Le regioni col carico più o meno accentuato sono la Liguria (da 543.789 a 785.761 lire) e la Calabria (da 176.830 a 248.775 lire). Tutte le classi demografiche registrano aumenti nel biennio con un valore assoluto massimo che va a decrescere a partire dalla 11ª classe e fino alla 5ª; la prima delle due, infatti, si attesta su 765.052 lire (714.887 lire nel 1993), e la seconda registra un importo di 387.036 lire a fronte di 272.707 lire del precedente esercizio. Sempre nell'11ª classe, si notano i valori conseguiti dalle grandi città e principalmente da Milano (957.893 lire) e Roma (879.709 lire) alle quali si contrappongono con valori inferiori, Napoli (540.370 lire) e soprattutto Palermo (294.736 lire).

d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine si conclude con la messa in osservazione del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza (tasso di realizzazione in relazione alle entrate proprie dei comuni).

Nel biennio in trattazione, tale rapporto evidenzia un miglioramento di varia consistenza in quasi tutte le aree geografiche, che va dall'1,88% del sud al 2,89% della nord-orientale, fatta eccezione per la nord-occidentale dove la situazione resta immutata.

Le classi demografiche registrano uscite nella 11ª con +3,63% (dal 55% al 57%) e nella 9ª con +3,22% (dal 62% al 64%), flessioni marginali nella 8ª e 6ª, con -1,58% e -1,56% e valori immutati nelle restanti. Il tasso di realizzazione più consistente appartiene alla 10ª classe col 68%, si attestano sopra il 62% le altre classi minori, mentre la 11ª detiene il risultato meno consistente (57%). Tra le grandi città si notano i livelli raggiunti da Palermo (43%), Milano (54%), Napoli (52%), Roma (55%) e Catania (47%).

Le aree geografiche confermano ulteriormente il divario esistente nel Paese. Al 71% di quella nord-orientale si contrappongono indici molto inferiori nelle isole (45%) e al sud (54%) mentre le altre aree presentano valori sul 60%

2.1.3 Comunità montane

2.1.3.1 Entrate correnti complessive

L'indagine verte sull'andamento gestionale dell'esercizio 1994, comparato a quello precedente che si sviluppa con una impostazione analoga a quella adottata prima per le province ed i comuni. Ha inizio con l'analisi dei dati complessivi delle entrate e successivamente riguarda i singoli titoli e le categorie più significative.

Per consentire un esame d'insieme dei risultati conseguiti dagli enti montani nel biennio, segue una tabella riassuntiva:

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

***Accertamenti** (competenza)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	149.072	140.943	- 5,45
Titolo II - Trasferimenti	631.119	669.825	+ 6,13
TOTALE	**780.191**	**810.768**	**+ 3,91**

***Riscossioni** (competenza)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	89.194	83.438	- 6,45
Titolo II - Trasferimenti	458.654	486.007	+ 5,96
TOTALE	**547.848**	**569.445**	**+ 3,94**

(importi in milioni di lire)

Residui (competenza)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	59.878	57.505	- 3,96
Titolo II - Trasferimenti	172.466	183.819	+ 6,58
TOTALE	**232.344**	**241.324**	**+ 3,86**

Accertamenti (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	104.820	84.873	- 19,03
Titolo II - Trasferimenti	452.137	348.846	- 22,84
TOTALE	**556.957**	**433.719**	**- 22,12**

Riscossioni (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	59.646	53.042	- 11,07
Titolo II - Trasferimenti	243.097	161.858	- 33,41
TOTALE	**302.213**	**214.900**	**- 29,01**

Residui (residui)			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	45.174	31.830	- 29,53
Titolo II - Trasferimenti	209.040	186.988	- 10,54
TOTALE	**254.214**	**218.818**	**- 13,92**

Residui totali al 31.12.1994			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	105.050	89.335	- 14,95
Titolo II - Trasferimenti	381.506	370.806	- 2,80
TOTALE	**486.556**	**460.141**	**- 5,42**

(importi in milioni di lire)

***Riscossioni totali** (cassa)*			
	1993	***1994***	***variaz. %***
Titolo I - Proventi beni e servizi	148.842	136.480	- 8,30
Titolo II - Trasferimenti	701.750	647.865	- 7,67
TOTALE	**850.592**	**784.345**	**- 7,78**

I dati esposti evidenziano un arretramento dei proventi dai beni e servizi ed una corrispondente quasi analoga crescita dei trasferimenti.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza del titolo I flettono, i primi di -5,45% ed i secondi di -6,45%, mentre il titolo II registra variazioni in crescita di +6,13% e di +5,96%.

Per quanto attiene i dati complessivi, la competenza consegue incrementi degli accertamenti da 780.191 a 810.768 milioni (+3,91%) e delle riscossioni, da 547.848 a 569.445 milioni (+3,94%). Il tasso di realizzazione (70,23%) determina un aumento dei residui (+3,86%), da 232.344 a 241.324 milioni.

Con un tasso di smaltimento del 49,54% i residui calano da 254.214 a 218.818 milioni (-13,92%). Anche i residui attivi al 31 dicembre 1994 flettono di -5,42% e passano da 486.557 a 460.142 milioni.

Le riscossioni totali (cassa) calano anch'esse (-7,78%) da 850.592 a 784.345 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

La composizione dell'entrata corrente, attraverso l'incidenza percentuale che ciascun titolo consegue sul totale, è evidenziata nel prospetto che segue:

(importi in %)

***Accertamenti** (competenza)*		
	1993	***1994***
Titolo I - Proventi beni e servizi	19,11	17,38
Titolo II - Trasferimenti	80,89	82,62
TOTALE	**100,00**	**100,00**

***Riscossioni** (competenza)*		
	1993	***1994***
Titolo I - Proventi beni e servizi	16,28	14,65
Titolo II - Trasferimenti	83,72	85,35
TOTALE	**100,00**	**100,00**

Dall'esame dei dati, poiché si tratta di enti che si amministrano quasi esclusivamente attraverso trasferimenti erariali, l'andamento non appare conforme a quello registrato dalle altre due categorie di enti. Infatti nella composizione aumentano i trasferimenti e calano i proventi dei beni e servizi.

2.1.3.2 Proventi dei beni e servizi

Le entrate degli enti montani provenienti dalla gestione dei beni e dei servizi (titolo I) registrano nel 1994, come già in precedenza osservato, diffuse flessioni. Gli accertamenti e le riscossioni della competenza mostrano, infatti, un regresso di -5,45% e di -6,45%. I primi si attestano su 140.943 milioni (149.072 milioni nel 1993) ed i secondi su 83.438 milioni, (89.194 milioni nel 1993), dando luogo ad un tasso di realizzazione modesto (59,19%).

I residui del settore presentano una leggera flessione (-3,96%), con un importo di 57.505 milioni. I residui dei residui flettono in maggior misura (-29,55%)

attestandosi a 31.830 milioni. L'andamento coinvolge i residui totali da riportare all'esercizio successivo che si riducono a 89.335 milioni (-14,95%).

Flettono anche le riscossioni totali (-8,30%) con 136.480 milioni (Cfr. Vol. II degli allegati). Sempre per quanto riguarda il titolo I, si espongono appresso i dati di maggior interesse riguardanti la categoria 1ª "proventi dei servizi pubblici" e la categoria 2ª "proventi dei beni e servizi":

Proventi dei servizi pubblici (ctg. 1ª

(importi in milioni di lire)

	1993	*1994*	*variaz.%*
Accertamenti (competenza)	32.310	33.847	+ 4,75
Riscossioni (competenza)	18.126	18.884	+ 4,18
Residui (competenza)	14.184	14.936	+ 5,30
Accertamenti (residui)	21.271	20.738	- 2,50
Riscossioni (residui)	11.682	13.622	+ 16,60
Residui (residui)	9.589	7.116	- 25,78
Residui totali al 31.12.1994	23.773	22.078	- 7,12
Riscossioni totali	29.808	32.506	+ 9,05

Proventi dei beni dell'ente (ctg. 2ª)

	1993	*1994*	*variaz.%*
Accertamenti (competenza)	8.129	8.382	+ 3,11
Riscossioni (competenza)	5.495	5.838	+ 6,23
Residui (competenza)	2.634	2.545	- 3,37
Accertamenti (residui)	4.283	3.800	- 11,28
Riscossioni (residui)	1.997	2.320	+ 16,19
Residui (residui)	2.286	1.480	- 35,25
Residui totali al 31.12.1994	4.920	4.023	- 18,23
Riscossioni totali	7.493	8.159	+ 8,88

2.1.3.3 Trasferimenti

I trasferimenti (titolo II) rappresentano per le comunità montane la componente di gran lunga più consistente delle entrate correnti.

Nel 1994 la competenza registra aumenti negli accertamenti (+6,13%), da 631.119 a 669.825 milioni e nelle riscossioni (+5,96%), da 452.653 a 486.006 milioni. Il tasso di realizzazione (77,55%) determina una lievitazione dei residui (+6,58%).

Con un tasso di smaltimento del 46,39% i residui dei residui flettono di -10,54%, consentendo ai residui totali di ridursi da 381.506 a 370.806 milioni (-2,80%).

La cassa riduce la propria consistenza (-7,67%) con 647.865 milioni. (Cfr. Vol. II degli allegati)

Anche per i trasferimenti vengono esposti i dati più significativi delle categorie:

Trasferimenti correnti dello Stato (ctg. 1ª)

(importi in milioni di lire)

	1993	*1994*	*variaz.%*
Accertamenti (competenza)	248.022	238.964	- 3,65
Riscossioni (competenza)	222.510	218.375	- 1,85
Residui (competenza)	25.512	20.584	- 19,31
Accertamenti (residui)	113.819	46.954	- 58,74
Riscossioni (residui)	86.929	27.971	- 67,82
Residui (residui)	26.890	18.983	- 29,40
Residui totali al 31.12.1994	52.401	39.571	- 24,48
Riscossioni totali	309.439	246.346	- 20,38

Trasferimenti correnti delle regioni (ctg. 2ª)

(importi in milioni di lire)

	1993	*1994*	*variaz.%*
Accertamenti (competenza)	271.537	299.135	+ 10,16
Riscossioni (competenza)	165.684	187.741	+ 13,31
Residui (competenza)	105.853	111.394	+ 5,23
Accertamenti (residui)	246.103	214.766	- 12,73
Riscossioni (residui)	117.717	95.477	- 18,89
Residui (residui)	128.386	119.289	- 7,08
Residui totali al 31.12.1994	234.238	230.683	- 1,51
Riscossioni totali	283.402	283.218	- 0,06

I dati più significativi che si rilevano dalla esposizione riguardante le due categorie, sono rappresentati dalla contrazione che si nota nei trasferimenti dello Stato, più che bilanciata dalla crescita dei trasferimenti da parte delle regioni. E' altresì da rimarcare la netta flessione dei residui totali della categoria 1ª, come pure la notevole entità dei residui totali della categoria 2ª rispetto agli accertamenti. Quest'ultimo risultato è da mettere in relazione all'erogazione dei trasferimenti regionali che non avvengono a scadenza annuale.

2.2 Indagine concernente l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni

Nell'ambito dell'esame della gestione delle entrate correnti, si dedica un approfondimento all'imposta sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni, col richiamo, tra l'altro, ai meccanismi di accertamento e di riscossione di tali entrate e col raffronto di dati finanziari con altri dati di attività.

L'indagine è riferita agli anni 1992 e 1993 allorché la materia era disciplinata dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639, che aveva dato attuazione alle direttive contenu-

te nell'articolo 12 della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, che aveva istituito l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, in sostituzione delle previgenti "tassa sulle insegne" e "imposta comunale sulla pubblicità affine", di cui al D.P.R. 4 giugno 1954, n. 342[1].

Per assicurare semplicità e ragionevole omogeneità alla rilevazione dei dati, la Sezione ha ritenuto di orientarsi verso una attività istituzionale ben consolidata, anche se la gestione diretta e la gestione in concessione, nella sostanza, danno luogo a valutazioni separate, comparabili solo nella verifica complessiva della convenienza della scelta operata.

Sotto il profilo dell'efficienza appare certamente più significativa la valutazione del servizio gestito direttamente, nella considerazione che l'Amministrazione può individuare l'organizzazione più razionale della propria struttura. Tali scelte hanno anche la possibilità di essere in qualche modo confrontate, atteso che i modelli operativi ed organizzativi sono sostanzialmente unitari.

Per quanto concerne l'efficacia del servizio, la valutazione può essere comune ad entrambe le forme di gestione, diretta e in concessione.

Infatti, anche se sussistono caratterizzazioni diverse, il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa, che possono individuarsi da un lato nella soddisfazione delle aspettative dell'utenza e dall'altro nella realizzazione del gettito, è comunque legato ad attività cui le amministrazioni sono tenute per consentire la regolarità e la tempestività degli adempimenti.

L'approfondimento sulle entrate in argomento è stato condotto su di un campione di enti attraverso la somministrazione di un questionario riguardante sia dati di attività, sia elementi finanziari.

---

[1] La materia è stata riordinata con il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 ("Revisione e armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche dei comuni e delle provincie, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale"). La nuova disciplina è in vigore dal 1° gennaio 1994.

La rilevazione ha riguardato tutti i comuni con popolazione tra i 40 e i 60 mila abitanti, che si collocano all'interno della quarta classe prevista dall'articolo 2 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n.639. Tale scelta è derivata dal fatto che la quarta classe costituisce quella intermedia di tariffazione e corrisponde a comuni di medie dimensioni. E' da precisare che nel campione così determinato sono inclusi anche comuni capoluogo di provincia[2] per i quali è previsto un automatico avanzamento nella classe di tariffazione immediatamente superiore (terza classe) e da ciò potrebbe derivare un più favorevole andamento dell'entrata.

Sono stati interpellati n. 85 enti così distribuiti per regione:

Piemonte	n. 9 enti
Lombardia	n.10 enti
Liguria	n. 2 enti
Veneto	n. 2 enti
Friuli - Venezia Giulia	n. 1 ente
Emilia Romagna	n. 2 enti
Toscana	n. 6 enti
Umbria	n. 1 ente
Marche	n. 6 enti
Lazio	n. 8 enti
Abruzzo	n. 2 enti
Molise	n. 1 ente
Campania	n.11 enti
Puglia	n.10 enti
Basilicata	n. 1 ente
Calabria	n. 1 ente
Sicilia	n.11 enti
Sardegna	n. 1 ente

[2] n. 18 comuni e precisamente, all'epoca di riferimento dell'indagine, Cuneo, Vercelli, Mantova, Imperia, Rovigo, Pordenone, Siena, Ascoli Piceno, Macerata, Frosinone, Rieti, Viterbo, Chieti, Teramo, Campobasso, Avellino, Matera ed Agrigento.

Le richieste formulate agli enti al fine di acquisire gli elementi per lo svolgimento dell'indagine hanno riguardato, per gli aspetti generali, la acquisizione dei regolamenti relativi alle entrate di cui si tratta adottati in base alla normativa previgente al decreto legislativo n. 507/93 e la acquisizione di notizie relative alle ispezioni effettuate dal Ministero delle Finanze.

Sono stati, inoltre, richiesti dati di bilancio distinti per l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni. E' stato poi richiesto di precisare le modalità di svolgimento del servizio, tenendo distinta la gestione diretta dalla concessione del servizio a terzi.

Per quanto concerne la gestione diretta, sono state chieste notizie circa la costituzione o meno dell'ufficio tributi e, nell'affermativa, circa l'enucleazione o meno, nel suo ambito, di una struttura autonoma per l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni, circa la nomina o meno del funzionario responsabile del servizio e circa i controlli effettuati dall'amministrazione sulle forme di pubblicità nel territorio comunale per reprimere l'abusivismo e/o l'evasione. Relativamente ai costi del servizio gestito direttamente, le amministrazioni sono state invitate a fornire notizie, quantomeno in via presuntiva, circa tali costi per i quali sono stati indicati nel questionario dei criteri di rilevazione (spese per il personale, per ammortamento di attrezzature, per locali) cui attenersi.

Per quanto concerne il servizio in concessione a terzi, sono state richieste notizie circa le modalità dell'aggiudicazione, l'adozione o meno del capitolato di oneri, i controlli effettuati dall'amministrazione sull'attività del concessionario, l'eventuale esistenza di contenzioso col concessionario o con i precedenti concessionari, nonché l'aggio praticato.

Al quesito hanno dato risposta n. 67 enti, pari al 78,82% degli enti interpellati, così distribuiti per regione:

Piemonte	n. 7 enti (n. 2 enti inadempienti)
Lombardia	n. 8 enti (n. 2 enti inadempienti)
Liguria	n. 2 enti (nessun ente inadempiente)
Veneto	n. 2 enti (nessun ente inadempiente)
Friuli Venezia Giulia	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)
Emilia Romagna	n. 2 enti (nessun ente inadempiente)
Toscana	n. 5 enti (n. 1 ente inadempiente [3])
Umbria	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)
Marche	n. 6 enti (nessun ente inadempiente)
Lazio	n. 7 enti (n. 1 ente inadempiente)
Abruzzo	n. 1 ente (n. 1 ente inadempiente)
Molise	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)
Campania	n. 6 enti (n. 5 enti inadempienti)
Puglia	n. 9 enti (n. 1 ente inadempiente)
Basilicata	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)
Calabria	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)
Sicilia	n. 6 enti (n. 5 enti inadempienti)
Sardegna	n. 1 ente (nessun ente inadempiente)

Per quanto concerne le modalità di gestione del servizio da parte degli enti adempienti (diretta o in concessione), le stesse sono desumibili dal seguente prospetto.

[3] Il solo ente inadempiente della Toscana, che gestisce il servizio in forma diretta, ha successivamemte trasmesso dei dati relativi al costo del servizio che, ancorché molto interessanti in quanto comprensivi di oneri riflessi a carico dell'ente stesso, non sono stati inseriti nel prospetto del costo del servizio in quanto non del tutto omogenei con i dati forniti da altri enti.

Regione	enti che hanno gestito direttamente il servizio	enti che hanno concesso il servizio a terzi
Piemonte	0	7
Lombardia	0	8
Liguria	0	2
Veneto	0	2
Friuli V. Giulia	1 [4]	1 [5]
Emilia Romagna	0	2
Toscana	1 [6]	3
Umbria	0	1
Marche	2	4
Lazio	4	3 [7]
Abruzzo	0	1
Molise	1	0
Campania	3	3
Puglia	5	4
Basilicata	0	1
Calabria	0	1
Sicilia	3	3
Sardegna	0	1
TOTALE	**20**	**47**

Da ciò si rileva che i servizi in gestione diretta sono stati, nel periodo considerato, circa un terzo rispetto al campione nel suo complesso e si riscontra altresì

[4] L'ente in questione ha gestito direttamente il servizio fino al 31 dicembre 1992 ed ha concesso il servizio a terzi dal 1° gennaio 1993.

[5] V. nota precedente.

[6] V. precedente nota n. 2 per quanto concerne la gestione diretta anche da parte del comune inadempiente della Toscana, per cui sono da considerare due i casi di gestione diretta tra i comuni della Toscana inseriti nel campione.

[7] L'ente inadempiente del Lazio ha concesso il servizio a terzi; è pertanto da considerare che sono quattro gli enti del Lazio inseriti nel campione che hanno concesso il servizio a terzi.

una tendenza all'abbandono della gestione diretta per far luogo alla concessione del servizio[8].

Nel 1992, pertanto, n.20 enti[9] hanno gestito direttamente il servizio, mentre n.46 enti[10] hanno concesso il servizio a terzi. Nel 1993 n.19 enti hanno gestito direttamente il servizio e n.47 enti lo hanno concesso a terzi.

Per quanto concerne la rilevazione dei dati relativi agli aspetti generali e alle risultanze di bilancio, si segnala, in via preliminare, che tutte le amministrazioni hanno adottato ed inviato il regolamento comunale ed hanno anche inviato copia delle tariffe applicate negli anni 1992 e 1993.

Con riferimento alla gestione diretta, relativamente alla quale viene effettuata l'analisi dei costi (v. più oltre), n.16 comuni hanno comunicato che è stato costituito l'ufficio tributi con compiti riguardanti anche l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, mentre altri comuni, in regime di gestione diretta, non hanno fornito precisazioni al riguardo; n.14 comuni hanno altresì fatto presente di aver fatto luogo all'enucleazione di una struttura autonoma per detti tributi[11]; n.15 enti hanno dichiarato di aver provveduto alla nomina del funzionario responsabile, ai sensi del decreto legislativo n.507 del 1993, mentre un solo ente ha dichiarato di non avervi provveduto; n.11 enti hanno dichiarato di aver effettuato controlli per reprimere nel territorio casi di abusivismo o di evasione[12].

---

[8] E' stato, tuttavia, segnalato un caso (Cuneo) in cui, dal 1995, e quindi fuori dal periodo considerato, il comune è tornato alla gestione diretta, dopo aver modificato, dal 1994, il contratto con il concessionario ed aver svolto più intensi controlli sulla sua attività, con evidente incremento delle riscossioni effettuate.

[9] n. 22 enti, se si considera il comune inadempiente della Toscana, per il quale la notizia è pervenuta successivamente ed al di fuori del questionario.

[10] n. 47 enti, se si considera il comune inadempiente del Lazio, per il quale la notizia è pervenuta successivamente ed al di fuori del questionario.

[11] In un caso è stato precisato che tale struttura esiste, ma non col carattere dell'autonomia rispetto all'ufficio tributi nella sua globalità.

[12] Si riportano i casi segnalati di controlli effettuati e di recupero delle somme: Macerata n. 172 nel 1992 e n. 185 nel 1993; Frosinone n. 223 nel 1992 e n. 149 nel 1993; Rieti n. 64 nel 1992 e n. 38 nel 1993; Viterbo n. 574 nel 1992 e n. 463 nel 1993; Campobasso n. 348 nel 1992, con recupero di 137,4 milioni, e n. 367 nel 1993, con recupero di 134,6 milioni; Acerra generica indicazione di un censimento da parte dei VV.UU., con emissione di un ruolo suppletivo per gli anni 1992/1993; Manfredonia n. 61 nel 1992; San Severo, non precisati, ma indicati gli importi recuperati 15,6 milioni nel 1992 e milioni 12,0 M nel 1993; Acireale n. 176 nel 1992 e n. 306 nel 1993, con somme in parte recuperate presso 215 ditte ed in parte iscritte a ruolo.

Per quanto concerne le tariffe[13], si rileva che gli enti per lo più si sono attenuti alle tariffe minime di legge con corretta applicazione delle stesse, negli anni 1992 e 1993, ai sensi dell'articolo 4 bis del decreto-legge 13 settembre 1991, convertito in legge n.363 del 1991, salvo lievissime differenze tra comune e comune, dovute al diverso modo di intendere gli arrotondamenti (per difetto o per eccesso) nel calcolo della tariffa base, e ciò per quanto concerne tutte le tipologie tariffarie (pubblicità opaca, luminosa, mediante striscioni, con proiezioni, con veicoli etc.).

Per quanto concerne le ispezioni effettuate, pur riguardando il quesito ispezioni effettuate nel biennio 1992 - 1993, sono emersi dalle risposte elementi su ispezioni pregresse. Senza entrare nel merito di tali ispezioni, è stata rilevata una generale attenzione delle amministrazioni ai rilievi formulati dagli ispettori del Ministero delle finanze, rilievi che hanno riguardato aspetti spesso significativi e che hanno portato talvolta a recuperi di somme per danno erariale e ad una migliore definizione dei rapporti con il concessionario. In alcuni casi le ispezioni si sono risolte senza formulazione di rilievi.

Nel biennio *de quo* sono stati sottoposti ad ispezione, da parte del Ministero delle finanze, fra i comuni oggetto dell'indagine, quelli di Cuneo e di Pomigliano d'Arco. Per quanto concerne il primo comune, gli ispettori ministeriali hanno ritenuto la sussistenza di elementi di danno per mancata esazione dei tributi in questione. Gli amministratori comunali hanno presentato delle controdeduzioni, ponendo in evidenza che l'ispezione ha riguardato soprattutto l'attività del concessionario. Tutti i rilievi formulati sono stati presi in considerazione, tanto che negli anni successivi si è avuto un evidente incremento del gettito dei tributi considerati.

Per quanto riguarda il comune di Pomigliano d'Arco, gli ispettori ministeriali hanno riscontrato evasioni dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni. Anche in questo caso sono state presentate delle controdeduzioni da parte

[13] Ci si riferisce, ovviamente, sia agli enti che hanno gestito direttamente il servizio, sia agli enti che lo hanno concesso a terzi

del concessionario, avendo avuto l'ispezione ad oggetto soprattutto l'attività del concessionario.

Prima di passare all'analisi dei costi della gestione diretta, limitata ovviamente ai comuni che hanno risposto al questionario e che hanno gestito direttamente il servizio, è opportuno esporre succintamente i dati finanziari relativi ai due tributi in argomento (imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni) separatamente per ciascuno dei due esercizi considerati[14].

(importi in milioni di lire)

Esercizio 1992	imposta sulla pubblicità	diritti sulle pubbliche affissioni
accertamenti in c/competenza	23.770	10.382
riscossioni in c/ competenza	20.462	8.484
tasso di realizzazione	86,08%	81,72%
riscossioni totali	22.728	9.881

Esercizio 1993	imposta sulla pubblicità	diritti sulle pubbliche affissioni
accertamenti in c/competenza	24.889	10.096
riscossioni in c/competenza	21.043	8.280
tasso di realizzazione	84,55%	82,02%
riscossioni totali	24.542	10.138

Passando alla rilevazione dei costi del servizio, si rileva che essa può essere svolta solo con riferimento agli enti che hanno gestito il servizio in forma diretta e che hanno fornito dati omogenei al riguardo.

[14] Detti dati globali si riferiscono, ovviamente, ai soli enti che hanno risposto al questionario, essendo possibile confrontare i costi del servizio con l'ammontare delle riscossioni solamente per tali enti.

Detta rilevazione, inoltre, si basa sui costi così come stimati dagli enti stessi:

(importi in milioni di lire)

	SPESE 1992				*SPESE 1993*				
Ente	personale	beni di consumo e acquisto di servizi esterni	attrezature e locali	Totale dei costi	personale	beni di consumo e acquisto di servizi esterni	attrezature e locali	totale dei costi	variazioni percentuali nel 1993 rispetto al 1992
Sesto Fiorentino	115	3	=	119	116	3	=	119	- 0,22
Viareggio	233	=	4	238	245	=	3	249	+ 1,59
Senigallia	207	10	=	218	120	8	=	128	- 69,20
Frosinone	46	1	0,2	48	39	2	0,2	41	- 14,95
Aprilia	99	5	=	104	99	=	=	99	- 5,28
Rieti	110	8	10	128	108	14	12	135	+ 4,79
Viterbo	328	=	7	336	312	=	7	320	- 5,04
Campobasso	28	7	30	66	27	6	30	64	- 3,16
Acerra	7	=	=	7	7	7	=	14	+100,0
Cava de' Tirreni	139	=	=	139	135	=	=	135	- 3,17
Altamura	105	14	1	121	108	19	1	129	+ 7,02
Trani	244	9	7	261	200	8	7	216	- 20,69
Cerignola	126	1	1	128	105	2	1	108	- 17,91
Manfredonia	63	7	1	73	63	14	1	79	+ 8,41
San Severo	248	30	7	285	240	17	7	264	- 7,89
Acireale	95	1	6	103	96	2	6	105	+ 1,67
Barcellona P.G.	51	2	=	53	49	1	=	50	- 6,76
Mazara del Vallo	53	26	3	83	55	88	3	146	+ 75,58

Da detto prospetto si rileva che nel 1993 si è avuta, rispetto al 1992, una generale diminuzione delle spese per il personale nei comuni che gestiscono direttamente il servizio e che le variazioni di segno positivo nel costo complessivo del servizio sono dovute, per lo più, all'incremento di altri costi. In n.5 comuni si è avuto, invece, nel 1993 rispetto al 1992, un incremento delle spese per il personale.

L'incidenza del costo del servizio come valutato dagli enti sulle riscossioni complessive dell'imposta (imposta sulla pubblicità + diritti sulle pubbliche affissioni) nei due esercizi considerati è desumibile dal seguente prospetto:

(importi in milioni)

	1992			*1993*			
Ente	costo complessivo del servizio	Riscossioni complessive	% di incidenza del costo sulle riscossioni	costo complessivo del servizio	Riscossioni complessive	% di incidenza del costo sulle riscossioni	% di variazione del 1993 rispetto al 1992
Sesto Fiorentino	119	468	25,50	119	464	25,77	+ 0,27
Viareggio	238	1.021	23,34	249	1.015	24,53	+ 1,19
Senigallia	218	679	32,10	128	637	20,24	- 11,86
Frosinone	48	601	8,00	41	613	6,82	- 1,18
Aprilia	104	243	43,16	99	241	41,28	- 1,88
Rieti	128	519	24,84	135	559	24,16	- 0,68
Viterbo	336	1.315	25,57	320	1.271	25,18	- 0,39
Campobasso	66	718	9,19	64	642	9,96	+ 0,77
Acerra	7	40	17,48	14	59	23,58	+ 6,10
Cava de' Tirreni	139	180	77,41	135	238	66,57	- 10,84
Altamura	121	314	38,52	129	283	45,71	+ 7,19
Trani	261	392	66,47	216	387	55,84	- 10,63
Cerignola	128	278	46,16	108	273	39,80	- 6,36
Manfredonia	73	339	21,48	79	326	24,28	+ 2,80
San Severo	285	478	59,73	264	459	57,65	- 2,08
Acireale	103	272	37,88	105	279	37,64	- 0,24
Barcellona P.G	53	279	19,34	50	292	17,30	- 2,04
Mazara del Vallo	83	207	40,28	146	172	85,24	+ 44,96

Il costo del servizio ha inciso, pertanto, sulle riscossioni in misura che varia nel 1992 dall'8,00% al 77,41% e nel 1993 dal 6,82% all'85,24%, mentre, per quanto riguarda l'andamento nel biennio, le variazioni dell'incidenza percentuale del costo del servizio sulle riscossioni vanno dal meno 11,86% al più 44,96%. I casi

in cui il costo del servizio ha inciso nella misura più bassa sull'ammontare delle riscossioni sono stati riscontrati nell'area centro - meridionale. Si tratta, peraltro, di valutazioni di stima (quella del costo del servizio) effettuate dagli stessi enti, anche se in base ai criteri indicati nel questionario.

Per quanto concerne i comuni che hanno concesso il servizio a terzi, non essendo possibile fornire elementi circa i costi dello stesso, vengono esposti di seguito dati relativi all'incidenza percentuale dell'aggio sull'ammontare delle riscossioni relativi ai 46 enti che hanno fornito notizie al riguardo per il biennio 1992-1993:

Regione	n. enti che hanno praticato aggio dal 10,00 al 20,00%	n. enti che hanno praticato aggio dal 20,01 al 30,00%	n. enti che hanno praticato aggio dal 30,01 al 40,00%	n. enti che hanno praticato aggio oltre 40,00%
Piemonte	3	3	1	=
Lombardia	=	2	3	3
Liguria	=	2	=	=
Veneto	=	1	=	1
Friuli Venezia Giulia	=	1	=	=
Emilia Romagna	=	2	=	=
Toscana	1	1	=	=
Umbria	=	=	=	1
Marche [15]	=	1	2	=
Lazio	=	=	=	3
Abruzzo	=	1	=	=
Campania	=	=	3	=
Puglia	=	=	1	3
Basilicata	=	=	1	=
Calabria	=	=	=	1
Sicilia	=	=	=	3
Sardegna	=	1	=	=
TOTALE	**4**	**15**	**11**	**15**

Dalla tabella si desume che le classi di misura dell'aggio nelle quali si collocano il maggior numero di enti sono quella compresa tra il 20 ed il 30% (15 casi) e quella oltre il 40% (15 casi).

[15] Un comune delle Marche che gestisce il servizio tramite concessionario non ha indicato la misura dell'aggio praticato nel biennio.

Per quanto riguarda le modalità dell'aggiudicazione, in 33 casi è stata indicata la licitazione privata, in quattro casi l'appalto, in cinque casi il rinnovo, in un caso il subentro, mentre in tre casi tali modalità non sono state precisate. In tutti i casi di concessione del servizio a terzi è stato dichiarato nel questionario che è stato adottato il capitolato d'oneri; in 44 casi è stato segnalato che sono stati effettuati controlli sull'attività del concessionario e solamente in pochi casi (n.5 comuni) è stato segnalato un contenzioso col concessionario.

Tentando di operare un raffronto tra i dati relativi ai servizi gestiti direttamente e quelli affidati in concessione, si rileva che i valori più ricorrenti relativi all'incidenza dei costi della gestione diretta (7 su 18 enti nel 1993) evidenziano costi che oscillano tra il 20 e il 30% del totale delle riscossioni delle correlative entrate e la media della incidenza nell'esercizio 1993 si attesta poco oltre il 33% delle suddette riscossioni totali. Più elevati appaiono invece i valori dell'aggio attribuito ai concessionari.

Pur non essendo omogenei i dati raffrontati, tuttavia, di larga massima, appare meno onerosa la gestione diretta del servizio.

Inoltre la presenza di dati notevolmente difformi, rispetto alla media, impone che sia valutato, attentamente il fenomeno al fine di ricercare a quali motivazioni rispondano i valori che più si discostano da quelli medi (sia in eccesso, sia in difetto) sia per quanto concerne il rapporto costi-riscossioni, sia per la quantificazione dell'aggio.

Tali situazioni richiedono di essere attentamente vagliate per riscontrare se rispondano ad inesatta indicazione dei dati, ovvero a particolari modalità di svolgimento del servizio o a peculiarità proprie dell'ente oppure, infine, se siano indicative di gestioni condotte al di fuori dei comuni canoni di economicità ed efficienza.

3. La gestione di parte corrente delle spese

3.1 Quadro complessivo delle spese correnti

La linea di rigore e di contenimento della spesa pubblica in generale, adottata dal Governo centrale, si è ripercossa anche nel settore degli enti locali i cui bilanci sono stati coinvolti dalla diminuzione dei trasferimenti ed hanno dovuto affrontare l'alea del gettito derivante dalle nuove imposte riconosciute come tributi propri degli enti e connessi alla loro autonomia.

In questo quadro finanziario si è svolta, nel corso dell'esercizio 1994, la gestione della spesa corrente degli enti locali i cui dati si espongono di seguito.

Prima di soffermarsi sui dati delle singole categorie di enti, al fine di consentire una prima sommaria visione d'insieme dei risultati conseguiti, nel comparto della spesa corrente, dalle Amministrazioni provinciali, dai Comuni e dalle Comunità montane, si ritiene opportuno premettere i sottoindicati quadri complessivi delle spese correnti della totalità degli enti esaminati (96 province su 100 di competenza, 1.289 comuni su 1.325 con popolazione superiore a 8.000 abitanti, e 324 comunità montane su 345).

Impegni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	7.837.760	7.707.965	- 1,65
Comuni	50.964.937	50.340.726	- 1,22
Comunità montane	701.074	733.785	4,66
TOTALE	**59.503.771**	**58.782.476**	**- 1,22**

Pagamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	5.418.426	5.387.969	- 0,56
Comuni	38.480.396	37.727.664	- 1,95
Comunità montane	518.466	529.640	2,15
TOTALE	**44.417.288**	**43.645.273**	-1,77

Residui in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	2.419.334	2.319.995	- 4,10
Comuni	12.484.541	12.613.061	1,02
Comunità montane	182.607	204.145	11,79
TOTALE	**15.086.482**	**15.137.201**	**0,33**

Impegni in conto residui

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	2.691.433	3.369.017	25,17
Comuni	14.075.229	16.931.059	20,28
Comunità montane	363.715	328.232	- 9,75
TOTALE	**17.130.377**	**20.628.308**	**20,42**

Pagamenti in conto residui

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	1.242.475	1.702.115	36,99
Comuni	7.843.479	9.699.412	23,66
Comunità montane	163.632	140.794	- 13,95
TOTALE	**9.249.586**	**11.542.321**	**24,78**

Residui in conto residui

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	1.448.957	1.666.902	15,04
Comuni	6.231.750	7.231.646	16,04
Comunità montane	200.082	187.438	- 6,31
TOTALE	**7.880.789**	**9.085.986**	**15,29**

Residui totali

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	3.868.292	3.986.898	3,06
Comuni	18.716.291	19.844.708	6,02
Comunità montane	382.689	391.584	2,32
TOTALE	**22.967.272**	**24.223.190**	**5,46**

Pagamenti totali (residui + competenza)

(importi in milioni di lire)

	1993	1994	Variazione %
Province	6.660.901	7.090.084	6,44
Comuni	46.323.875	47.427.076	2,38
Comunità montane	682.099	670.434	- 1,71
TOTALE	**53.666.875**	**55.187.594**	**2,83**

Dai sopra riportati prospetti si evince che, in armonia con l'indirizzo di politica economico-finanziaria di contenimento della spesa pubblica, gli impegni di competenza della spesa corrente degli enti locali nel loro complesso, nell'esercizio finanziario 1994, hanno subito una leggera flessione, pari all'1,22%, rispetto all'esercizio precedente.

Parallelamente sono diminuiti dell'1,77% anche i pagamenti in conto competenza 1994 rispetto all'esercizio 1993. Trattasi comunque di percentuali di riduzione della spesa corrente di limitate entità che dimostrano, non considerando gli effetti riduttivi del valore degli importi sopraindicati conseguenti all'inflazione, che la capacità di spesa del comparto enti locali si è mantenuta pressoché invariata in termini numerari rispetto all'anno precedente e che gli enti hanno sopperito alla diminuzione dei trasferimenti statali con il contemporaneo incremento delle entrate proprie secondo il disegno perseguito dal legislatore di conferire loro una sempre maggiore autonomia finanziaria.

Se invece, più obiettivamente, si considerano gli effetti della inflazione, che nell'anno 1994 si è attestata sul 3,9%, si rileva, in termini reali, una diminuzione di circa 5 punti percentuali degli impegni totali di competenza del comparto enti locali e conseguentemente una effettiva compressione della capacità di spesa degli enti.

Altra notazione che l'analisi dei dati sopraesposti consente di evidenziare, riguarda il non ottimale tasso di realizzazione degli impegni: infatti a fronte di impe-

gni di competenza per 58.782.476 milioni si sono avuti pagamenti per 43.645.273 milioni con una percentuale di realizzazione del 74,24%. Anche i pagamenti in conto residui nel corso dell'esercizio 1994 si sono attestati su una percentuale ancora più bassa (pari al 55,95%) essendo ammontati globalmente a 11.542.321 milioni rispetto ai 20.628.308 milioni di impegni in conto residui.

Il basso indice di trasformazione in pagamenti degli impegni assunti ha comportato un aumento del 5,46% della massa dei residui passivi registrati dagli enti al 31 dicembre 1994. A tale data i residui passivi globali di parte corrente della totalità degli enti esaminati, ammontavano a 24.223.190 milioni che sono pari al 41,20% della totalità degli impegni di competenza dell'esercizio 1994 del medesimo comparto di spesa corrente (58.782.476 milioni).

L'aumento della massa dei residui passivi, la bassa percentuale del loro smaltimento e la notevole dimensione quantitativa dagli stessi assunta sono indice di una realtà gestionale rallentata nel suo svolgimento specie se si tiene conto che il fenomeno riguarda la parte corrente del bilancio, settore nel quale, per la stessa natura e tipologia della spesa, la mancata trasformazione dell'impegno in pagamento dovrebbe avere carattere alquanto limitato e non assumere le proporzioni che si rilevano dai dati consuntivi esaminati.

Si passa ora ad esporre i dati della spesa corrente rilevati per ognuna delle categorie di enti locali.

3.2 Amministrazioni provinciali

3.2.1 Spese correnti complessive

I dati che si espongono sono stati tratti direttamene dai conti consuntivi e riguardano 96 amministrazioni provinciali.

Sono stati presi in esame i dati sia della gestione di competenza sia della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per regioni e per grandi aree

geografiche. Per una verifica dell'andamento temporale delle gestioni, l'esame è stato condotto comparando l'esercizio 1994 con quello precedente.

Per una visione d'insieme della spesa corrente delle amministrazioni provinciali si espongono dapprima, nel prospetto che segue, i dati complessivi della stessa sotto l'aspetto degli impegni, dei pagamenti e dei residui, per passare successivamente ad una analisi più particolareggiata per categorie economiche e per sezioni di spesa.

(importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Impegni c/competenza	7.837.760	7.707.965	- 1,65
Impegni c/residui	2.691.433	3.369.017	25,17
Pagamenti c/competenza	5.418.426	5.387.969	- 0,56
Pagamenti c/residui	1.242.475	1.702.115	36,99
Pagamenti totali	**6.660.901**	**7.090.084**	**6,44**
Residui della competenza	2.419.334	2.319.995	- 4,10
Residui dai residui	1.448.957	1.666.902	15,04
Residui totali	**3.868.292**	**3.986.898**	**3,06**

Dal prospetto generale che precede e dai prospetti più particolareggiati in cui i dati sono suddivisi per regioni ed aree geografiche e che sono inseriti nel volume degli allegati, si può constatare quanto segue.

Gli impegni ed i pagamenti di competenza sono diminuiti rispettivamente dell'1,65% e dello 0,56% rispetto all'anno precedente. Infatti gli impegni in conto competenza 1994 sono stati apri a 7.707.965 milioni contro i 7.837.760 del 1993 e i pagamenti di competenza sono ammontati a 5.387.969 milioni contro i 5.418.426

milioni dell'anno precedente, con un tasso di realizzazione degli impegni 1994 del 69,90%.

I dati confermano l'andamento riduttivo della spesa corrente già evidenziato precedentemente a commento dei dati complessivi della spesa di tutto il settore degli enti locali. In particolare, a livello regionale, hanno registrato la diminuzione più alta di impegni di competenza le province delle regioni Campania (-22,28%), Calabria (-18,81%) e Umbria (-7,42%) mentre il più evidente calo dei pagamenti di competenza lo hanno registrato le province della Calabria (-23,33%).

Risultano aumentati invece del 36,99% i pagamenti in conto residui che sono passati dai 1.242.475 milioni del 1993 ai 1.702.115 milioni del 1994. Il fenomeno trova in parte spiegazione nella circostanza che la massa dei residui degli anni precedenti riaccertati nel 1994 è stata superiore a quella del 1993 (+25,17%).

Per effetto del cospicuo aumento dei pagamenti in conto residui (nonostante la diminuzione dei pagamenti di competenza), sono lievitati del 6,44% i pagamenti totali effettuati dalle province nel corso dell'esercizio 1994. A livello di regioni, sono state le province della Campania che hanno registrato la più alta percentuale di aumento di pagamenti totali (69,10%) seguite a molta distanza delle amministrazioni provinciali della Basilicata (16,46%).

Desta qualche preoccupazione infine l'aumento della massa dei residui passivi di parte corrente che sono passati dai 3.868.292 milioni del 1993 ai 3.986.898 milioni del 31.12.1994, raggiungendo un importo che risulta pari al 51,72% del totale degli impegni di competenza.

3.2.2 Analisi per categorie economiche

Gli impegni di competenza delle province relativi alla spesa corrente, disaggregati per categorie economiche, fanno registrare i risultati sintetizzati nel seguente prospetto:

(importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Personale	2.798.815	2.760.347	- 1,37
Acquisto di beni e servizi	2.401.411	2.471.417	2,91
Trasferimenti correnti	834.537	823.040	-1,37
Interessi passivi	840.389	781.466	- 7,01
Altre categorie	962.608	871.695	- 9,45
TOTALE impegni competenza	**7.837.760**	**7.707.965**	**- 1,65**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel prospetto che segue:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1993 %	**1994 %**
Personale	35,71	35,81
Acquisto di beni e servizi	30,64	32,06
Trasferimenti correnti	10,65	10,68
Interessi passivi	10,72	10,14
Altre categorie	12,28	11,31
TOTALE	**100,00**	**100,00**

3.2.2.1 Spese per il personale

Dai prospetti che precedono si può notare una lieve diminuzione della spesa per il personale rispetto all'esercizio precedente. Infatti le province esaminate hanno assunto impegni per il personale per 2.760.347 milioni contro i 2.798.815 milioni

del 1993 (-1,37%). A livello regionale i più alti scostamenti in diminuzione hanno registrato gli impegni delle Regioni: Puglia (-23,95%), Basilicata (-6,15%) e Abruzzo (-6,08%).

Anche i pagamenti totali della categoria hanno registrato una flessione dello 0,98% passando dai 2.709.085 milioni del 1993 ai 2.682.323 milioni del 1994.

Tutto ciò dimostra il ridimensionamento delle risorse finanziarie a disposizione del settore con conseguente rallentamento della spesa per la categoria del personale in armonia con i provvedimenti adottati a livello centrale per il contenimento di tale tipologia di spesa.

3.2.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

L'acquisto di beni e servizi è stata l'unica categoria che ha fatto eccezione al calo generalizzato degli impegni di spesa. La categoria ha infatti registrato un incremento di spesa, rispetto all'anno precedente, attestatosi sul 2,91%.

Gli impegni di competenza sono ammontati a 2.471.417 milioni contro i 2.401.411 milioni del 1993 confermando la tendenza alla crescita già riscontrata nell'anno precedente quando il livello di spesa era aumentato del 10,09%.

A livello regionale i più alti scostamenti in aumento si sono verificati nella regione Puglia (24,40%) seguita dalla Sardegna (20,39%), dalla Sicilia (19,30%), dalla Liguria (17,60%) e dall'Abruzzo (16,81%).

Anche sotto l'aspetto della cassa la categoria ha registrato, a livello nazionale, un incremento del 5,95%. Infatti i pagamenti totali eseguiti nel corso del 1994 sono stati pari a 1.943.281 milioni contro i 1.834.125 milioni del 1993 (v. prospetti nel volume degli allegati).

3.2.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Anche questa categoria ha registrato una leggera flessione di spesa. Il totale degli impegni di competenza è stato infatti pari a 823.040 milioni contro gli 834.537 milioni dell'anno precedente con un decremento percentuale dell'1,37%.

I pagamenti totali eseguiti nel corso dell'esercizio hanno registrato invece un incremento del 4,85% rispetto al 1993, attestandosi sull'importo di 693.786 milioni a fronte dei 661.644 milioni dell'anno precedente (vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.2.2.4 Spese per interessi passivi

Le spese per interessi passivi sostenute dalle province nel 1994 hanno raggiunto per gli impegni l'importo di 781.466 milioni contro gli 840.389 milioni dell'anno precedente con una diminuzione del 7,01%. Anche i pagamenti totali hanno subito una flessione attestatasi al 5,86%, passando dagli 830.240 milioni del 1993 ai 781.518 milioni del 1994 (vedi prospetti nel volume degli allegati).

Si è confermata per tale categoria la tendenza alla contrazione della spesa già manifestatosi nell'anno precedente. Ciò è da attribuire, in massima parte, al minor ricorso all'indebitamento da parte degli enti.

3.2.3 Analisi per Sezioni

Procedendo alla disaggregazione dei dati complessivi secondo le funzioni svolte dagli enti si è ritenuto opportuno l'esame di alcune significative sezioni di spesa quali quelle dell'amministrazione generale, delle azioni e interventi nel campo sociale e delle abitazioni e dei trasporti e comunicazioni.

3.2.3.1 Spese per amministrazione generale

Le risorse destinate dalle province nel 1994 all'amministrazione generale sono lievitate, in misura inferiore al tasso programmato d'inflazione, sia per quanto

riguarda gli impegni di competenza (2,88%) sia per quanto riguarda i pagamenti totali e quindi il settore cassa (1,97%); gli impegni infatti sono cresciuti da 1.600.140 milioni (1993) a 1.646.239 milioni (1994) e i pagamenti totali da 1.472.555 milioni (1993) a 1.501.574 milioni (1994).

Rispetto al dato medio, gli impegni hanno registrato valori più alti nelle regioni Puglia (19,80%), Calabria (11,69%) e Sicilia (10,53%).

La spesa della Sezione, che come è noto riguarda l'acquisto dei mezzi necessari all'organizzazione degli enti per lo svolgimento delle loro attività istituzionali, ha avuto un tasso di realizzazione pari al 76,89%: infatti rispetto a 1.646.239 milioni di impegni si sono avuti pagamenti di competenza per 1.265.910 milioni (vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.2.3.2 Spese per azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni

Per gli interventi nel campo sociale e delle abitazioni le province hanno evidenziato impegni per 498.973 milioni con una flessione del 2,46% rispetto all'anno precedente quando gli impegni erano stati 511.591 milioni.

La flessione è risultata più contenuta per i pagamenti totali e quindi sotto l'aspetto della cassa che ha registrato una diminuzione di appena lo 0,09% rispetto all'anno precedente. I pagamenti infatti sono stati pari a 425.999 milioni rispetto ai 426.405 milioni del 1993.

I pagamenti in conto competenza sono stati pari a 303.960 milioni con un tasso di realizzazione del 60,92% (per i dati completi a livello regionale vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.2.3.3 Spese per trasporti e comunicazioni

Per i trasporti e le comunicazioni la totalità delle province esaminate ha effettuato impegni per 1.662.534 milioni con un incremento del 3,13% rispetto all'anno precedente quando gli impegni erano stati pari a 1.611.990 milioni.

Scostamenti superiori al tasso medio hanno registrato le province delle regioni Campania (21,77%); Liguria (17,16%); Basilicata (16,18%) e Puglia (13,15%).

Anche la cassa ha subito un incremento medio del 4,45% essendo stati i pagamenti totali pari a 1.450.915 milioni contro i 1388.988 milioni dell'anno 1993.

Infine il tasso medio di realizzazione degli impegni è stato del 67,99% essendo stati i pagamenti in conto competenza pari a 1.130.341 milioni a fronte di 1.662.534 milioni di impegni.

3.3 Amministrazioni comunali

3.3.1 Spese correnti complessive

Si è seguita per i comuni la stessa metodologia di esame e di esposizione adottata per le amministrazioni provinciali

I dati, oggetto d'indagine, tratti direttamente dai conti consuntivi, riguardano 1.289 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti su un totale di 1.325 enti di competenza.

L'esame è stato condotto sia sui dati della gestione di competenza sia su quelli della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche degli enti, avendo cura di comparare i dati dell'esercizio finanziario 1994 con quelli dell'esercizio precedente. Anche per i comuni si è adottata la stessa metodologia espositiva seguita per le province fornendo dapprima i dati complessivi della gestione della spesa corrente della totalità dei comuni esaminati e successivamente procedendo alla disaggregazione dei dati complessivi per effettuare l'analisi per categorie economiche e sezioni di spesa.

(importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Impegni c/competenza	50.964.937	50.340.726	- 1,22
Impegni c/residui	14.075.229	16.931.059	20,28
Pagamenti c/competenza	38.480.396	37.727.664	- 1,95
Pagamenti c/residui	7.843.479	9.699.412	23,66
Pagamenti totali	**46.323.875**	**47.427.076**	**2,38**
Residui della competenza	12.484.541	12.613.061	1,02
Residui dai residui	6.231.750	7.231.646	16,04
Residui totali	**18.716.291**	**19.844.708**	**6,02**

Dal prospetto generale di sintesi sopra riportato e dai prospetti particolareggiati (vedi volume degli allegati) con i dati suddivisi per regioni, aree geografiche e classi demografiche, si può constatare che la spesa corrente dei comuni nell'esercizio 1994 segue lo stesso andamento già riscontrato nell'esame delle amministrazioni provinciali: riduzione della spesa corrente di competenza; aumento dei pagamenti in conto residui e, nonostante quest'ultimo aumento, crescita dell'importo della massa dei residui al 31 dicembre 1994.

L'andamento riduttivo della spesa corrente di competenza dell'esercizio 1994 è evidenziato dalla diminuzione percentuale, rispetto all'anno precedente, sia degli impegni in conto competenza (-1,22%) sia dei pagamenti in conto competenza (-1,95%). L'importo globale degli impegni infatti è stato pari a 50.340.726 milioni contro i 50.964.937 milioni del 1993 mentre i pagamenti complessivi in conto competenza sono stati pari a 37.727.664 milioni contro i 38.480.396 milioni dell'anno precedente, con un tasso di realizzazione degli impegni 1994 del 74,94%.

A livello regionale hanno registrato la più alta percentuale di diminuzione degli impegni i comuni delle regioni Molise (-11,22%), Lazio (-7,40%) e Lombardia

(-5,37%); mentre, a livello di classi demografiche, sono stati i comuni della fascia demografica più alta (classe 11ª) a realizzare la più rilevante diminuzione di impegni (complessivamente -5,93%). In tale classe si discostano abbondantemente dalla media i comuni di Milano (-11,36%) e di Roma (-9,31%) mentre fa eccezione il comune di Palermo che ha registrato un incremento di impegni (20,02%).

Per quanto riguarda i pagamenti in conto competenza si discostano dalla percentuale media i comuni delle regioni Lazio (-15,57%) e Molise (-5,79%) mentre a livello di classi demografiche sono sempre i comuni più grandi, e cioè quelli della classe 11ª, che registrano la più alta diminuzione media di pagamenti (-9,17%). In tale classe demografica assume rilevanza la diminuzione di pagamenti registrata dal comune di Roma (-19,37%) mentre in senso opposto si evidenzia l'aumento dei pagamenti registrato del comune di Palermo (30,68%).

Il prospetto dei dati complessivi sopra riportato evidenzia invece l'aumento rilevante dei pagamenti in conto residui (23,66%) in concomitanza con l'aumento, rispetto all'esempio precedente, dalla massa dei residui riaccertati nel 1994 (20,28%).

I pagamenti in conto residui sono infatti passati dai 7.843.479 milioni del 1993 ai 9.699.412 milioni del 1994. Dalla media nazionale si discostano in maniera rilevante i comuni delle regioni: Lazio, Campania e Calabria che hanno registrato rispettivamente aumenti di pagamenti in conto residui pari al 74,84%, al 64,67% e al 45,67% mentre, a livello di classi demografiche sono sempre i comuni della classe 11ª che registrano la più alta percentuale di incremento nei pagamenti in conto residui (40,72%). Fra tali comuni spiccano le percentuali di aumento dei comuni di Napoli (989,32)% e di Roma (95,22%).

Come conseguenza del cospicuo aumento dei pagamenti in conto residui e nonostante la diminuzione dei pagamenti in conto competenza, sono lievitati del 2,38% i pagamenti totali che sono passati da 46.323.875 milioni del 1993 ai 47.427.076 milioni del 1994.

Nonostante l'alta percentuale di pagamenti in conto residui e quindi di smaltimento dei residui pregressi si deve tuttavia rilevare la crescita globale della massa dei residui passivi di parte corrente al 31 dicembre 1994 (6,02%). L'importo globale dei residui che al termine dell'esercizio 1993 si attestava su 6.052.242 milioni è passato alla chiusura dell'esercizio 1994 a 6.603.904 milioni. A livello regionale si evidenziano gli incrementi della massa dei residui passivi dei comuni delle regioni Lazio (21,38%), Trentino Alto Adige (15,74%), Liguria (15,58%) e Abruzzo (13,98%) mentre a livello di classi demografiche è la classe 10ª che ha registrato la più alta percentuale di incremento dei residui (13,93%) seguita dalla classe 11ª (9,11%). Tra i comuni che hanno avuto il più alto incremento di residui si segnalano: Napoli (50,19%), Genova (33,42%) e Roma (25,20%) (vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.3.2 Analisi per categorie economiche

Gli impegni di competenza della spesa corrente della totalità dei comuni esaminati, disaggregati per categorie economiche, fanno registrare i risultati indicati nel seguente prospetto:

(importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Personale	17.280.228	17.185.686	- 0,54
Acquisto di beni e servizi	17.307.228	18.527.903	7,05
Trasferimenti correnti	7.965.188	6.249.311	-21,54
Interessi passivi	5.367.008	5.071.702	- 5,50
Altre categorie	3.045.285	3.306.124	8,56
TOTALE impegni competenza	**50.964.937**	**50.340.726**	**- 1,22**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel seguente prospetto:

Composizione percentuale degli impegni per categorie

	1993 %	1994 %
Personale	33,90	34,13
Acquisto di beni e servizi	33,95	36,80
Trasferimenti correnti	15,62	12,41
Interessi passivi	10,53	10,07
Altre categorie	5,97	6,56
TOTALE	**100,00**	**100,00**

3.3.2.1 Spese per il personale

Dai prospetti che precedono si può notare, come già verificato per le province, una lieve diminuzione della spesa per il personale rispetto all'esercizio precedente (-0,54%). Infatti i comuni esaminati hanno assunto impegni per il personale per 17.185.686 milioni contro i 17.280.228 milioni del 1993. Anche i pagamenti totali della categoria hanno registrato una flessione dello 0,93% passando dai 17.057.342 milioni del 1993 ai 16.898.374 milioni del 1994 (vedi prospetti nel volume degli allegati).

Viene confermato pertanto e si consolida l'andamento di ridimensionamento delle risorse disponibili per il settore, già manifestatosi nel precedente esercizio e derivante dal sostanziale congelamento della dinamica salariale nel pubblico impiego, voluto dalle autorità governative centrali.

Si fa presente che i dati sulla spesa per il personale, possono non coincidere con quelli rilevati dall'indagine sul costo del lavoro di tutta la pubblica amministrazione, distinti per comparto, indagine curata dalle Sezioni Riunite di questa Corte.

Ciò deriva dal fatto che i dati esposti da questa Sezione riguardano soltanto i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

3.3.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Si tratta dell'unica categoria, fra le quattro più importanti esaminate, che configura (come già verificatosi per le province) un aumento percentuale degli impegni di spesa in contrapposizione con l'andamento generalizzato in diminuzione degli impegni di parte corrente. La categoria ha infatti registrato un incremento di spesa del 7,05% rispetto all'esercizio precedente, tenuto conto che gli impegni per l'acquisto di beni e servizi sono ammontati a 18.527.903 milioni contro i 17.307.228 milioni del 1993. Dal precedente prospetto sulla composizione percentuale per categorie degli impegni di parte corrente, si evince altresì che gli impegni per acquisto di beni e servizi assorbono la percentuale più alta delle disponibilità attestandosi sul 36,80% del totale degli impegni di tutte le categorie economiche e superando la percentuale di impegni per il personale che si ferma al 34,13%.

A livello regionale i più alti scostamenti in aumento, rispetto alla suddetta media nazionale del 7,05%, si sono verificati tra i comuni delle regioni Liguria (26,42%), Sicilia (18,26%), Abruzzo (12,20%), Friuli Venezia Giulia (10,91%) e Trentino Alto Adige (10,85%).

A livello di classe demografica sono stati i comuni della classe 11ª quelli che hanno fatto registrare la più alta percentuale di aumento (8,67%) mentre i comuni della classe 10ª sono stati gli unici che complessivamente hanno fatto rilevare una, se pur lieve, diminuzione degli impegni di spesa per l'acquisto di beni e servizi (-0,27%).

Analogo all'andamento degli impegni, è stato l'andamento dei pagamenti totali (cassa) che hanno registrato un aumento a livello nazionale del 7,30%. Infatti i pagamenti totali, eseguiti nel corso dell'esercizio 1994, sono ammontati a 16.240.704 milioni contro i 15.135.458 milioni del 1993 (vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti

La categoria fa rilevare un notevolissimo calo degli impegni di competenza (-21,54%). Il totale degli impegni 1994 per trasferimenti correnti è stato infatti pari a 6.249.311 milioni contro i 7.965.188 milioni dell'anno precedente. Una così alta percentuale di decremento trova giustificazione nella circostanza che nell'esercizio 1993 si era verificata una inusitata crescita delle spese per trasferimenti correnti derivante dai trasferimenti allo Stato della quota ICI di pertinenza dello stesso, in virtù della normativa transitoria di ripartizione dell'entrata ICI fra comuni e Stato vigente nel 1993. Terminati gli effetti della normativa transitoria sono si eliminati i trasferimenti allo Stato della quota parte dell'ICI e gli impegni per la categoria dei trasferimenti correnti hanno subito il rilevante calo di cui si è detto.

Anche i pagamenti totali (cassa) hanno registrato una diminuzione del 5,85% passando ai 6.521.464 milioni del 1993 ai 6.139.734 milioni del 1994 (vedasi prospetti nel volume degli allegati).

3.3.2.4 Spese per interessi passivi

La categoria, che come è noto comprende le spese per interessi dovuti sia per anticipazioni di cassa sia per accensione di mutui a medio-lungo termine, ha registrato nel 1994 una diminuzione degli impegni pari al 5,50%.

Infatti gli impegni per interessi passivi sono ammontati nel 1994, a livello nazionale, a 5.071.702 milioni contro i 5.367.008 milioni dell'anno precedente.

In correlazione con il calo degli impegni sono diminuiti anche i pagamenti totali (cassa) che hanno registrato una media nazionale di decremento del 14,65% rispetto all'anno precedente.

Per le variazioni, rispetto ai sopraindicati dati medi nazionali, degli impegni e dei pagamenti in relazione alle classi demografiche, alle regioni ed alle aree geografiche si rinvia ai prospetti che si pubblicano nel volume degli allegati.

3.3.3 Analisi per sezioni

Si ritiene ora opportuno, come già effettuato per le province, disaggregare i dati complessivi sulla base delle funzioni svolte dai comuni, procedendo all'esame di alcune significative sezioni di spesa come l'amministrazione generale, le azioni e interventi nel campo sociale ed i trasporti e comunicazioni.

3.3.3.1 Spese per l'amministrazione generale

L'entità dei mezzi finanziari destinati dai comuni per l'organizzazione della loro attività istituzionale viene rilevata dalla sezione I che contiene le spese per l'amministrazione generale.

Nel corso del 1994 sono stati effettuati, a livello nazionale, impegni di competenza per 9.889.547 milioni contro i 10.504.668 milioni dell'anno precedente con un decremento pari al 5,85%. A fronte di tali impegni sono stati effettuati nel 1994 pagamenti in conto competenza per 7.773.643 milioni contro i 7.941.896 milioni del 1993 con una diminuzione del 2,11%.

Nel corso dell'esercizio 1994 il tasso di realizzazione degli impegni è stato pertanto del 78;60%.

I pagamenti totali (competenza + residui) sono ammontati a 9.701.339 milioni contro i 9.187.825 milioni del 1993 e pertanto il dato di cassa ha fatto rilevare una lievitazione del 5,58%.

3.3.3.2 Spese per azioni e interventi nel campo sociale

L'onere finanziario sostenuto dai comuni per l'organizzazione, la gestione ed il potenziamento dei servizi sociali si rileva dalla sezione VI dal cui esame si può constatare che le risorse destinate al settore sono aumentate nel 1994 del 3,10%. Infatti gli impegni di competenza sono ammontati a 17.099.584 milioni contro i 16.584.496 milioni dell'anno precedente. I pagamenti in conto competenza sono stati 12.885.821 milioni contro i 12.617.451 milioni dell'anno precedente con un incremento de 2,12%. Pertanto il tasso di realizzazione degli impegni del settore nel 1994 è stato del 75,35%.

Percentuali di impegni sensibilmente superiori alla media nazionale (3,10%) hanno registrato i comuni delle regioni Trentino Alto Adige (16,02%), Sicilia (11,58%) e Valle d'Aosta (10,19%) mentre, a livello di classi demografiche, sono state le classi dei comuni più piccoli che hanno destinato più risorse al settore ed hanno registrato pertanto i maggiori incrementi d'impegno: classe 5ª (6,85%), classe 6ª (5,46%) e classe 7ª (4,73%).

Infine i pagamenti totali (cassa) hanno registrato anch'essi un incremento, rispetto all'anno precedente, del 4,16%. Infatti i pagamenti totali (competenza + residui) del 1994 sono ammontati a 16.048.124 milioni contro i 15.406.086 milioni del 1993.

3.3.3.3 Spese per trasporti e comunicazione

L'esame della sezione VII fornisce i dati dell'onere finanziario assunto dai comuni nel campo dei trasporti e comunicazioni. In tale settore si è avuto un incremento degli impegni di competenza del 6,47% tenuto conto che gli impegni del 1994 sono ammontati a 6.369.478 milioni contro i 5.982.250 milioni dell'anno precedente. Si sono discostati sensibilmente dalla suddetta media di incremento nazionale i comuni delle regioni Sicilia (42,54%), Lazio (19,30%) e Campania (12,96%) mentre, a livello di classi demografiche, sono stati i comuni più grandi appartenenti

alla 10ª e 11ª classe che hanno registrato incrementi di impegni superiori alla media (rispettivamente 12,32% e 9,98%)

Il fenomeno trova giustificazione nel fatto che la dilatazione di spesa nei comuni più grandi è dovuta in gran parte ad azioni di sostegno delle aziende municipalizzate che versano in precaria situazione finanziaria e sono afflitte da serie difficoltà di bilancio.

Alla crescita degli impegni non è seguito un analogo aumento dei pagamenti sia in conto competenza sia totali (competenza + residui) perché invece i pagamenti in conto competenza sono diminuiti, rispetto all'anno precedente, del 6,89% ed i pagamenti totali (cassa) hanno registrato un decremento del 2,42%.

I pagamenti in conto competenza che nel 1993 ammontavano a 4.643.288 milioni si sono ridotti nel 1994 a 4.323.327 con un tasso di realizzazione degli impegni del 67,87%; i pagamenti totali sono stati pari nel 1994 a 5.417.274 milioni contro i 5.552.040 milioni dell'anno precedente.

La diminuzione dei pagamenti accompagnata dall'aumento degli impegni assume aspetti negativi per la gestione della spesa del settore comportando l'automatico incremento della già notevole massa dei residui.

3.3.4 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni

Per una migliore comprensione dei dati sopra esposti della spesa corrente dei comuni e per una verifica dell'andamento complessivo di alcuni aspetti delle gestioni finanziarie, anche ai fini della loro rispondenza al principio del buon andamento, si ritiene utile analizzare alcuni importanti settori della spesa corrente attraverso appositi indicatori finanziari che permettono di individuare le percentuali di risorse agli stessi settori destinate, sul totale delle risorse disponibili.

Al riguardo, si ritiene significativo porre in osservazione, come già avvenuto nel precedente referto, il raffronto in termini di impegni delle spese per l'amministrazione generale o di funzionamento, per il personale e per l'acquisto di

beni e servizi con la spesa corrente nel suo complesso. Gli indici che ne derivano permettono di individuare le percentuali di spesa corrente che gli enti hanno destinato rispettivamente al loro funzionamento, al mantenimento del personale e all'acquisto dei beni e dei servizi necessari allo svolgimento delle loro funzioni.

Si fa presente che l'analisi dei dati, attraverso gli indicatori finanziari, è stata effettuata raffrontando i dati degli esercizi finanziari 1993 e 1994 ed aggregando gli stessi per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche.

3.3.4.1 Indicatore della spesa di funzionamento

L'indice di incidenza della spesa per l'amministrazione generale o per il funzionamento è tratta dal rapporto tra gli impegni della sezione I e gli impegni del totale della spesa corrente (Titolo I).

Da tale rapporto si evince che nel 1994 le spese per l'amministrazione generale sono nel complesso diminuite di circa 1 punto rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 19,64% del totale della spesa corrente contro il 20,61% del 1993.

Dall'aggregazione dei dati per regioni si può constatare che si è discostata notevolmente dalla media di riduzione nazionale la regione Lazio nella quale le spese di funzionamento si sono ridotte di oltre 10 punti percentuali passando dalla percentuale di incidenza del 24,97% del 1993 a quella del 14,38% del 1994.

Il decremento regionale è dovuto alla riduzione delle spese del settore operato dalla città di Roma che nel 1994 ha destinato all'amministrazione generale solo il 12,47% del totale della spesa corrente contro il 25,86% dell'anno precedente con una diminuzione di oltre 13 punti.

Tra le classi demografiche ha mostrato valori in diminuzione la classe 11ª con un calo di 4,8 punti (dal 19,47% del 1993 al 14,67% del 1994) mentre le altre classi di comuni hanno fatto rilevare spostamenti di poco rilievo.

3.3.4.2 Indicatore della spesa per il personale

Questo indicatore rileva l'incidenza della spesa per il personale (Titolo I, ctg.1ª) sul totale delle spese correnti (Titolo I).

La percentuale di spesa destinata al personale, nel 1994, risulta lievemente aumentata rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 34,13% del totale della spesa corrente contro il 33,90% del 1993 (0,23 punti).

Aggregando i dati per regioni si può constatare che una diminuzione più consistente rispetto alla media nazionale hanno registrato le regioni Friuli Venezia Giulia che ha avuto un calo di 3,25 punti (39,13% nel 1993 contro 35,88% nel 1994) e Sicilia con una diminuzione di 2,9 punti mentre un aumento di percentuali hanno registrato le regioni Molise che ha incrementato la percentuale di 3,7 punti (38,06% nel 1993 contro 41,76% nel 1994) e Lazio con un incremento di 1,5 punti (24,82% nel 1993 contro 26,32% nel 1994).

Tra le aree geografiche l'area sud e quella delle isole sono state quelle che in assoluto hanno destinato alla spesa per il personale la più alta percentuale di risorse: rispettivamente il 41,52% ed il 41,35% del totale della spesa corrente 1994 contro una media nazionale del 34,13%.

Tra le classi demografiche la 11ª è stata quella che ha registrato il maggior incremento della percentuale di spesa per il personale (1,26%) mentre la classe 6ª è stata quella che ha registrato la più alta percentuale di decremento (-0,76%).

3.3.4.3 Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi

L'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi si ricava dal rapporto tra gli impegni della categoria 2ª e gli impegni sul totale della spesa corrente (Tit. I).

Dal rapporto suddetto si può constatare che nel 1994 le spese per l'acquisto di beni e servizi hanno registrato una sensibile crescita e quindi una più alta incidenza percentuale sulla spesa corrente. Infatti gli impegni di spesa della categoria 2ª

del Titolo I sono aumentati nel 1994 di 2,85 punti attestandosi sul 36,80% del totale degli impegni della spesa corrente contro il 33,95% dell'anno precedente.

Tutte le aree geografiche e tutte le regioni hanno registrato percentuali di aumento delle risorse destinate a questo settore. In particolare i più alti incrementi hanno fatto rilevare le regioni Liguria che dalla percentuale del 30,69% sul totale della spesa corrente del 1993 è passata a quella del 38,50% del 1994 (7,81 punti), Lazio che dal 21,98% del 1993 è passata al 26,10 del 1994 (4,12 punti) e Basilicata che dal 39,02% del 1993 è passata al 43,04% del 1994 (4,02 punti).

Tra le regioni che in assoluto nel 1994 hanno destinato una più alta percentuale della spesa corrente per acquisto di beni e servizi si segnalano la Valle d'Aosta con il 55,60% e l'Umbria con il 45,26% contro una media nazionale di impegni nel settore del 36,80% sul totale degli impegni della spesa corrente.

Tra le classi demografiche quella che ha registrato la più alta percentuale di incremento è la 11ª (3,31 punti); tutte le altre classi hanno aumentato l'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi rispetto all'anno precedente ad eccezione della classe 10ª che si è mantenuta sulla identica percentuale di incidenza dell'anno precedente.

3.4 Comunità montane

3.4.1 Spese correnti complessive

Sono stati esaminati i conti consuntivi di 324 comunità montane su 345 di competenza (pari al 93,91% del totale).

Anche per le comunità montane sono stati presi in esame sia la gestione di competenza che la gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per regioni, per grandi aree geografiche e per classi di enti sulla base della superficie gestita, comparando i dati 1994 con quelli dell'esercizio 1993.

Come per le province ed i comuni si espongono dapprima i dati complessivi della spesa corrente sotto l'aspetto degli impegni, dei pagamenti e dei residui e successivamente si esamineranno le principali categorie economiche di spesa.

(importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Impegni c/competenza	701.074	733.785	4,66
Impegni c/residui	363.715	328.232	- 9,75
Impegni totali	**1.064.789**	**1.062.018**	**- 0,26**
Pagamenti c/competenza	518.466	529.640	2,15
Pagamenti c/residui	163.632	140.794	- 13,95
Pagamenti totali	**682.099**	**670.434**	**- 1,71**
Residui c/competenza	182.607	204.145	11,79
Residui c/residui	200.082	187.438	- 6,31
Residui totali	**382.689**	**391.584**	**2,32**

I dati complessivi sopra esposti evidenziano, in difformità con l'andamento riscontrato per le province ed i comuni, una, se pur lieve, crescita degli impegni (4,66%) e dei pagamenti (2,15%) di competenza ed una diminuzione dei pagamenti in conto residui (-13,95%) mentre, in conformità con l'andamento delle altre due categorie di enti locali, i dati esposti fanno rilevare una leggera crescita della massa dei residui al 31 dicembre 1994 (2,32%).

Infatti gli impegni in conto competenza passano dai 701.074 milioni del 1993 ai 733.785 milioni del 1994 mentre i pagamenti in conto competenza, che al termine dell'esercizio 1993 ammontavano a 518.466 milioni, si attestano a 529.640 milioni al termine dell'esercizio 1994.

Dai medesimi dati si rileva che nel 1994 il tasso di realizzazione degli impegni di competenza è stato del 72,17%.

Dall'aggregazione dei dati a carattere regionale (vedi prospetti nel volume degli allegati) si può notare che hanno registrato la più alta percentuale di incremento degli impegni di competenza rispetto all'anno precedente le comunità montane delle regioni: Lazio (26,97%), Valle d'Aosta (21,82%), Trentino Alto Adige (15,98%) e Calabria (13,06%) mentre, aggregando i dati per classi, si rileva che sono le classi delle comunità di superfici più piccole che hanno registrato le più alte percentuali di incremento degli impegni: classe 1ª (15,90%) e classe 2ª (10,51%).

Per quanto riguarda i pagamenti in conto competenza si sono discostate dalla percentuale media (2,15%) di incremento le comunità montane delle regioni Valle d'Aosta (17,90%), Lazio (15,72%) e Trentino Alto Adige (15,17%) mentre hanno registrano percentuali di decremento le comunità delle regioni: Sardegna (-36,51%), Abruzzo (-20,78%) e Toscana (-15,10%). Tra le classi sono state le comunità della classe più piccola (classe 1ª) a registrare il più alto incremento di pagamenti in conto competenza (16,92%).

Come sopra rilevato, a livello nazionale, le comunità montane hanno evidenziato una marcata diminuzione dei pagamenti in conto residui (-13,95%) che ha influenzato il dato dei pagamenti totali anch'esso in diminuzione, rispetto all'anno precedente, anche se in misura esigua (-1,71%). I pagamenti in conto residui che nel 1993 ammontavano a 163.632 milioni sono passati nel 1994 a 140.794 milioni. Si sono discostati dalla media nazionale di decremento i pagamenti in conto residui delle comunità delle regioni: Piemonte (-48,06%), Marche (-42,08%),Sardegna (31,64%) e Friuli Venezia Giulia (-30,67%); le comunità che invece hanno registrato un incremento considerevole di pagamenti in conto residui sono state quelle delle regioni: Calabria (52,79%), Lazio (25,33%) e Molise (21,16%).

Tra le classi sono state le comunità della classe 3ª quelle che hanno rivelato il più alto decremento di pagamenti in conto residui (-30,11%).

Il rallentamento a livello nazionale del pagamento dei residui pregressi, come già notato, ha contribuito a fare aumentare i residui totali al 31 dicembre 1994.

Infatti i residui totali che al 31 dicembre 1993 ammontavano a 382.689 milioni, sono passati, al termine dell'esercizio 1994, a 391.584 milioni: Aggregando i dati per regioni si nota che hanno registrato la più alta percentuale di aumento dei residui al 31 dicembre 1994 le comunità montane delle regioni Valle d'Aosta (37,10%), Lazio (34,74%) ed Emilia Romagna (25,51%) (vedasi prospetti nel volume degli allegati).

3.4.2 Analisi per categorie economiche

Disaggregando per categorie economiche il totale degli impegni di competenza della spesa corrente della totalità delle comunità montane esaminate, si è pervenuti ai risultati indicati nel seguente prospetto:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie			
	1993	**1994**	**Variazione %**
Personale	273.038	264.912	- 2,97
Acquisto di beni e servizi	218.825	248.034	13,34
Trasferimenti correnti	128.209	116.786	- 8,91
Interessi passivi	15.548	15.153	- 2,54
Altre categorie	65.454	88.900	35,82
TOTALE impegni competenza	**701.074**	**733.785**	**4,66**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel seguente prospetto:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1993 %	1994 %
Personale	38,94	36,10
Acquisto di beni e servizi	31,21	33,80
Trasferimenti correnti	18,28	15,91
Interessi passivi	2,21	2,06
Altre categorie	9,33	12,11
TOTALE	**100,00**	**100,00**

3.4.2.1 Spese per il personale

Anche per le comunità montane, come già rilevato per le altre due categorie di enti locali, si conferma l'andamento riduttivo delle risorse impiegate per il personale. Gli impegni della categoria nel 1994, come si rileva dal precedente prospetto, sono aumentati a 264.912 milioni contro i 273.038 milioni dell'anno precedente, con una riduzione del 2,97% ed hanno assorbito il 36,10% del totale degli impegni di competenza contro il 38,94% del 1993.

Anche i pagamenti totali (residui + competenza) sono diminuiti, rispetto all'anno precedente, del 3,27% passando dai 267.753 milioni del a1993 ai 258.194 milioni del 1994.

3.4.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Anche per questa categoria viene confermato l'andamento generale in aumento della spesa verificato, a livello nazionale, per tutte le tipologie di enti locali.

Gli impegni di competenza, per la generalità delle comunità esaminate, sono ammontati nel 1994 a 248.034 milioni contro i 218.825 milioni dell'anno precedente con un incremento del 13,34%.

Nel complesso gli impegni di competenza della categoria hanno assorbito il 33,80% dell'ammontare complessivo degli impegni di competenza contro il 31,21% del 1993.

Si sono discostati sensibilmente dalla media nazionale degli impegni (13,34%) le comunità montane delle regioni Sardegna (60,55%), Lazio (44,40%), Lombardia (38,94%) e Piemonte (29,03%) mentre le comunità della regione Molise hanno registrato una diminuzione degli impegni del 21,85%.

I pagamenti totali (cassa) della categoria sono aumentati del 7,13% passando dai 210.743 milioni del 1993 ai 225.785 milioni del 1994 (vedi prospetti nel volume degli allegati).

3.4.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Gli impegni di competenza di questa categoria di spese rivelano nel 1994 una diminuzione dell'8,91% rispetto all'anno precedente. Infatti gli impegni dal 1994 sono ammontati complessivamente a 116.786 milioni contro i 128.209 milioni dell'anno precedente.

Conseguentemente si è ridotta l'incidenza percentuale degli impegni della categoria sul totale degli impegni attestandosi al 15,91% contro il 18,28% dell'anno precedente.

Hanno seguito lo stesso andamento decrescente ed ancora più marcatamente i pagamenti totali (cassa) della categoria che hanno registrato una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente del 19,32%.

Mentre infatti i pagamenti totali del 1993 ammontavano a 125.455 milioni, al termine dell'esercizio 1994 si sono ridotti a 101.206 milioni.

3.4.2.4 Spese per interessi passivi

La categoria ha registrato una diminuzione sia degli impegni di competenza sia dei pagamenti totali (cassa). La diminuzione è risultata contenuta per gli impegni ma è stata più consistente per i pagamenti.

Gli impegni di competenza 1994 infatti sono ammontati a 15.153 milioni contro i 15.548 milioni dell'anno precedente con un decremento del 2,54%. Di conseguenza è risultata ridotta l'incidenza percentuale degli impegni della categoria sul totale degli impegni di competenza che si è attestata al 2,06% contro il 2,21% dell'anno precedente.

I pagamenti totali per interessi passivi hanno registrato una flessione, rispetto all'anno precedente, del 9,95%.

Infatti nel 1993 erano stati effettuati pagamenti per 16.978 milioni che si sono ridotti a 15.288 milioni nell'esercizio 1994.

4. La gestione degli investimenti

4.1 Premessa

Le disponibilità finanziarie per nuovi investimenti degli enti locali oggetto di esame, nel biennio 1993-1994 sono aumentate del 6,26 %, invertendo nettamente la tendenza alla diminuzione osservata nei due precedenti bienni. Pur aumentate, le disponibilità restano al di sotto dell'importo di 17.102 miliardi che avevavo raggiunto nel 1992. Considerando distintamente le categorie che compongono le entrate, i trasferimenti di capitale presentano l'aumento più elevato e, come negli esercizi precedenti, rappresentano la quota maggiore degli accertamenti, seguita dalle accensioni di prestiti. Non raggiungono complessivamente il 20 % delle disponibilità le quote dell'autofinanziamento per alienazioni patrimoniali e riscossioni di crediti. Disaggregando i dati in relazione agli enti, si rileva che l'aumento degli accertamenti si è verificato soltanto per i comuni (10,8%), mentre per province e comunità montane si notano diminuzioni, più accentuate per queste ultime.

Riguardo alle spese si osserva un aumento degli impegni (13,75%), più accentuato per i comuni, ed una diminuzione (-21,01%) nell'avvio di nuove iniziative di investimento da parte delle comunità montane. Sono aumentate le iniziative in corso di realizzazione (1,13%) risultanti dagli impegni totali. L'aumento si è verificato solo per i comuni ed è significativo in quanto deriva prevalentemente dall'aumento degli impegni di competenza dell'esercizio 1994, che costituiscono il volano per future realizzazioni.

E' diminuito di oltre due punti percentuali l'indice di realizzazione: la diminuzione è più accentuata per i comuni, mentre le comunità montane, in controtendenza, presentano un lieve aumento. In termini di cassa le realizzazioni sono diminuite di quasi il 10 % ed in misura più accentuata per i comuni.

E' aumentata la consistenza dei residui passivi al termine dell'esercizio 1994 e, quindi, degli investimenti in corso di realizzazione, in conseguenza dell'aumento

degli impegni totali e delle diminuzione dei pagamenti totali. La massa dei residui, particolarmente elevata (58.087 miliardi) segnala l'inadeguatezza dell'azione e degli strumenti amministrativi a realizzare in tempi ragionevoli gli investimenti in corso.

Le nuove iniziative presentano nel Mezzogiorno e nelle isole quote distanti dal peso demografico di quest'area, ma lo scarto si riduce nell'esercizio 1994.

Gli investimenti diretti in opere immobiliari sono quelli più consistenti nell'ambito della spesa in conto capitale di tutti gli enti considerati tanto nell'avvio di nuove iniziative (con eccezione per le comunità montane, per le quali prevalgono gli impegni per trasferimenti di capitale), che nelle realizzazioni.

4.2 Il quadro normativo di riferimento

Gli indirizzi generali della manovra di finanza locale per l'esercizio 1994 sono esposti nella parte II di questa relazione (cap. 1), cui si rinvia. In questa sede è sufficiente accennare agli aspetti particolari relativi al settore degli investimenti.

Va ricordato che il contesto normativo non ha subito nel corso del 1994 rilevanti modifiche rispetto agli anni precedenti. In particolare, riguardo agli investimenti, a decorrere dal 1993 lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche di province, comuni e comunità montane con il fondo nazionale speciale per gli investimenti (d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, art. 34, co.2). Il fondo è attivato con i proventi di competenza dello Stato derivanti dall'applicazione della legge 31 ottobre 1973 n. 637, al netto della parte assegnata agli enti locali della provincia di Como (art. 42, co.1). Il fondo è destinato prioritariamente a finanziare le opere pubbliche degli enti locali i cui organi sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (ai sensi dell'art. 15 bis della legge 19 marzo 1990 n. 55 e successive integrazioni e modificazioni), e degli enti in gravissime condizioni di degrado. Il riparto del fondo agli enti destinatari è effettuato con decreto del Ministro dell'interno, sentite L'ANCI, l'UPI e l'UNCEM.

Lo Stato, inoltre, a decorrere dall'esercizio 1994, può ripartire tra province, comuni e comunità montane un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annua è stabilita con la legge finanziaria (art. 34, co. 3). Per assicurare continuità di flussi di finanziamento ai programmi avviati, è stabilito che il fondo speciale per gli investimenti non è riducibile nel triennio (insieme ai fondi ordinario, consolidato e perequativo degli squilibri di fiscalità locale, co. 5). Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti è assegnato in favore di tutti gli enti destinatari con proiezione triennale ed entro due mesi dall'approvazione della legge finanziaria (art. 41, co. 1). Per province e comuni i contributi in conto capitale sono determinati tenendo conto della popolazione di ciascun ente con riferimento alla spesa media pro-capite sostenuta per i lavori pubblici da ciascun gruppo di enti locali, in base ai dati più recenti forniti dal Ministero dei lavori pubblici e divulgati dal servizio statistico nazionale. Per le assegnazioni alle comunità montane, il fondo è distribuito alle regioni per il successivo riparto alle amministrazioni destinatarie, per la metà sulla base della popolazione residente in territorio montano e per la metà sulla base della superficie dei territori classificati montani secondo i dati risultanti dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'UNCEM (co. 4). Il riparto è disposto con decreto del Ministro dell'interno, sentite l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM.

I contributi del fondo ordinario per gli investimenti sono destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, secondo gli obiettivi generali della programmazione economico sociale e territoriale stabiliti da ciascuna regione ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 142/1990. Gli stessi contributi non possono essere utilizzati per il finanziamento di altri investimenti, nè per spese correnti. Nel caso non siano utilizzati nell'anno di assegnazione, sono per legge considerati impegnati, ma l'utilizzazione deve avvenire nei quattro anni successivi, secondo la destinazione di legge.

Per quanto attiene all'autofinanziamento, l'articolo 46 del decreto legislativo n. 504 consente a province, comuni e loro consorzi, aziende speciali e comunità

montane, di assumere mutui per il finanziamento di opere destinate all'esercizio di servizi pubblici, soltanto se i contratti di appalto sono realizzati sulla base di progetti "chiavi in mano" ed a prezzo non modificabile in aumento, con procedura di evidenza pubblica e con esclusione della trattativa privata. Il piano finanziario di cui al decreto-legge 2 marzo 1989 n. 65 deve essere integrato con un ulteriore piano economico finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe. Il piano economico finanziario deve essere preventivamente assentito da un istituto di credito mobiliare scelto tra quelli indicati con decreto del Ministro del tesoro. Le opere che superano l'importo di un miliardo di lire devono essere sottoposte a monitoraggio economico e gestionale a cura di una società specializzata, scelta nell'elenco predisposto dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, con riparto paritario dei costi tra ente mutuatario ed istituto di credito finanziatore. Per le opere finanziate dalla Cassa depositi e prestiti, l'esame del piano economico-finanziario e l'attività di monitoraggio possono essere effettuate dalla stessa Cassa.

Nel quadro degli interventi statali, con i provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per il 1994 più volte reiterati ed infine convertiti in legge 28 ottobre 1994 n. 596, è stata autorizzata:

- l'erogazione per l'anno 1994 di contributi complessivi per 175 miliardi: in particolare, 125 miliardi in favore del comune e della provincia di Napoli e 50 miliardi in favore del comune di Palermo per il finanziamento di opere pubbliche socialmente utili;
- la maggiorazione di 125 miliardi, a partire dall'esercizio 1994, del fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali, da utilizzare per l'attivazione delle procedure di risanamento degli enti dissestati;

- la spesa di 75 miliardi per lo sviluppo della montagna, da distribuire alle regioni per la successiva ripartizione alle comunità montane secondo criteri definiti nella stessa legge.

4.3 Entrata

Le disponibilità finanziarie degli enti locali di competenza della Sezione (province, comuni con più di 8.000 abitanti e comunità montane) destinate agli investimenti nell'esercizio 1994 risultano, come negli anni precedenti, dagli accertamenti di entrata dei titoli IV (categorie 1ª, 2ª e 3ª) e V (categoria 2ª).

Si tratta in particolare di:

- alienazioni di beni patrimoniali al netto degli ammortamenti, tit. IV, ctg. 1ª;
- riscossioni di crediti al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla tesoreria statale, tit. IV, ctg. 3ª;
- trasferimenti di capitali, tit. IV, ctg. 2ª;
- accensioni di prestiti, tit. V, ctg. 2ª

4.3.1 Accertamenti

Gli accertamenti in conto competenza degli enti oggetto del presente referto, nel biennio 1993-1994, sono indicati nel seguente prospetto:

Fonti di finanziamento

Accertamenti di competenza

(importi in milioni di lire)

Tit. IV, ctg. 1ª, 2ª, 3ª Tit. V, ctg. 2ª,	*Province, Comuni e Comunità montane Es. 1993*	*Province, Comuni e Comunità montane Es. 1994*	*Variaz. % (col. 3 e 4)*	*Quote % (col.2) Es. 1993*	*Quote % (col.2) Es. 1994*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Alienazione beni patrimoniali	1.284.311	1.365.856	6,34	7,99	8,00
Riscossione crediti	2.044.631	2.018.246	-1,29	12,72	11,82
Trasferimenti di capitali	6.515.802	7.170.502	10,04	40,56	42,00
Accensione prestiti	6.220.930	6.517.715	4,77	38,73	38,18
TOTALI	**16.065.674**	**17.072.319**	**6,26**	**100,00**	**100,00**

Le disponibilità finanziarie per nuovi investimenti, pur cresciute nel biennio di 1.006,64 miliardi (6,26%), restano al di sotto dell'importo di 17.102 miliardi che avevano raggiunto nel 1992, ed hanno subito nel triennio una riduzione in termini reali. La crescita monetaria tuttavia, rappresenta una netta inversione di tendenza rispetto ai decrementi verificatisi nei due precedenti bienni (rispettivamente del 9% e del 5,5%). L'aumento delle disponibilità non è stato uniforme: maggiore, per i trasferimenti di capitali (10,04%); di poco superiore all'indice medio di aumento del comparto, per le alienazioni di beni patrimoniali; del 4,77 % per le accensioni di prestiti. Le riscossioni di crediti, invece, presentano un decremento dell'1,29 %. Nel biennio non si sono verificati sensibili mutamenti del rapporto tra le categorie economiche che compongono le disponibilità per nuovi investimenti. I mutamenti sono compresi tra lo 0,01 % in aumento per le alienazioni di beni patrimoniali, e l'1,44 % in aumento per i trasferimenti di capitale. Gli altri movimenti, di segno negativo, sono dello 0,55 % per le accensioni di prestiti, e dello 0,90 % per le riscossioni di crediti.

La quota maggiore delle entrate è costituita, come negli esercizi precedenti, dai trasferimenti di capitale (che dal 1991 restano al di sopra del 40%), seguita dalle accensioni di prestiti, in costante leggera discesa (dal 40,4% del 1991 al 38,18% del 1994). Restano intorno al 20 %, come negli esercizi precedenti, le quote dell'autofinanziamento, in cui prevalgono le riscossioni di crediti, in leggera flessione rispetto all'esercizio 1993, mentre le alienazioni di beni patrimoniali, pur aumentate, non superano l'8 %.

Disaggregando i dati per tipologie di enti, emergono alcune situazioni particolari.

Fonti di finanziamento

Accertamenti di competenza - Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

Tit. IV, ctg. 1ª, 2ª, 3ª Tit. V ctg. 2ª,	*Province*	*Comuni*	*Comunità montane*	*Totali*	*Quote % (col.2)*	*Quote % (col.3)*	*Quote % (col.4)*	*Quote % (col.5)*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
Alienazione beni patrimoniali	49.375	1.227.397	7.539	1.284.311	2,60	9,51	0,60	7,99
Riscossione crediti	83.971	1.939.234	21.426	2.044.631	4,41	15,02	1,70	12,73
Trasferimenti di capitali	823.819	4.499.870	1.192.113	6.515.802	43,29	34,87	94,88	40,56
Accensione prestiti	945.680	5.239.825	35.425	6.220.930	49,70	40,60	2,82	38,72
TOTALE	**1.902.845**	**12.906.326**	**1.256.503**	**16.065.674**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Accertamenti di competenza - Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

Tit. IV, ctg. 1ª, 2ª, 3ª Tit. V, ctg. 2ª	*Province*	*Comuni*	*Comunità montane*	*Totali*
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Alienazione beni patrimoniali	78.189	1.281.185	6.482	1.365.856
Riscossione crediti	61.523	1.939.992	16.731	2.018.246
Trasferimenti di capitali	745.340	5.550.847	874.315	7.170.502
Accensione prestiti	894.493	5.528.921	94.301	6.517.715
TOTALE	**1.779.545**	**14.300.945**	**991.829**	**17.072.319**

Accertamenti di competenza - Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

Tit. IV, ctg. 1ª, 2ª, 3ª Tit. V ctg. 2ª	*Province quote % di col. 2 prosp. prec.te*	*Comuni quote % di col. 3 prosp. prec.te*	*Comunità montane quote % di col. 4 prosp. prec.te*	*Totali quote % di col. 5 prosp. prec.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Alienazione beni patrimoniali	4,39	8,96	0,65	8,00
Riscossione crediti	3,46	13,57	1,69	11,82
Trasferimenti di capitali	41,88	38,81	88,15	42,00
Accensione prestiti	50,27	38,66	9,51	38,18
TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Si nota che l'aumento monetario del comparto si è verificato soltanto nelle amministrazioni comunali ed è stato del 10,80 %, mentre le province e le comunità montane hanno registrato decrementi del 6,47 % e, rispettivamente, del 21,06 %.

La situazione delle **province**, complessivamente negativa (-6,47%), risulta dalla combinazione di un elemento positivo rappresentato dall'aumento del 58,35 % verificatosi nelle alienazioni di beni patrimoniali, a testimonianza della previsione di una più decisa attuazione dei programmi di dismissioni di questo tipo di beni, e di elementi negativi costituiti dalle diminuzioni di: 22.448 milioni (- 26,73%) nelle riscossioni di crediti; 78.479 milioni (-9,52%) nei trasferimenti di capitali, e 51.187 milioni (-5,41%) nelle accensioni di prestiti.

L'analisi degli accertamenti delle province distinti per grandi aree geografiche del territorio nazionale rivela diminuzioni nel settentrione e nel meridione ed aumenti nelle aree centrali ed insulari.

Nell'ambito settentrionale, l'area nord orientale presenta una diminuzione del 27,42 %, derivante da diminuzioni nel Veneto (-11,79%), nel Friuli Venezia Giulia (-9,96%), e nell'Emilia Romagna (-43,46%).

Nell'area nord occidentale, invece, la diminuzione è più contenuta (-11,41%) e deriva dalla riduzione degli accertamenti in Lombardia (-45,33%), che prevale sugli aumenti verificatisi in Piemonte (51,42%) e Liguria (115,53%).

Un andamento negativo si evidenzia anche nell'area meridionale (-23,99%), ove è determinato da consistenti flessioni rispetto all'esercizio 1993 verificatesi nel Molise (-80,88%), in Basilicata (-72,90%), ed in Puglia (-30,06%), risultate prevalenti sugli aumenti manifestati dalle province in Calabria (33,98%), Campania (11,68%) ed Abruzzo (1,88%).

Nell'area centrale, in controtendenza rispetto all'andamento generale in ambito nazionale degli accertamenti delle province, si manifesta un aumento (15,83%) derivante dagli incrementi nell'Umbria (117,20%), nel Lazio (21,91%) e

nella Toscana (20,16%), che prevalgono sulla diminuzione segnalata nelle Marche (-47,77%).

Nelle isole, l'aumento del 25,23 % deriva dall'incremento dell'11,15 % in Sicilia e da quello più consistente della Sardegna (75,30%).

I **comuni** mostrano soltanto variazioni positive negli accertamenti delle categorie economiche che compongono il comparto delle fonti di finanziamento degli investimenti. La variazione più consistente (23,35%) si è verificata per i trasferimenti di capitali che, per effetto dell'aumento, tornano ad avere la quota maggiore nell'ambito delle entrate destinate agli investimenti e superano di poco l'importo delle accensioni di prestiti. Queste, aumentate del 5,51 %, non hanno potuto conservare il primo posto che, invece, avevano nettamente nel 1993. Il modesto aumento delle alienazioni patrimoniali (4,38%) segnala che non si è proceduto con decisione alle vendite, mentre le riscossioni di crediti presentano un aumento simbolico di 758 lire.

L'esame della distribuzione degli accertamenti dei comuni sul territorio mostra aumenti in tutte le grandi aree geografiche, con indicatori compresi tra l'1,92 % dell'area centrale ed il 32,17 % dell'area meridionale.

L'area nord occidentale presenta l'aumento del 7,13 % determinato dagli aumenti in Liguria (21,47%), Piemonte (12,84%) e Lombardia (3,77%), e dalla diminuzione dell'11,64 % in Valle d'Aosta.

Nell'area nord orientale l'aumento del 12,03 % è determinato da prevalenti risultati positivi in Trentino Alto Adige (42,44%), Friuli Venezia Giulia (24,69%), ed Emilia Romagna (24,22%), rispetto alla diminuzione dell'8,68 % nel Veneto. In questa regione, la diminuzione degli accertamenti si è verificata nei comuni delle classi demografiche 8^, 9^ e 10^, ed ha superato gli aumenti conseguiti dai comuni delle classi 5ª, 6ª e 7ª.

Nell'area centrale, l'aumento degli accertamenti (1,92%) risulta dalla combinazione di elementi positivi e negativi. Precisamente dagli aumenti nelle regioni To-

scana (28,02%) ed Umbria (11,56%), e dalle diminuzioni nelle Marche (ove il decremento dell'8,33% è stato determinato dai comuni della 7^ classe) e nel Lazio, ove la diminuzione del 3,86 % dipende dalle diminuzioni verificatesi nel Comune di Roma e nei comuni delle classi demografiche 6ª e 7ª.

Nell'area meridionale, l'aumento (32,17%) deriva dagli aumenti nelle regioni Abruzzi, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria, che hanno assorbito la diminuzione del 51,22 % nel Molise, ove è stata determinata dai comuni delle classi 6ª e 7ª

Nell'area insulare, l'aumento del 12,66 % deriva dagli aumenti in Sardegna (11,27%) ed in Sicilia (17,05%).

In ambito nazionale, l'indice di aumento più elevato è dell'Abruzzo (165,40%), ove è prevalentemente determinato dagli aumenti nei comuni della 9ª classe demografica, che hanno assorbito la diminuzione dell'1,76 % verificatasi nei comuni della 6ª classe. La regione Molise, invece, presenta l'indice di diminuzione più elevato (-51,22%), ed è l'unica con risultato negativo in tutta l'area meridionale ed insulare.

Le **comunità montane** presentano un decremento complessivo degli accertamenti (-21,06%) che risulta dall'aumento di 58.856 milioni (166,19%) nelle accensioni di prestiti, e dalle diminuzioni di: 1.057 milioni (-14,01%) nelle alienazioni di beni patrimoniali; 4.695 milioni (-21,91%) nelle riscossioni di crediti, e 317.798 milioni (-26,65%) nei trasferimenti di capitali.

La distribuzione territoriale degli accertamenti delle comunità montane presenta aumenti nelle aree nord occidentale (20,01%) e nord orientale (4,20%); diminuzioni nelle aree centrale (-1,61%), meridionale (-27,26%) ed insulare (-85,44%). E' da notare che nell'area meridionale ed insulare la diminuzione degli accertamenti si è verificata in tutte le regioni.

Considerando distintamente le fonti di finanziamento rispetto ai tipi di enti risulta che, nell'esercizio 1994, i trasferimenti di capitali hanno l'importo più eleva-

to per i comuni (con andamento crescente rispetto all'esercizio precedente) e per le comunità montane (con andamento decrescente).

I trasferimenti alle province presentano un andamento decrescente e, come nell'esercizio 1993, sono superati dalle accensioni di prestiti che, pur diminuendo, costituiscono poco più della metà delle fonti di finanziamento di questi enti.

Le riscossioni di crediti, nei due esercizi considerati, sono rimaste sostanzialmente pari per i comuni, mentre registrano flessioni superiori al 20 % tanto per le province, che per le comunità montane e forniscono un indizio delle difficoltà di questi enti a riscuotere i crediti indicati in bilancio.

Le accensioni di prestiti delle comunità montane presentano una notevole impennata, mentre quelle dei comuni e delle province mostrano, rispettivamente, aumenti e diminuzioni che si attestano intorno al medesimo indice percentuale.

Le alienazioni patrimoniali hanno incrementi già segnalati per le province e per i comuni, mentre presentano una flessione per le comunità montane, che dimostrano crescenti difficoltà ad utilizzare questo strumento per procurarsi finanziamenti.

Province

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

Titoli IV e V	*1993*		*1994*		
Categorie econo miche	*accertamenti competenza*	*Quota % di col. 2*	*accertamenti di competenza*	*Quota % di col. 4*	*Variaz. % col.4/col.2*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Alienazione beni patrimoniali	49.375	2,6	78.189	4,39	58,35
Riscossioni crediti	83.971	4,41	61.523	3,46	- 26,73
Trasferimenti di capitali	823.819	43,29	745.340	41,88	- 9,52
Accensione prestiti	945.680	49,70	894.493	50,27	- 5,41
TOTALE	**1.902.845**	**100**	**1.779.545**	**100**	**- 6,47**

Comuni

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

Titoli IV e V Categorie economiche	*1993 Accertamenti di competenza*	*1993 Quota % di col. 2*	*1994 Accertamenti di competenza*	*1994 Quota % di col. 4*	*Variaz. % col.4/col.2*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Alienazione beni patrimoniali	1.227.397	9,51	1.281.185	8,96	4,38
Riscossioni crediti	1.939.234	15,02	1.939.992	13,57	0,03
Trasferimenti di capitali	4.499.870	34,87	5.550.847	38,81	23,35
Accensione prestiti	5.239.825	40,6	5.528.921	38,66	5,51
TOTALE	**12.906.326**	**100**	**14.300.945**	**100**	**10,8**

Comunità montane

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

Titoli IV e V Categorie economiche	*1993 Accertamenti di competenza*	*1993 Quote %*	*1994 Accertamenti di competenza*	*1994 Quote %*	*1993-1994 Variazioni %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Alienazione beni patrimoniali	7.539	0,6	6.482	0,65	- 14,01
Riscossioni crediti	21.426	1,7	16.731	1,69	- 21,01
Trasferimenti di capitali	1.192.113	94.88	874.315	88,15	- 26,65
Accensione prestiti	35.425	2,82	94.301	9,51	166,19
TOTALE	**1.256.503**	**100**	**991.829**	**100**	**- 21,06**

4.3.2 Riscossioni

Le riscossioni sono diminuite del 9,16 % riguardo a tutti gli enti oggetto di esame. Considerando distintamente le categorie economiche che compongono il comparto, la diminuizione riguarda le riscossioni di crediti (-4,45%) e le accensioni di prestiti (-25,29%). Queste, in conseguenza della riduzione, sono passate al secondo posto (dal primo che occupavano nel 1993) fra le quattro categorie che costituiscono le fonti di finanziamento degli investimenti. La diminuzione delle indicate categorie è stata rilevante, tanto da influenzare l'andamento dell'intero comparto, risultato negativo al termine dell'esercizio 1994, nonostante si siano verificati aumenti nelle riscossioni delle alienazioni patrimoniali (5,88%) e nei trasferimenti di capitale (6,86%), categoria quest'ultima che si presenta al primo posto tra quelle del comparto, ma con un importo che è inferiore di 949,2 miliardi rispetto a quello che

nel 1993 era stato riscosso per accensione di prestiti. La diminuzione delle accensioni di prestiti indica un forte rallentamento nella esecuzione delle opere pubbliche, ai cui stati di avanzamento sono collegate le riscossioni di quote dei mutui.

Riscossioni

(importi in milioni di lire)

Titolo IV - ctg.1ª, 3ª,2ª Titolo V - categ. 2ª	*Province, Comuni, Comunità Montane eserc. 1993*	*Province, Comuni, Comunità Montane eserc. 1994*	*Variazione % (col. 3/col. 2)*
1	*2*	*3*	*4*
Alienazione beni patrimoniali	1.010.490	1.069.972	5,88
Riscossione crediti	1.466.915	1.401.578	- 4,45
Trasferimenti di capitale	5.652.717	6.040.509	6,86
Accensione di prestiti	6.989.755	5.221.769	- 25,29
TOTALE	**15.119.887**	**13.733.828**	**- 9,16**

Disaggregando i dati per tipi di enti si nota (v. prospetti nel volume degli allegati) che la diminuzione riguarda soltanto i comuni (-12,14%), mentre province e comunità montane presentano aumenti nelle riscossioni, maggiori per le prime (7,02%).

I tre tipi di enti in esame presentano andamenti uniformi soltanto riguardo a due categorie economiche: diminuzioni nelle accensioni di prestiti, più elevate per i comuni (-28,04%) e più contenute per le province (-9,60%); aumenti per i trasferimenti di capitale, maggiori per le province (22,64%) e contenuti nell'1,87 % per le comunità montane. Le alienazioni patrimoniali segnalano aumenti nelle province (254,73%) e nelle comunità montane (55,45%), che hanno riscosso i corrispettivi delle alienazioni avviate anche negli anni precedenti, ed il lieve decremento

(-0,45%) dei comuni. Le riscossioni di crediti presentano decrementi per comuni (-5,51%) e comunità montane (-47,06%), mentre per le province l'aumento del 38,58 %.

La distribuzione territoriale delle riscossioni, distinta per tipi di enti, mostra per le **province** che l'aumento complessivo (7,02%) risulta da diminuzioni nelle aree nord occidentale (8-2,18%), nord orientale (-4,70%) ed insulare (8-4,01%), e da aumenti nell' area centrale (29,47%) ed in quella meridionale (26,02%).

Nell'area settentrionale, la diminuzione delle riscossioni è determinata da decrementi in Lombardia (-1,89%), Liguria (-20,73%), Emilia Romagna (-26,63%), che superano gli aumenti verificatisi in Piemonte (9,82%), Veneto (6,95%) e Friuli Venezia Giulia (48,14%).

L'aumento nell'area centrale risulta da aumenti segnalati in tutte le regioni che ne fanno parte, mentre nell'area meridionale l'aumento complessivo sconta la diminuzione della Calabria (-32,49%).

Per i **comuni**, la distribuzione territoriale delle riscossioni, complessivamente diminuite del 12,14 %, individua diminuzioni in tutte le aree geografiche, tranne in quella nord occidentale che presenta un modesto aumento (0,51%). In quest'area il risultato positivo è determinato dagli aumenti verificatisi in Piemonte (0,35%), Valle d'Aosta (432,84%) e Lombardia (4,27%) e dalla diminuzione in Liguria (-17,63%).

L'area nord orientale presenta una diminuzione del 10,27 %, determinata da decrementi nelle regioni Trentino Alto Adige (-39,99%), Veneto (-19,56%), Friuli Venezia Giulia (-5,59%), e da aumenti in Emilia Romagna (5,35%). E' da notare che la diminuzione segnalata in Trentino Alto Adige ha l'indicatore più elevato ed è stata determinata da comuni delle classi demografiche dalla 6ª alla 9ª.

Il decremento dell'area centrale (-19,08%) è prevalentemente determinato dalla diminuzione nel Lazio (-31,76%) e questa, a sua volta, dipende da diminuzioni

del 37,15 % nel comune di Roma e del 20,90 % nei comuni della 9ª classe demografica.

Il risultato dell'area meridionale (-20,98%) deriva da diminuzioni in Molise (-2,93%), Campania (-37,34%) e Puglia (-16,53%), che hanno superato gli aumenti osservati in Abruzzo (1,83%), Basilicata (36,23%) e Calabria (45,25%).

Entrambe le isole segnalano un andamento negativo, più accentuato in Sicilia (-15,29%).

Il modesto aumento delle riscossioni delle **comunità montane** (1,43%), distribuito sul territorio, segnala incrementi in tutte le aree geografiche, ad eccezione di quelle nord orientale e centrale. Nella prima, la diminuzione (-11,88%) dipende da quelle segnalate in Trentino Alto Adige (-12,37%), Friuli Venezia Giulia (-20,02%) ed Emilia Romagna (-37%), ed è attenuata dall'aumento (78,84%) nel Veneto.

Nell'area centrale, la diminuzione delle riscossioni in Toscana (-28,48%) ed in Umbria (-17,32%) ha determinato il risultato negativo di tutta l'area (-15,19%), nonostante gli aumenti delle riscossioni nelle Marche (18,54%) e nel Lazio (11,87%).

4.3.3 Alienazioni di beni patrimoniali

L' azione di dismissione di beni patrimoniali, sospinta da leggi che la prevedono anche per acquisire risorse da destinare al pagamento di debiti fuori bilancio, si è svolta in modo non corrispondente alle attese, come emerge dai consuntivi dell'esercizio 1994.

Le province hanno proseguito l'attività senza particolari entusiasmi, ma con maggior decisione, come può desumersi dagli aumenti degli importi dei procedimenti di dismissione avviati (accertamenti) e, più ancora, di quelli conclusi nell'esercizio ed iniziati anche negli anni precedenti (riscossioni). Restano pressoc-

chè stazionari i residui che prevalentemente possono riguardare parte dei procedimenti iniziati nell'esercizio e non conclusi.

I comuni hanno superato i livelli di attività raggiunti nel 1993, quanto alle nuove procedure (accertamenti) ed a quelle in corso al termine dell'esercizio (residui), cresciute di oltre il 4 %, mentre sono leggermente calate le procedure concluse, desumibili dalle riscossioni.

Le comunità montane segnalano aumenti soltanto nelle procedure concluse nell'esercizio e decrementi nell'avvio di nuove dismissioni e, in misura più consistente, nei procedimenti in corso al termine dell'esercizio, che potrebbero anche manifestare le difficoltà di questi enti a privarsi di beni la cui consistenza effettiva potrà essere conosciuta dall'esame dei conti del patrimonio, man mano che saranno compilati con maggiore aderenza alla realtà dei valori dei cespiti, in attuazione delle nuove norme contabili. Dai consuntivi degli esercizi 1993 e 1994, considerati distintamente per ciascuna tipologia degli enti sui quali riferisce la Sezione, le alienazioni dei beni patrimoniali presentano accertamenti di competenza, riscossioni totali e residui totali indicati nei seguenti prospetti:

Province

Alienazione di beni patrimoniali - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e var.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	49.375		21.183		56.327	
Es. fin. 1994	78.189	58,35	75.143	254,73	56.913	1,04
Var.ni 1993-94, importo (+/-)	28.814		53.960		586	

Comuni

Alienazione di beni patrimoniali - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finan. e variaz.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	1.227.397		971.354		2.025.908	
Es. fin. 1994	1.281.185	4,38	966.920	- 0,45	2.111.497	4,22
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	53.788		- 4.434		85.589	

Comunità montane

Alienazione di beni patrimoniali - esercizio 1993/94

(importi in milioni di lire)

Eserc. finan. e variaz.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var .% su es. prec.*	*Importo*	*Var. % su es. prec.*	*Importo*	*Var. % su es. prec.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin 1993	7.539		17.953		53.787	
Es. fin. 1994	6.482	- 14,01	27.909	55,45	28.004	- 47,93
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 1.057		9.956		- 25.783	

4.3.4 Riscossioni di crediti

Le riscossioni di crediti sono indicate al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla Tesoreria statale, e riguardano crediti nei confronti dello Stato, delle regioni e degli enti del settore pubblico

Gli accertamenti per riscossioni di crediti di province, comuni e comunità montane, considerati complessivamente, mostrano una diminuzione nell'esercizio 1994. Questo andamento differisce da quello delle altre categorie economiche in esame che, invece, presentano aumenti. Parimenti in diminuzione risulta il rapporto di composizione delle riscossioni di crediti rispetto alle altre entrate in esame e, quindi, il minor peso delle riscossioni di crediti nell'insieme degli accertamenti destinati agli investimenti.

Disaggregando i dati per tipi di enti, risulta che gli accertamenti sono pressocchè pari a quelli dell'esercizio precedente per i comuni, mentre sono diminuiti di oltre il 20 % per le province e per le comunità montane. Le riscossioni totali, in termini di cassa, sono aumentate soltanto per le province che, corrispondentemente, presentano una diminuzione nell'importo dei residui totali, connessa anche alla diminuzione degli accertamenti. L'importo dei residui, però, pur diminuito, è più che doppio rispetto agli accertamenti e segnala difficoltà nella riscossione dei crediti.

Per i comuni permane, tra accertamenti e riscosioni totali, un notevole divario di oltre 600 miliardi che determina un costante aumento dei residui, accresciutisi al termine dell'esercizio di oltre 500 miliardi. E' evidente che si aggravano le difficoltà dei comuni nella realizzazione dei crediti, a meno che non si tratti di poste non correttamente indicate in bilancio. Le comunità montane presentano diminuzioni per accertamenti, riscossioni e residui, più marcate per le riscossioni (-47,06%). Alle diminuzioni si associa l'aumento del divario tra accertamenti e riscossioni (passato nel biennio 1993-1994 da 1.815 milioni a 6.315 milioni) a segnalare le gravi difficoltà di questi enti a riscuotere i crediti, che peraltro hanno scarsa incidenza nel complesso delle loro entrate, rispetto alle quali rappresentano soltanto l'1,69 %.

Le riscossioni di crediti risultanti dai consuntivi degli enti di competenza della Sezione, raggruppati distintamente per ciascuna tipologia di enti e per gli esercizi 1993 e 1994, hanno fatto individuare i seguenti risultati:

Province

Riscossioni di crediti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su eser. prec.te*	*Importo*	*Var. % su eser. prec.te*	*Importo*	*Var. % su eser. prec.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	83.971		57.573		298.651	
Es. fin. 1994	61.523	- 26,73	78.058	35,58	138.300	- 53,69
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 22.448		20.485		-160.351	

Comuni

Riscossioni di crediti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su eserc. pr.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	1.939.234		1.389.731		3.407.292	
Es. fin. 1994	1.939.992	0,03	1.313.140	- 5,51	3.936.307	15,52
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	758		- 76.591		529.015	

Comunità montane

Riscossioni di crediti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz.ne (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su es. pr.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	21.426		19.611		15.101	
Es. fin. 1994	16.731	- 21,91	10.380	- 47,06	13.553	- 10,25
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 4.695		- 9.231		- 1.548	

4.3.5 Trasferimenti di capitale

I trasferimenti di capitale presi in esame sono quelli erogati da regioni, enti pubblici ed amministrazioni dello Stato diverse dal Ministero dell'interno, e risultano dai conti consuntivi degli enti di competenza della Sezione. Gli accertamenti, complessivamente considerati per province, comuni e comunità montane, hanno costituito nell'esercizio 1994, come nel precedente, la quota maggiore delle entrate per investimenti.

Disaggregando i dati, si osserva che gli accertamenti sono aumentati per i comuni di oltre il 23 %, e diminuiti per province (di quasi il 10%) e comunità montane, per le quali queste entrate, pur dopo una consistente diminuzione (-26,65%), costituiscono l'88,15 % del complesso delle loro entrate per investimenti. Le riscossioni sono aumentate per i tre tipi di enti in esame ed in misura proporzionalmente maggiore per le province, che presentano, correlativamente, una significativa diminuzione dei residui totali. Questi sono diminuiti, con minore incisività, anche

per le comunità montane, mentre presentano un incremento per i comuni, per i quali hanno raggiunto l'importo di 13.450,8 miliardi. La massa dei residui dei comuni supera del 142,3 % l'importo degli accertamenti di competenza dell'esercizio e segnala le difficoltà degli enti ad incassare i trasferimenti, solitamente connesse ai ritardi negli adempimenti previsti per i vari tipi di operazioni.

Province

Trasferimenti di capitale - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz.ni (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	823.819		648.504		2.320.559	
Es. fin. 1994	745.340	- 9,52	795.363	22,64	1.822.672	- 21,45
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 80.349		150.070		- 497.887	

Comuni

Trasferimenti di capitali - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz. (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su es. prec.te*	*Importo*	*Var. % su es. prec.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	4.499.870		4.219.047		13.308.365	
Es. fin. 1994	5.550.847	23,25	4.445.235	5,36	13.450.812	1,07
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	1.050.977		226.188		142.447	

Comunità montane

Trasferimenti di capitali - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz. (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es. pr.te*	*Importo*	*Var. % su es. pr.te*	*Importo*	*Var. % su es. pr.te*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	1.192.113		785.166		2.839.800	
Es. fin. 1994	874.315	- 26,65	799.911	1,87	2.601.439	- 8,39
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 317.798		14.745		- 238.361	

4.3.6 Accensioni di prestiti

Le accensioni di prestiti delle province presentano diminuzioni negli accertamenti, a motivo del minor ricorso ai mutui per la realizzazione delle opere pubbliche, e diminuzioni più consistenti nelle riscossioni dei mutui, per il lento procedere delle opere finanziate, ai cui stati di avanzamento sono normalmente legati i pagamenti di quote dei mutui concessi. Correlativamente aumentano i residui totali che segnalano le opere in corso di realizzazione.

Per i comuni, invece, aumentano gli accertamenti in quanto aumenta il ricorso ai mutui per il finanziamento delle opere pubbliche, ma l'importo accertato rimane al di sotto di quello del 1992. Diminuiscono considerevolmente le riscossioni, per la lenta realizzazione delle opere e, di conseguenza, aumentano i residui, ma è interessante segnalare che la variazione dei residui è nettamente inferiore allo scarto tra accertamenti di competenza e riscossioni totali, in quanto le riscossioni hanno prevalentemente interessato il conto dei residui.

Le comunità montane presentano un considerevole aumento degli accertamenti, una diminuzione delle riscossioni ed un aumento dei residui.

Province

Accensioni di prestiti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz. (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var.% su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	945.680		1.023.660		3.119.028	
Es. fin. 1994	894.493	- 5,41	925.367	- 9,60	3.285.800	5,34
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	- 51.187		- 98.293		166.772	

Comuni

Accensioni di prestiti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz. (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var .% su es.pr.*	*Importo*	*Var .% su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	5.239.825		5.942.617		15.425.891	
Es. fin. 1994	5.528.921	5,51	4.276.265	- 28,04	15.905.227	3,10
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	289.096		- 1.666.352		479.336	

Comunità montane

Accensioni di prestiti - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Eserc. finanz. e variaz. (+/-)	*Accertamenti di c. competenza*		*Riscossioni totali*		*Residui totali*	
	Importo	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*	*Importo*	*Var. % su es.pr.*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Es. fin. 1993	35.425		23.478		85.828	
Es. fin. 1994	94.301	166,19	20.137	- 14,13	149.127	73,75
Var.ni 1993-94 importo (+/-)	58.876		- 3.341		63.299	

4.4 Spesa

La relazione sugli investimenti, come di consueto, prende in esame i risultati delle prime quattro categorie di spesa del titolo II, considerati rappresentativi degli interventi degli enti locali nel settore. In particolare, le prime due categorie ("beni ed opere immobiliari a carico diretto" e "beni, mobili, macchine, attrezzature a carico diretto") rappresentano gli investimenti gestiti e realizzati dall'ente locale, mentre le altre due ("trasferimenti di capitali" e "partecipazioni azionarie e conferimenti") configurano trasferimenti di capitali o assegnazioni di fondi a terzi a fini di investimenti realizzati da altri soggetti.

Dai consuntivi degli enti in esame risultano i seguenti movimenti finanziari per gli esercizi 1993 e 1994.

Tit II, ctg. 1ª, 2ª, 3ª e 4ª - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

ENTI	*Esercizio 1993*		*Esercizio 1994*		*Esercizio 1994*	
	Impegni di competenza	*Pagamenti totali*	*Impegni di competenza*	*Var. % 1993-1994*	*Pagamenti totali*	*Var. % 1993-1994*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Province	2.069.510	1.765.032	2.279.359	10,14	1.687.088	- 4,41
Comuni	10.463.357	9.232.559	12.414.307	18,64	8.447.104	- 8,50
Comunità montane	1.256.505	756.633	992.472	-21,01	755.886	- 0,09
TOTALE	**13.789.372**	**11.754.224**	**15.686.138**	**13,75**	**10.890.078**	**- 7,35**

Il confronto tra i risultati dei due esercizi per il complesso degli enti in esame mostra un aumento degli impegni (13,75%) più accentuato per i comuni (18,64%), mentre in controtendenza, come nell'esercizio precedente, appaiono le comunità montane, i cui impegni per l'avvio di nuove iniziative di investimento si sono ridotti di oltre il 21 %.

I pagamenti totali, che segnalano gli investimenti realizzati nell'esercizio, anche se avviati negli anni precedenti, rivelano una diminuzione del 7,35 %. La riduzione si è verificata per tutti gli enti esaminati, in misura più accentuata per i comuni (-8,50%) e trascurabile (-0,09%) per le comunità montane; per le province si attesta al 4,41 %.

Un'idea degli investimenti che, in confronto con l'esercizio 1993, non sono stati eseguiti, può essere offerta dall'importo della riduzione che è di 864 miliardi per il complesso degli enti. La quota maggiore della riduzione, di oltre 785 miliardi, è dei comuni. Per questi enti si aggravano le difficoltà del settore, in quanto nell'esercizio 1993 le loro realizzazioni presentavano, rispetto all'esercizio 1992, una riduzione di oltre 580 miliardi.

4.4.1 Impegni

Gli impegni, come già indicato, sono complessivamente aumentati del 13,75%. L'aumento deriva da aumenti nell'avvio di nuove iniziative di investimenti diretti in beni ed opere immobiliari (16,79%) ed in beni mobili (22,25%) e da diminuzioni di investimenti indiretti attuati con trasferimenti di capitali (-6,30%) e partecipazioni azionarie (-26,78%).

L'aumento degli investimenti mobiliari si è verificato per tutti gli enti: in misura più accentuata per le province (34,31%), e con una differenza di oltre dieci punti percentuali negli indicatori per le comunità montane (23,89%) ed i comuni (20,53%).

L'aumento degli investimenti immobiliari, invece, deriva da aumenti segnalati da province (15,30%) e comuni (20,22%) e dalla consistente diminuzione (-29,28%) delle comunità montane.

Le segnalate diminuzioni dei trasferimenti di capitale e delle partecipazioni azionarie, dipendono, per ciascuna categoria, da diminuzioni verificatesi in due tipi di enti e da aumenti nel terzo tipo. Le comunità montane presentano diminuzioni tanto per i trasferimenti di capitale (-6,30%), che per le partecipazioni azionarie (-26,78%), mentre comuni e province presentano un risultato positivo ed uno negativo in ciascuna delle categorie indicate. Precisamente i comuni mostrano un aumento (12,80%) nei trasferimenti di capitale, ove le province segnalano una diminuzione (-21,93%). Viceversa, nelle partecipazioni azionarie le province conseguono un aumento (9,24%), mentre i comuni registrano una diminuzione (-37,16%).

Disaggregando i dati per tipi di enti, si desume che l'aumento complessivo degli impegni risulta da aumenti delle province (10,14%) e dei comuni (18,64%), e da diminuzioni delle comunità montane (-21,01%).

L'aumento segnalato dalle **province** risulta da incrementi in tutte le categorie economiche, che hanno assorbito la diminuzione verificatasi negli investimenti indiretti per trasferimenti di capitale (-21,93%).

Gli investimenti mobiliari presentano l'indice di aumento più elevato (34,31%), che è seguito da quello per investimenti immobiliari (15,30%) e per partecipazioni azionarie (9,24%).

La distribuzione sul territorio dell'aumento degli impegni, individua nelle aree nord occidentale, centrale ed insulare aumenti che prevalgono sulle diminuzioni osservate nelle aree nord orientale e meridionale.

L'aumento nell'area nord occidentale deriva da incrementi in Ligūria (64,12%) e Piemonte (57,68%), e da diminuzioni in Lombardia (-23,33%).

Nell'area centrale, l'aumento del 26,58 % consegue agli incrementi segnalati in Toscana (35,98%), Umbria (11,18%) e Lazio (15,47%), ed alla diminuzione osservata nelle Marche (-15,05%).

Entrambe le isole presentano aumenti: la Sicilia del 35,58 % e la Sardegna del 95,55 %.

Le diminuzioni degli impegni nell'area nord orientale (-18,62%) sono determinate da decrementi osservati nei territori regionali che fanno parte dell'area: l'indicatore più elevato è dell'Emilia Romagna (-36,44%), seguito da quelli del Friuli Venezia Giulia (-17,47%) e del Veneto (-1,18%).

La diminuzione osservata nell'area meridionale (-9,22%) risulta da diminuzioni in Basilicata (-68,74%) e Puglia (-21,64%), che prevalgono sugli aumenti degli impegni in Molise (53,52%), Calabria (32,54%), Abruzzo (26,20%) e Campania (11,74%).

L'aumento degli impegni dei **comuni** (18,64%) deriva da aumenti nell'avvio di nuove iniziative di investimenti diretti immobiliari (20,22%) e mobiliari (20,53%); da aumenti di investimenti indiretti per trasferimenti di capitale (12,80%), e dalla diminuzione delle partecipazioni azionarie (-37,16%).

L'analisi delle variazioni degli impegni dei comuni nel biennio 1993-1994, in relazione al territorio, mostra in tutte le grandi aree geografiche aumenti, che vengono esaminati in ordine decrescente rispetto all'indicatore.

L'aumento più elevato è dell'area meridionale (30,59%) e deriva da aumenti verificatisi in tutte le regioni che ne fanno parte, con eccezione per il Molise che presenta una diminuzione del 40,60 %, addebitabile ai risultati dei comuni delle classi demografiche 6ª (-80,05%) e 7ª (-43,24%).

Le isole hanno un aumento del 22,23 %, derivante da quelli della Sardegna (12,99%) e della Sicilia (25,39%). In quest'isola, l'aumento complessivo delle nuove iniziative ha assorbito le diminuzioni verificatesi nei comuni delle classi demografiche 9ª (-14,82%) e 10ª (-30,63%).

L'aumento dell'area centrale (19,43%) risulta da aumenti osservati in tutte le regioni che ne sono parte. L'indice più elevato è della Toscana (25,35%) e deriva da aumenti nei comuni delle classi 6ª, 7ª, 8ª e 10ª, e da diminuzioni nei comuni delle classi 5ª e 9ª. E' da notare che nel Lazio, l'aumento delle nuove iniziative in ambito regionale (16,26%), è determinato dal peso dell'aumento verificatosi nel comune di Roma (31,85%), che sovrasta le diminuzioni dei nuovi investimenti nei comuni delle classi demografiche 6ª (-18,46%) e 7ª (-9,11%).

Nell'area nord orientale l'aumento degli impegni (17,46%) risulta da incrementi verificatisi in tutte le regioni, ad eccezione del Veneto che presenta una diminuzione (-2,16%) dovuta ai risultati negativi dei comuni delle classi 8ª (-12,20%), 9ª (-24,55%), e 10ª (-24,01%).

Nell'area nord occidentale, l'aumento dell'8,64 % sconta la diminuzione (-11,25%) della Valle d'Aosta e deriva dagli aumenti del Piemonte (11,42%), Lombardia (4,19%) e Liguria (28,49%). E' da notare che l'aumento complessivo in Piemonte e Lombardia è determinato dal peso dell'aumento nei comuni compresi nelle classi demografiche dalla 5^ all'8^, in quanto in entrambe le regioni i comuni delle classi 9ª ed 11ª hanno registrato diminuzioni: in Piemonte, del 17,13 % e, rispettivamente, del 39,93 %; in Lombardia, del 20,11 % e, rispettivamente, dell'8,10 %.

Le **comunità montane**, come indicato, presentano una diminuzione degli impegni (-21,01%) che deriva dai decrementi verificatisi in tre categorie economiche:

negli investimenti diretti immobiliari (-29,28%), nei trasferimenti di capitale (-14,91%), e nelle partecipazioni azionarie (-69,67%). In controtendenza, rispetto all'andamento complessivo delle nuove iniziative di investimento delle comunità montane, appaiono gli investimenti degli stessi enti in beni mobili che offrono un aumento del 23,89 %.

L'analisi territoriale delle variazioni degli impegni rivela diminuzioni nell'area centro meridionale ed insulare, che prevalgono sugli aumenti dell'area settentrionale. In questa si distingue l'area nord occidentale, con un aumento del 27,05 %, determinato dagli aumenti in Piemonte (119,37%) e Liguria (53,65%), che prevalgono sulle diminuzioni in Valle d'Aosta (-12,73%) e Lombardia (-2,35%).

Nell'area nord orientale l'aumento degli impegni è molto contenuto (0,65%) e risulta dagli aumenti del Trentino Alto Adige (17,08%) e del Veneto (49,29%), che presenta in aumento gli impegni degli enti di tutte le classi di superficie che ne fanno parte (dalla 1^ alla 4^ classe). Tali aumenti risultano prevalenti sulle diminuzioni del Friuli Venezia Giulia (-23,96%) e dell'Emilia Romagna (-28,68%). Queste due regioni, in controtendenza rispetto all'andamento negativo in esse espresso, presentano in aumento enti di una sola classe di superficie: il Friuli Venezia Giulia mostra le comunità montane della 1^ classe (fino a 15.000 ettari) con incrementi del 112,27 %; l'Emilia Romagna, gli enti dell'ultima classe (la 5^, che raggruppa gli enti con oltre 70.000 ettari di superficie) con incrementi del 5,72 %.

Nell'area centrale, la diminuzione complessiva (-0,47%) deriva dalle diminuzioni in Toscana (-20,47%), Umbria (-15,81%) e Marche (-26,80%), e da aumenti nel Lazio (75,58%).

Nell'area meridionale, la diminuzione del 30,39 % deriva da quella verificatasi in tutte le regioni che ne fanno parte, che mostrano gli indici più elevati in Calabria (-83,63%), Basilicata (-48,46%) e Abruzzo (-39,58%).

La Sardegna presenta decrementi dell'81,72 %.

E' da segnalare che in due regioni, tutte le rispettive comunità montane presentano diminuzioni negli impegni: si tratta delle comunità montane dell'Umbria (ove sono censiti enti delle classi 2^, 4^ e 5^) e della Calabria (ove sono censiti enti delle cinque classi di superficie).

Titolo II, ctg. 1/4

(importi in milioni di lire)

Comuni con	*Impegni di competenza*			*Pagamenti totali*		
+ 8.000 ab.ti	*1993*	*1994*	*Var. % (3/2)*	*1993*	*1994*	*Var. %(6/5)*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Nord-Ovest	2.719.032	2.953.959	8,64	2.462.702	2.280.966	- 7,37
Nord-Est	2.412.960	2.834.280	17,46	1.930.869	1.737.936	- 9,99
Centro	2.204.602	2.633.045	19,43	1.673.967	1.825.926	9,07
Sud	2.045.535	2.671.421	30,59	2.294.872	1.763.424	- 23,15
Isole	1.081.226	1.321.599	22,23	870.145	838.850	- 3,59
TOTALE	**10.463.357**	**12.414.307**	**18,64**	**9.232.559**	**8.447.104**	**- 8,50**

4.4.2 Pagamenti e localizzazione delle realizzazioni

I pagamenti totali degli enti in esame (province, comuni e comunità montane) presentano, ripetto all'esercizio 1993, la diminuzione del 7,35 %. Scomponendo i dati in relazione alle categorie economiche della spesa, si nota che la diminuzione deriva da quelle verificatesi negli investimenti diretti immobiliari (-3,43%), nonchè negli investimenti indiretti per trasferimenti di capitali (-38,92%) e per partecipazioni azionarie (-2,20%). In controtendenza appaiono i pagamenti per investimenti mobiliari, con un aumento del 7,78 %.

Disaggregando i dati in relazione agli enti, risultano diminuzioni per tutti gli enti in esame.

Le **province** segnalano una diminuzione dei pagamenti del 4,41 %, determinata dalla riduzione degli investimenti immobiliari (-15,60%), mentre appaiono in controtendenza, rispetto all'andamento generale negativo delle province, le altre categorie economiche, che presentano aumenti per investimenti mobiliari (112,85%), trasferimenti di capitale (5,06%) e partecipazioni azionarie (251%).

L'analisi territoriale dei pagamenti totali, che segnalano le realizzazioni degli investimenti, mostra diminuzioni in tutte le aree geografiche, ad eccezione dell'area meridionale che presenta un aumento del 24,97 %. In quest'area l'aumento deriva dagli incrementi verificatisi in Puglia (78,38%), Campania (58,02%), Basilicata (31,56%), ed Abruzzo (18,78%), che hanno superato le diminuzioni segnalate in Molise (-53,65%) e Calabria (-31,07%).

Le altre aree presentano diminuzioni e sono elencate in ordine decrescente rispetto all'indicatore. Presentano l'indice più elevato le isole (-12,53%), ove la diminuzione deriva da quelle verificatesi in Sicilia (-13,60%) e Sardegna (-9,58%).

La diminuzione dell'area nord orientale (-11,81%) è prevalentemente influenzata dalle riduzioni in Emilia Romagna (-24,88%) e nel Veneto (-7,13%), che hanno assorbito l'aumento del Friuli Venezia Giulia (13,45%).

Nell'area nord occidentale, la diminuzione dell'11,47 % deriva da quelle in Liguria (-41,32%), Piemonte (-15,44%) e Lombardia (-0,11%).

Nell'area centrale, la diminuzione dell'1,68 % dipende dalle prevalenti riduzioni in Toscana (-11,90%) ed Umbria (-9,82%), rispetto agli aumenti delle Marche (18,96%) e del Lazio (2,68%).

I **comuni** presentano una diminuzione dei pagamenti totali (-8,50%), che deriva da diminuzioni verificatesi in tutte le categorie economiche: negli investimenti diretti immobiliari (-1,57%), in quelli mobiliari (-7,61%), negli investimenti indiretti per trasferimenti di capitali (-63,65%), e per partecipazioni azionarie (-29,01%).

La distribuzione dei pagamenti sul territorio mostra che è diffusa la tendenza alla diminuzione, ad eccezione dell'area centrale, che presenta un aumento del

9,07%. La diminuzione delle realizzazioni è maggiore nell'area meridionale (-23,15%), mentre, nelle aree nord occidentale e nord orientale è, rispettivamente, del 7,37 %, e del 9,99 %. E' più contenuta nelle isole (-3,59%).

L'aumento nell'area centrale è determinato dai prevalenti aumenti in tutte le regioni che ne fanno parte, ad eccezione dell'Umbria, che presenta una diminuzione del 6,39 %, addebitabile ai risultati dei comuni delle classi 5^ (-67,90%), 6^ (-17,03%), e 9^ (-18,08%).

La diminuzione in tutta l'area settentrionale deriva da riduzioni: nel Veneto (-13,67%), che presenta risultati negativi per i comuni di cinque classi demografiche (dalla 6^ alla 10^); in Liguria (-10,84%) e in Lombardia (-7,18%), ove il risultato è determinato, rispettivamente, dai comuni di Genova (-28,27%) e di Milano (-27,45%), nonchè dai comuni della quinta classe demografica (-11,16% e, rispettivamente, -2,27%); in Emilia Romagna (-10,80%), che evidenzia diminuzioni per i comuni di quattro classi (dalla 7^ alla 10^); in Piemonte (-6,63%), che presenta diminuzioni per il comune di Torino (-4,17%) e per i comuni di quattro classi demografiche (dalla 6^ alla 9^); in Friuli Venezia Giulia (-1,93%), che presenta in diminuzione i comuni delle classi 5^, 7^ e 9^; in Trentino Alto Adige (-0,06%), che presenta in diminuzione i comuni delle classi 7^ ed 8^.

In tutta l'area settentrionale, appare in controtendenza la Valle d'Aosta, con un aumento del 38,97 %.

La diminuzione nell'area centrale (-23,15%), deriva da riduzioni verificatesi in tre regioni: Campania (-44,07%), ove il decremento dipende dai risultati negativi del comune di Napoli (-66,57%) e dei comuni delle classi 7^ (-22,71%), 8^ (-31,17%), e 9^ (-26,56%); Puglia (-13,54%), che mostra diminuzioni per i comuni delle classi 6^ (-3,84%), 9^ (-29,23%), e 10^ (-64,96%); Abruzzo (-5,42%), che presenta diminuzioni per i comuni delle classi 6^ (-22,04%), 8^ (-0,72%), e 9^ (-32,26%).

La diminuzione nell'area insulare (-3,59%), è determinata dalla riduzione verificatasi in Sicilia (-6,95%), risultata prevalente sull'aumento conseguito dalla Sardegna (5,65%). Le valutazioni delle nuove iniziative di investimento e delle realizzazioni nei comuni possono essere arricchite considerando la popolazione, che nel Sud e nelle isole raggiunge circa il 37 % di quella nazionale. Le nuove iniziative (impegni di competenza) presentano nel Mezzogiorno e nelle Isole quote distanti dal peso demografico di quest'area, e la distanza, maggiore nell'esercizio 1993, si riduce nel 1994.

Impegni di competenza

(importi in milioni di lire)

Comuni con	*1993*		*1994*	
+ 8.000 ab.ti	*Importo*	*Quota %*	*Importo*	*Quota %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Centro-Nord	7.336.596	70,12	8.421.287	67,84
Mezzogiorno	3.126.761	29,88	3.993.020	32,16
TOTALE	**10.463.357**	**100,00**	**12.414.307**	**100,00**

Nelle realizzazioni degli investimenti, lo scarto tra gli indicatori del peso demografico dell'area e quello dei pagamenti totali si attenua rispetto allo scarto già considerato per le nuove iniziative, ma è minore nell'esercizio 1993.

Pagamenti totali

(importi in milioni di lire)

Comuni con	*1993*		*1994*	
+ 8.000 ab.ti	*Importo*	*Quota %*	*Importo*	*Quota %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Centro-Nord	6.067.542	65,72	5.844.830	69,19
Mezzogiorno	3.165.017	34,28	2.602.274	30,81
TOTALE	**9.232.559**	**100,00**	**8.447.104**	**100,00**

Le **comunità montane** presentano una lieve diminuzione dei pagamenti totali (-0,09%), che deriva da diminuzioni degli investimenti indiretti per trasferimenti di capitale (-6,31%), e per partecipazioni azionarie (-67,12%), mentre appaiono in controtendenza gli investimenti diretti immobiliari e mobiliari che presentano aumenti, rispettivamente, del 5,22 %, e dell'8,90 %.

La distribuzione territoriale dei pagamenti evidenzia diminuzioni nel settentrione e nelle isole, ed aumenti nell'area centrale ed in quella meridionale.

Le diminuzioni segnalate nel settentrione sono maggiori nell'area nord occidentale (-26,44%), ove dipendono da riduzioni in Lombardia (-2,16%) ed in Piemonte (-0,15%). La Lombardia presenta risultati negativi per enti appartenenti a tre classi di superficie: alla 1^ (-27,89%), alla 2^ (-14,14%), ed alla 4^ (-18,68%).

Il Piemonte evidenzia risultati negativi per enti delle classi 2^ (-16,31%), e 5^ (-30,82%).

La Valle d'Aosta e la Liguria mostrano, in controtendenza, aumenti, rispettivamente, del 18,87 %, e del 17,02 %.

L'area nord orientale segnala una diminuzione del 16,47 %, determinata dalla riduzione nel Friuli Venezia Giulia (-12,15%), ove presentano risultati negativi le comunità montane delle classi di superficie 2^ (-19,52%) e 5^ (-13,03%). Gli enti delle altre regioni che fanno parte dell'area, presentano aumenti: in Trentino Alto Adige, del 2,59 %; in Emilia Romagna, del 4 %.

L'aumento dei pagamenti nell'area centrale (2,51%) deriva dall'aumento prevalente delle Marche (53,47%) e da quello dell'Umbria (0,15%), che hanno superato le diminuzioni verificatesi nel Lazio (-23,72%) ed in Toscana (-0,38%).

L'aumento nell'area meridionale (9,90%) deriva da incrementi verificatisi in tutte le regioni che ne fanno parte, ad eccezione della Basilicata, che presenta una diminuzione del 9,90 %.

Nell'area insulare, ove sono presenti soltanto le comunità montane della Sardegna, la diminuzione (-12,87%) dipende dalle riduzioni segnalate da enti delle classi 1^ (-34,22%), 3^ (-32,46%), e 5^ (-16,88%).

E' da notare che tutte le comunità montane presenti in due regioni (Lazio e Basilicata) evidenziano risultati negativi.

4.4.3 Iniziative in corso di realizzazione nei comuni e confronto con le realizzazioni

La configurazione della base informatica dei dati di cui dispone la Sezione, come indicato nella precedente relazione (parte II, cap. 5.4, pag. 205 e segg.), non consente attualmente di effettuare un confronto tra la massa spendibile esistente all'inizio dell'esercizio (costituita dai residui passivi ereditati dal precedente esercizio, cui vanno aggiunti gli stanziamenti di competenza di quello in corso) e quella finale risultante dai residui passivi da riportare al successivo esercizio finanziario.

Parimenti non è attualmente possibile confrontare le realizzazioni effettuate in un esercizio con quelle che teoricamente si sarebbero potute realizzare nel medesimo esercizio.

La Sezione, tuttavia, per rappresentare la capacità di spesa in termini concreti ed utilizzando i dati disponibili, ha elaborato una aggregazione contabile che considera le iniziative in corso di realizzazione (impegni), riguardanti le gestioni di competenza e dei residui, per confrontarle con le realizzazioni effettuate (pagamenti totali sulle due predette gestioni).

La rilevazione delle iniziative in atto è costituita dalle aggregazioni delle nuove iniziative (impegni in conto competenza) con quelle avviate in esercizi precedenti ed ancora in corso (impegni in conto residui). La rilevazione, come nella precedente relazione, è effettuata per il complesso degli enti di competenza della Sezione sull'intero titolo II, depurato dei movimenti di fondi (versamenti di somme in depositi bancari e in tesoreria statale).

Iniziative in atto negli esercizi 1993/1994

(importi in milioni di lire)

ENTI	*Impegni di conto competenza*		*Impegni del conto dei residui*		*IMPEGNI TOTALI*	
	Es. fin. 1993	*Es. fin. 1994*	*Es. fin. 1993*	*Es. fin. 1994*	*Es. fin. 1993*	*Es. fin. 1994*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Province	2.235.855	2.322.067	8.491.777	8.201.038	10.727.632	10.523.105
Comuni	12.574.571	14.525.930	41.884.444	41.063.520	54.459.015	55.589.450
Comunità montane	1.323.742	1.071.299	3.379.828	3.502.848	4.703.570	4.574.147
TOTALE	**16.134.168**	**17.919.296**	**53.756.049**	**52.767.406**	**69.890.217**	**70.686.702**

Le iniziative in corso, risultanti dagli impegni totali, sono aumentate dell'1,13 % per il complesso degli enti. Disaggregando i dati si nota che l'aumento si è verificato soltanto per i comuni e risulta dalla combinazione dell'aumento del 15,51 % degli impegni di competenza dell'esercizio 1994 e dalla diminuzione dell'1,95 % degli impegni sui residui. L'aumento degli impegni di competenza è particolarmente significativo in quanto indica il superamento dei decrementi registrati dai comuni nel biennio 1992-1993 (-7,1%) e l'avvio di nuove iniziative che costituiscono il volano per le realizzazioni che, riguardando generalmente opere complesse, richiedono alcuni anni per essere compiute.

Per le province, l'aumento (3,85%) degli impegni di competenza è stato superato dalla diminuzione degli impegni sul conto dei residui, tanto che gli impegni totali presentano la flessione dell'1,9 %.

Le comunità montane presentano una consistente diminuzione degli impegni di competenza che fa mantenere il segno negativo nell'indice di variazione degli impegni totali (-2,75%), nonostante l'aumento verificatosi negli impegni sul conto dei residui

Raffronto iniziative in atto-Realizzazioni

Tit II depurato dei movimenti dei fondi - esercizio 1993/1994

(importi in milioni di lire)

Enti	*Esercizio finanziario 1993*			*Esercizio finanziario 1994*		
	Iniziat. in atto imp.c. + imp.r.	*Realizz.ni: pagamenti totali*	*Realizz.ne % (3/2)*	*Iniziat. in atto imp.c. + imp.r.*	*Realizz.ni: pagamenti totali*	*Realizz. % (6/5)*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
Province	10.727.632	1.854.585	17,28	10.523.105	1.772.891	16,84
Comuni	54.459.015	11.291.366	20,73	55.589.450	9.997.859	17,98
Comunità montane	4.703.570	829.635	17,63	4.574.147	828.073	18,10
TOTALE	**69.890.217**	**13.975.586**	**19,99**	**70.686.702**	**12.598.823**	**17,82**

Il confronto tra le iniziative in corso negli esercizi 1993 1994 e gli investimenti compiuti e pagati negli stessi anni segnala la diminuzione dell'indice di realizzazione, passato da quasi il 20 % al 17,8 %. In termini monetari, la diminuzione delle realizzazioni nel biennio è stata di 1.376,7 miliardi di lire. La discesa dell'indice di realizzazione è più marcata per i comuni (per i quali risulta di 2,75 punti percentuali), mentre per le province è di 0,44 punti percentuali. Le comunità montane, in controtendenza, presentano un aumento dell'indice di realizzazione di 0,47 punti percentuali.

Le realizzazioni degli enti in esame, in termini di cassa, sono diminuite nel biennio di quasi il 10 %, come risulta dai pagamenti totali che, disaggregati, presentano riduzioni del 4,40 % per le province, dell'11,45 % per i comuni e dello 0,18 % per le comunità montane.

La consistenza dei residui passivi al termine dell'esercizio 1994 è aumentata di 2.173,2 miliardi in conseguenza dell'aumento degli impegni totali e della diminuzione dei pagamenti totali. La massa dei residui (58.087 miliardi) è particolar-

mente elevata e segnala l'inadeguatezza dell'azione e degli strumenti amministrativi a realizzare sollecitamente gli investimenti in corso.

Titolo II (depurato dei movimenti dei fondi)

Residui

(importi in milioni di lire)

Enti	*Residui al 31.12.1993*	*Residui al 31.12.1994*	*Variazione % (3/2)*
1	*2*	*3*	*4*
Province	8.873.047	8.750.214	1,38
Comuni	43.167.649	45.591.591	5,61
Comunità montane	3.873.936	3.746.074	- 3,30
TOTALE	**55.914.632**	**58.087.879**	**3,88**

4.4.4 Analisi per categorie

La gestione degli investimenti viene esaminata, come già ricordato, con riferimento ai risultati delle prime quattro categorie del titolo II, ritenute rappresentative degli interventi diretti o indiretti degli enti locali nel settore della spesa in conto capitale.

I dati aggregati degli enti in esame, come già indicato, evidenziano nell'esercizio 1994, per l'avvio di nuove iniziative di investimento, un aumento non condiviso dalle comunità montane, che appaiono in controtendenza. Le realizzazioni presentano una generale diminuzione.

Le **province**, nell'analisi per categorie, mostrano in controtendenza rispetto agli andamenti generali, i trasferimenti di capitali (categoria 3^), per i quali le nuove iniziative sono diminuite del 10,3 % e le realizzazioni sono aumentate del 14,7%.

Rimanendo nell'ambito delle realizzazioni provinciali, contrastano con la

tendenza generale negativa gli investimenti per beni mobili e quelli indiretti per partecipazioni azionarie che presentano aumenti.

Province

(importi in milióni di lire)

Titolo II *Ctg.1ª e 3ª*	*Esercizio 1993*				*Esercizio 1994*			
	Impegni di comp.	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*	*Impegni di comp.*	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
Ctg.1ª Beni e opere imm.ri	1.645.092	79,49	1.449.854	82,14	1.896.876	83,22	1.223.643	72,91
Ctg.2ª Beni mobili	51.315	2,48	45.286	2,57	68.923	3,02	96.395	5,71
Ctg.3ª Trasf.ti di capitali	301.588	14,57	235.947	13,37	235.433	10,33	247.903	14,70
Ctg.4ª Part.ni azionarie	71.514	3,46	33.943	1,92	78.125	3,43	119.145	7,06
TOTALE	**2.069.510**	**100,00**	**1.765.032**	**100,00**	**2.279.359**	**100,00**	**1.687.088**	**100,00**

I comuni, riguardo alle nuove iniziative, presentano in controtendenza le partecipazioni azionarie, diminuite del 37,16 %, mentre per le realizzazioni tutte le categorie registrano la generale tendenza alla diminuzione.

Comuni

(importi in milioni di lire)

Titolo II Ctg.1ª e 4ª	*Esercizio 1993*				*Esercizio 1994*			
	Impegni di comp.	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*	*Impegni di comp.*	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
Ctg. 1ª Beni e opere imm.ri	9.332.384	89,19	7.748.081	83,92	11.219.753	90,38	7.626.041	90,28
Ctg. 2ª Beni mobili	406.393	3,88	310.352	3,36	489.841	3,94	286.705	3,39
Ctg. 3ª Trasf.ti di capitali	499.094	4,77	863.547	9,35	563.026	4,53	313.892	3,72
Ctg. 4ª Part.ni az.narie	225.486	2,16	310.577	3,37	141.687	1,14	220.465	2,61
TOTALE	**10.463.357**	**100,00**	**9.232.557**	**100,00**	**12.414.307**	**100,00**	**8.447.103**	**100,00**

Le **comunità montane** presentano in controtendenza, rispetto agli andamenti generali, i dati sulle nuove realizzazioni, diminuite del 21,01 %. La diminuzione è stata prevalentemente determinata dalla gestione degli investimenti diretti in beni ed opere immobiliari, diminuiti del 29,28 %. Sono diminuiti anche i trasferimenti indiretti e, tra questi, in modo significativo le partecipazioni azionarie (-69,68%), le quali, però, hanno inciso in modo trascurabile sull'andamento negativo complessivo per il loro scarso peso nel settore degli investimenti (inferiore all'1%).

Comunità Montane

(importi in milioni di lire)

Titolo II Ctg.1ª e 4ª	*Esercizio 1993*				*Esercizio 1994*			
	Imp. di comp.	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*	*Imp. di comp.*	*Quota %*	*Pag.ti totali*	*Quota %*
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
Ctg. 1ª Beni e opere imm.ri	641.822	51,08	374.019	49,43	453.888	45,73	393.568	52,07
Ctg. 2ª Beni mobili	47.952	3,82	41.913	5,54	59.412	5,99	45.647	6,04
Ctg. 3ª Trasf.ti di capitali	561.202	44,66	336.561	44,48	477.495	48,11	315.309	41,71
Ctg. 4ª Part.ni az.narie	5.528	0,44	4.138	0,55	1.676	0,17	1.360	0,18
TOTALE	**1.256.505**	**100,00**	**756.633**	**100,00**	**992.472**	**100,00**	**755.886**	**100,00**

E' interessante notare che gli investimenti diretti in opere immobiliari (categoria 1^) sono i più consistenti nell'ambito della spesa in conto capitale di tutti gli enti considerati, tanto nell'avvio di nuove iniziative (con eccezione per le comunità montane), che nelle realizzazioni, nonostante le diminuzioni rilevate in quest'ultimo ambito.

Gli impegni di conto competenza per immobili costituiscono l'83,22 % degli impegni per investimenti delle province sullo stesso conto, ed il 90,38 % degli impegni dei comuni. Per le comunità montane, gli impegni per immobili costituiscono il 45,73 % degli impegni per investimenti assunti sul conto della competenza, e sono superati dagli impegni per trasferimenti di capitale, che sono aumentati e costituiscono il 48,11 %.

Riguardo ai pagamenti totali del settore in esame, gli investimenti immobiliari costituiscono la quota maggiore per tutti gli enti: per le province rappresentano

il 72,91 %, nonostante questo indice sia diminuito nel biennio di oltre 9 punti percentuali; per i comuni sono il 90,28 %; per le comunità montane, il 52,07 %.

Gli altri interventi diretti riguardano i beni mobili e, nel complesso degli investimenti, hanno un peso che non raggiunge il 7 %.

In particolare, gli impegni di competenza per interventi mobiliari hanno un peso compreso fra il 3,02 % per le province ed il 5,99 % per le comunità montane, mentre quello dei pagamenti totali è compreso fra il 3,39 % per i comuni ed il 6,04% per le comunità montane.

Le partecipazioni azionarie, infine, presentano, per gli impegni di competenza, un indice del rapporto di composizione degli investimenti che è in diminuzione rispetto al 1993 e non raggiunge il 3,5 %: precisamente, per le comunità montane è dello 0,17 %, per i comuni dell'1,14 %, e per le province del 3,43 %.

E' da notare che per questi ultimi enti la diminuzione dell'indicatore in esame (che era del 3,46 % nel 1993) si accompagna ad un aumento degli interventi in cifre assolute di 6.611 milioni, non sufficiente a mantenere la quota precedente per il soverchiante peso degli aumenti che hanno interessato gli interventi immobiliari che hanno raggiunto la quota dell'83,22 %.

4.5 Il saldo della gestione degli investimenti

I dati contabili evidenziati consentono di individuare i risultati della gestione di competenza per il complesso degli enti oggetto di referto, in termini di accertamenti e di impegni.

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

Enti	*Accertamenti di conto competenza*	*Impegni di conto competenza*	*Differenza (2 - 3)*
1	*2*	*3*	*4*
Province	1.902.845	2.069.510	- 166.665
Comuni	12.906.326	10.463.507	2.442.969
Comunità montane	1.256.503	1.256.505	- 2
TOTALE	**16.065.674**	**13.789.372**	**2.276.302**

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

Enti	*Accertamenti di conto competenza*	*Impegni di conto competenza*	*Differenza (2 - 3)*
1	*2*	*3*	*4*
Province	1.779.545	2.279.359	- 499.814
Comuni	14.300.945	12.414.307	1.886.638
Comunità montane	17.072.319	992.472	- 643
TOTALE	**33.152.809**	**15.686.138**	**1.386.181**

L'andamento della gestione di competenza nel biennio considerato è stato esaminato in questo capitolo, nelle parti relative all'entrata ed alla spesa. Si intende ora porre in evidenza i risultati differenziali emergenti dal confronto fra le risorse mobilitate per nuovi impieghi e le iniziative avviate.

Nel 1994, lo scarto tra gli accertamenti e gli impegni esistente nell'anno precedente si è ridotto di 890 miliardi, mentre nell'anno 1993 era aumentato di 680,7 miliardi rispetto al 1992. Lo scarto è così tornato ad un livello inferiore a quello di 1.640 miliardi che aveva nel 1992.

4.5.1 Analisi della situazione di cassa

L'analisi della situazione di cassa riguardo alla gestione degli investimenti pone a confronto i risultati delle riscossioni totali e dei pagamenti totali.

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

Enti	*Riscossioni totali*	*Pagamenti totali*	*Differenze (2 - 3)*
1	*2*	*3*	*4*
Province	1.750.920	1.765.032	- 14.112
Comuni	12.552.749	9.232.559	3.320.190
Comunità montane	846.208	756.633	89.575
TOTALE	**15.119.877**	**11.754.224**	**3.365.653**

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

Enti	*Riscossioni totali*	*Pagamenti totali*	*Differenze (2 - 3)*
1	*2*	*3*	*4*
Province	1.873.931	1.687.088	186.843
Comuni	11.001.560	8.447.104	2.554.456
Comunità montane	858.337	755.886	102.451
TOTALE	**13.733.828**	**10.890.078**	**2.843.750**

Nel biennio sono diminuiti sia le riscossioni totali, che i pagamenti totali, ma le prime in misura maggiore. Ciò ha determinato la diminuzione della differenza tra riscossioni e pagamenti e, quindi, la diminuzione della liquidità prodotta dalla gestione degli investimenti, che permane elevata: è di 2.800 miliardi.

La produzione di liquidità non dovrebbe provenire dagli investimenti finanziati con mutuo, in quanto in tale ipotesi sussiste l'interdipendenza temporale tra liquidazioni e pagamenti, poichè in base alle norme vigenti (art. 12 decreto ministe-

riale 1° marzo 1992) la riscossione in conto mutuo può avvenire solo previa dimostrazione del pagamento già avvenuto, o imminente (salvo anticipazioni). Per le forme di autofinanziamento, invece, può procedersi all'acquisizione dell'entrata indipendentemente dal compimento dei programmi di investimento. Le sfasature temporali creano la consistente liquidità osservata. Al riguardo la Sezione nella precedente relazione ha considerato opportuna l'individuazione di schemi procedurali che, senza far venir meno il vincolo di destinazione delle somme alle spese di conto capitale, ne consentano l'immediato impiego nelle iniziative in fase avanzata di realizzazione.

4.5.2 Risultati differenziali dei residui da riportare all'esercizio successivo

Il saldo della gestione dei residui pone in evidenza la notevole prevalenza di quelli passivi in entrambi gli esercizi e l'accrescersi del divario tra le somme rimaste da pagare e quelle in attesa di riscossione. Questa differenza al termine dell'esercizio 1994 è di 14.588 miliardi e si è accresciuta di 1.630 miliardi (12,58%).

Disaggregando i dati per tipologie di enti si osserva che le province e le comunità montane presentano una diminuzione dei residui, in misura maggiore per quelli attivi (come è confermato dall'aumento delle riscossioni), ed un aumento del divario tra residui passivi ed attivi.

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

Enti	*Residui attivi da riportare*	*Residui passivi da riportare*	*Differenze (2 - 3)*
1	2	3	4
Province	5.794.566	8.873.047	- 3.078.481
Comuni	34.167.458	43.167.649	- 9.000.191
Comunità montane	2.994.517	3.873.936	- 879.419
TOTALE	**42.956.541**	**55.914.632**	**- 12.958.091**

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

Enti	*Residui attivi da riportare*	*Residui passivi da riportare*	*Differenze (2 - 3)*
1	2	3	4
Province	5.303.687	8.750.214	- 3.446.527
Comuni	35.403.845	45.591.591	- 10.187.746
Comunità montane	2.792.125	3.746.074	- 953.949
TOTALE	**43.499657**	**58.087.879**	**- 14.588.222**

Come osservato nelle precedenti relazioni, si rileva che il formarsi di masse ingenti di residui e di un notevole differenziale tra quelli attivi e quelli passivi è caratteristica propria della parte straordinaria del bilancio ove si colloca la gestione degli investimenti.

Le masse più imponenti dei residui attivi da riportare si formano nelle categorie riguardanti l'accensione di prestiti (19.340 miliardi) ed i trasferimenti di capitale (17.874 miliardi), mentre è da segnalare che in quest'ultima categoria i residui da riportare sono diminuiti del 3,21 %. Minore è la massa dei residui da riportare nelle categorie concernenti l'autofinanziamento (in complesso 6.284,5 miliardi) e tra queste prevalgono le riscossioni di crediti (4.088,1 miliardi).

I residui passivi aumentano del 3, 88 %, recuperano la diminuzione registrata al termine dell'esercizio precedente e superano l'importo che avevano raggiunto nel 1992 (57.735,3 miliardi).

Le cause dell'aumento consistono principalmente nella lenta attuazione degli investimenti e nella iscrizione in bilancio di iniziative non supportate da idonei finanziamenti e destinate a cadere.

Nel complesso si rileva che nel settore degli investimenti si verifica un ingente immobilizzo di disponibilità finanziarie che, per varie cause, solo in piccola parte sono concretamente impiegate nelle realizzazione delle iniziative programmate.

La parte più consistente rimane a lungo inutilizzata ad ingrossare le disponibilità per investimenti approvati, la cui attuazione procede con esasperante lentezza, quando non rimane a lungo o definitivamente bloccata.

5. Partite di giro

5.1 Premesse e metodo di indagine

Gli artt.5, 6 e 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421, collocando nel Titolo VI delle entrate e nel Titolo IV delle uscite le partite di giro, le individuano nelle entrate e nelle spese che si effettuano per conto dei terzi e che perciò, costituiscono, nello stesso tempo, un debito ed un credito per l'ente locale. Ricomprendono, inoltre,nelle partite di giro i depositi cauzionali presso i terzi e i relativi rimborsi, nonché le somme destinate alla gestione dell'economato.

Tale classificazione è superata dall'art.11 del D.L.vo 25 febbraio 1995, n.77, con una più appropriata specificazione dei titoli VI delle entrate e IV delle spese, che vengono destinati ad accogliere soltanto imputazioni riguardanti servizi attuati dall'ente "per conto terzi". Gli effetti, sicuramente positivi, di questa innovazione potranno essere rilevati nei prossimi consuntivi a seguito dell'entrata in vigore e, conseguente, applicazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali sopracitato.

Nell'esaminare la gestione contabile delle partite di giro non si può prescindere dai criteri fissati dalla deliberazione della Sezione n.25 del 1986, per stabilire la corretta imputazione delle spese e delle entrate ai titoli delle partite di giro.

In tale deliberazione, muovendo dalla constatazione di una utilizzazione anomala delle partite di giro da parte di molti enti locali, la Sezione ha individuato, nell'assoluta estraneità dell'ente locale all'interesse correlato con l' entrata e con la spesa e nella connessione automatica fra riscossione e pagamento o fra pagamento e riscossione, gli elementi irrinunciabili per evitare la collocazione nei titoli delle partite di giro di spese ed entrate non pertinenti.

Non rientrano, pertanto, nella tipologia delle partite di giro:

1) l'erogazione di spese prive di effettivo stanziamento sui capitoli di pertinenza e copertura finanziaria delle stesse con fondi di esercizi futuri,

2) l'indebita sostituzione dell'ente locale al soggetto interessato alla gestione, con conseguente cura di interessi altrui;

3) l'imputazione di spese a partite di giro in luogo dell'imputazione ai capitoli di pertinenza;

4) l'erogazione di spese prive dell'esecutività delle deliberazioni autorizzative delle stesse.

Per verificare la rispondenza delle gestioni delle partite di giro ai criteri e ai principi contabili indicati dalla Sezione sono stati individuati alcuni indici rivelatori di una corretta gestione:

1) il bilanciamento delle partite di giro mediante il raffronto tra accertamenti e impegni in conto competenza: si ha una corretta imputazione delle partite di giro quando l'importo delle suddette due voci è perfettamente corrispondente;

2) il tasso di realizzazione delle partite di giro nell'ambito della competenza con il raffronto fra riscossioni e accertamenti, per le entrate, e fra pagamenti e impegni, per le uscite: un basso tasso potrebbe indicare l'esistenza di qualche anomalia per difficoltà nelle riscossioni e nei pagamenti;

3) il tasso di smaltimento dei residui mediante il raffronto tra accertamenti in conto residui e riscossioni in conto residui, per le entrate, e tra impegni in conto residui e pagamenti in conto residui, per le spese. La presenza di bassi tassi indica difficoltà nella gestione dei residui;

4) il tasso di variazione annuale dei residui mediante il rapporto tra residui attivi e tra residui passivi riaccertati alla fine di un esercizio e alla fine dell'esercizio successivo, al fine di individuare la tendenza all'accumulo o al decremento dei residui;

5) il saldo di cassa, differenza tra riscossioni e pagamenti sia in conto competenza che in conto residui, potrebbe rilevare l'uso scorretto della liquidità, conseguente a riscossioni maggiori dei pagamenti, per far fronte a spese correnti o per esigenze di cassa.

Tutto ciò premesso, sono stati rilevati i dati delle partite di giro, dell'esercizio 1994, relativi ai tre enti locali: Comuni, con popolazione superiore agli ottomila abitanti, Provincie e Comunità Montane; tali dati sono stati analizzati e confrontati con i corrispondenti dati relativi all'eserecizio 1993, per individuare possibili anomalie e linee di tendenza dei fenomeni considerati.

Gli enti sono stati sudivisi per regioni di appartenenza e per grandi aree geografiche: nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

I Comuni sono stati ulteriormente suddivisi in classi in funzione della popolazione residente: 5ª classe da 8.000 a 9.999 abitanti, 6ª classe da 10.000 a 19.999 abitanti, 7ª classe da 20.000 a 59.999 abitanti, 8ª classe da 60.000 a 99.999 abitanti, 9ª clase da 100.000 a 249.999 abitanti, 10ª classe da 250.000 a 499.999 abitanti e 11ª classe oltre i 500.000 abitanti.

Le Comunità montane sono state suddivise, nell'ambito delle grandi aree geografiche e delle regioni, in base all'estensione territoriale: fino a 15.000 ettari, da 15.000 a 30.000 ettari, da 30.000 a 50.000 ettari, da 50.000 a 70.000 ettari, oltre i 70.000 di superficie.

5.1.1 Amministrazioni provinciali

L'indagine riguarda 96 delle 100 Province suddivise per regioni e per grandi aree geografiche. Dall'esame dei dati, si rilevano i prospetti, riportati nel secondo volume.

5.1.1.1 Entrate

5.1.1.1.1 Accertamenti

Gli accertamenti in conto competenza (1.057.556 milioni di lire) regitrano un decremento del -13,78% rispetto al 1993(1.226.583 milioni di lire); tale andamento non risulta omogeneo sul territorio nazionale, presentando un massimo de-

cremento nella regione Campania, -60,11%, e un incremento del +63,71% nella regione Sardegna.

Gli accertamenti in conto residui (433.281 milioni di lire) registrano, invece, in totale, un incremento del +36,87%; tale risultato è determinato dal forte incremento verificatosi nella regione Campania che controbilancia e supera la quasi generalizzata diminuzione degli accertamenti in conto residui nelle altre regioni.

In conseguenza dei suindicati fenomeni, gli accertamenti totali, competenza+residui, relativi all'insieme delle province considerate, mostrano un lieve decremento nell'anno 1994 (1.490.837 milioni di lire), pari al -3,38%, ripetto al 1993 (1.543.138 milioni di lire).

5.1.1.1.2 Riscossioni

Le riscossioni in conto competenza (927.402 milioni di lire) risultano in lieve diminuzione , -8,01%, rispetto al 1993 (1.008.230 milioni di lire),con andamento molto difforme da regione a regione: decremento massimo del -62,01% in Campania, incremento masssimo del +79,94% in Sardegna.

Le riscossioni in conto residui (195.028 milioni di lire) sono aumentate nel 1994 del +87,36%,dovuto quasi esclusivamente alla regione Campania.

Le riscossioni totali, competenza e residui, (1.122.430 milioni di lire) preentano un minimo aumento del +0,90% rispetto al 1993 (1.112.320 milioni di lire), con un incremento massimo in Sardegna (+84,13%) e un decremento massimo in Campania (-12,09%).

5.1.1.1.3 Residui attivi

I residui attivi dalla competenza (130.153 milioni di lire) diminuiscono del -40,39% rispetto al 1993, mentre i residui dai residui (238.253 milioni di lire) aumentano del +12,13%, complessivamente i residui attivi da riportare alla fine del 1994 (368.406 milioni di lire) diminuiscono del -14,48% .

5.1.1.2 Spese

5.1.1.2.1 Impegni

Gli impegni registrano un andamento analogo agli accertamenti, con diminuzione del -13,79% di quelli in conto competenza (1.057.553 milioni di lire nel 1994 contro 1.226.826 nel 1993), un aumento del +55,50% degli impegni in conto residui (338.122 milioni di lire nel 1994 contro 217.430 milioni di lire nel 1993) e conseguentemente, una lieve diminuzione del -3,36% degli impegni totali, competenza + residui, (1.395.675 milioni di lire nel 1994, 1.444.256 milioni di lire nel 1993).

5.1.1.2.2 Pagamenti

Per i pagamenti si registra un andamento analogo alle riscosssioni con lieve diminuzione, -4.74%, dei pagamenti in conto competenza (937.425 milioni di lire nel 1994, 984.139 milioni di lire nel 1993); un aumento molto forte, 119,68%, irregolarmente distribuito sul territorio nazionale con un aumento massimo del +4655,35% nella Campania,dei pagamenti in conto residui(225.123 milioni di lire nel 1994, 102.477 milioni di lire nel 1993)e, di conseguenza, un aumento del 6,98% dei pagamenti totali (1.162.549 milioni di lire nel 1994, 1.086.617 milioni di lire nel 1993).

5.1.1.2.3 Residui passivi

Per quanto riguarda i residui passivi, sul totale delle province coniderate, si riscontra una diminuzione sia dei residui passivi dalla competenza, -50,50% (120.127 milioni di lire nel 1994, 242.687 milioni di lire nel 1993),sia dei residui dai residui -1,69% (112.998milioni di lire nel 1994,114.952 milioni di lire nel 1993) e, pertanto, anche dei residui da riportare alla fine del 1994 ,-34,81%.

5.1.1.2.4 Esame degli indicatori

Da quanto sinteticamente esposto e da un raffronto dei dati stessi, in contrasto con gli andamenti degli anni precedenti,si rileva nel 1994, in generale, una diminuzione degli accertamenti e degli impegni in conto competenza del -14% circa e una meno accentuata diminuzione degli accertamenti e degli impegni totali dovuta all'aumento sia degli accertamenti che degli impegni in conto residui.

Una sola provincia, delle 96 considerate, presenta un modestissimo sbilanciamento di circa 2,5 milioni di lire tra gli accertamenti e gli impegni in conto competenza.

Per quanto riguarda la cassa, i pagamenti totali, nel 1994, contrariamente a quanto avvenuto nel 1993, superano di 40.119 milioni di lire le riscossioni totali, dovute ad un minore incremento (+0,90%) delle riscossioni rispetto all'incremento (+6,98%) dei pagamenti.

Il tasso di variazione annuale dei residui indica una diminuzione dei residui sia passivi (-34,81%) sia attivi (-14,48%) da riportare alla fine del 1994 ripetto ai corrispondenti residui da riportare alla fine del 1993.

La tendenza al decremento dei residui è confermata dal tasso di smaltimento dei residui che passa per i residui attivi dal 32,88% nel 1993 al 45,01% nel 1994 e per i residui passivi dal 47,13% al 66,58% nel 1994; questi tassi, anche se non ottimali, sono indice di un miglioramento nella gestione dei residui.

I tassi di realizzazione delle partite di giro nell'ambito della competenza, che per le entrate, rapporto tra riscosioni e accertamenti, passando dall' 82,19% all' 87,69%, si incrementa nel 1994 del +6,69% rispetto al 1993; e, anche, per le spese, rapporto tra pagamenti e impegni, aumenta nel 1994 del +10,50% rispetto al 1993, passando dall' 80,21% all' 88,64% , confermano la tendenza ad un miglioramento, sia pur lieve, nella gestione di tutte le poste relative alle partite di giro nel consuntivo 1994 delle Province.

5.1.2 Amministrazioni comunali

L'indagine riguarda 1289 Comuni, il 97,28% dei 1325 Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Dall'esame dei dati, si rilevano, i prospetti riportati nel secondo volume.

5.1.2.1 Entrate

5.1.2.1.1 Accertamenti

Gli accertamenti in conto competenza (8.895.719 milioni di lire) aumentano del +1,05% rispetto al 1993, mentre quelli in conto residui (3.079.448 milioni di lire) diminuiscono del -9,72% e gli accertamenti totali,coneguentemente diminuiscono del -1,95%. All'interno di ciascun dato nazionale si hanno, però diversificazioni profonde, sia nell'ambito delle aree geografiche individuate, sia con riguardo alle classi di popolazione.

5.1.2.1.2 Riscossioni

In raffronto al 1993, nel 1994 le riscossioni presentano, in campo nazionale, un andamento negativo sia quelle in conto competenza (7.544.055 milioni di lire) -1,30%, sia quelle in conto residui (944.990 milioni di lire) -1,70%, sia le riscossioni totali (8.489.045 milioni di lire) -1,34%, rispetto alle corripondenti dell'anno precedente. Anche per le riscossioni il dato nazionale nasconde situazioni molto diversificate.

5.1.2.1.3 Residui attivi

I residui attivi di competenza, che nel 1993 avevano registrato una diminuzione del -23,34% rispetto al 1992, nel 1994 (1.351.664 milioni di lire) aumentano del 16,59% , mentre continuano a diminuire i residui attivi in conto residui del

-12,87% rispetto al 1993 (2.134.457 milioni di lire nel 1994), nel 1993 erano diminuiti del -2,46% rispetto al 1992.

La significativa diminuzione dei residui dai residui determina una lieve diminuzione dei residui attivi da riportare al 31 dicembre 1994, -3,41% rispetto al 1993 (3.486.121 milioni di lire nel 1994), confermando l'andamento alla riduzione dei residui già verificatosi nel 1993.

5.1.2.2 Spese

5.1.2.2.1 Impegni

Gli impegni presentano ,ovviamente, un andamento aanalogo agli accertamenti, con un aumento del +1,06% degli impegni in conto competenza del 1994 (8.899.090 milioni di lire) e una lieve diminuzione del -0,64% degli impegni totali (11.423.126 milioni di lire) determinata dalla più consistente diminuzione del -6,26% degli impegni in conto residui; quest'ultima riguardante la quasi totalità dei dati regionali.

5.1.2.2.2 Pagamenti

I pagamenti, invece, risultano tutti in aumento rispetto al 1993, in conto competenza (7.630.523 milioni di lire nel 1994) +0,84%, in conto residui (955.591 milioni di lire nel 1994) +4,62% e, conseguentemente, i pagamenti totali (8.586.115 milioni di lire nel 1994) +1,25%.

5.1.2.2.3 Residui passivi

I residui passivi in conto competenza, che nel 1993 avevano registrato una diminuzione del -8,37% rispetto al 1992, nel 1994 (1.268.566 milioni di lire) aumentano del +2,40%, mentre i residui dai residui (1.568.445 milioni di lire nel 1994) diminuiscono del -11,85%, contribuendo alla diminuzione del -5,99% dei re-

sidui da riportare al 31 dicembre 1994 (2.837.011 milioni di lire nel 1994, 3.018.068 milioni di lire nel 1993).

5.1.2.2.4 Esame degli indicatori

Dei 1289 considerati, 33 Comuni, il 2,5% del totale, presentano uno sbilanciamento tra accertamenti ed impegni in conto competenza superiore al milione di lire, dovuto, in un buon numero di casi, ad errata allocazione tra le partite di giro della parte di spese elettorali non rimborsabili da parte dello Stato; in un solo caso, Comune di Pomezia, lo sbilanciamento è consistente, gli impegni "spese per decreti ingiuntivi" superano di 2.580 milioni di lire gli accertamenti.

Il tasso di realizzazione delle entrate in conto competenza, rapporto tra riscossioni e accertamenti in conto competenza, dal 86,83% del 1993 decresce all'84,80% nel 1994; anche il tasso di realizzazione delle spese in conto competenza, rapporto tra pagamenti e impegni in conto competenza, dall' 85,93% del 1993 decresce nel 1994 all' 85,74%, mentre migliora lievemente il tasso relativo alla realizzazione delle entrate e delle spese totali: dal 70,45% del 1993 al 70,88% del 1994 per le entrate e dal 73,75% del 1993 al 75,16% del 1994 per le spese, dovuto ad un miglioramento del tasso di smaltimento dei residui sia attivi (28,18% nel 1993, 30,68% nel 1994) che passivi (33,91% nel 1993, 37,85% nel 1994),tuttavia molto bassi.

Sia i residui attivi che i residui passivi da riportare al 31 dicembre 1994 presentano una lieve diminuzione rispettivamente del -3,41% e del -5,99% nei confronti di quelli relativi al 1993, determinata dalla più rilevante diminuzione dei residui dai residui che compensa l'aumento dei residui dalla competenza.

In conclusione la gestione delle partite di giro nei Comuni ,pur se lievemente migliorata, presenta ancora delle irregolarità nell'allocazione delle poste e tassi di realizzazione delle entrate e delle spese e di smaltimento dei residui piuttosto bassi.

5.1.3 Comunità Montane

Le comunità montane prese in esame sono 324 su un totale di 345.

Dall'esame dei dati, si rilevano, i prospetti riportati nel secondo volume.

5.1.3.1 Entrate

5.1.3.1.1 Accertamenti

In accordo con la tendenza rilevata nel 1993, gli accertamenti sia in conto competenza (366.137 milioni di lire) che in conto residui (75.554 milioni di lire) e, conseguentemente, gli accertamenti totali (441.692 milioni di lire) sono diminuiti nel 1994 rispettivamente dell -1,85%, del -16,50% e del -4,71%.

5.1.3.1.2 Riscossioni

Anche le riscossioni segnano, nel dato nazionale, una generale diminuzione, rispettivamente, del -2,11% in conto competenza (339.612 milioni di lire), del -1,02% in conto residui (23.750milioni di lire) e del -2,04 le riscossioni totali (363.363 milioni di lire).

5.1.3.1.3 Residui attivi

Lieve aumento, +1,54%, dei residui attivi in conto competenza (26.525 milioni di lire) rispetto al 1993, si contrappone una marcata diminuzione, -22,09%, dei residui in conto residui (51.803 milioni di lire), che porta il totale dei residui attivi al 31 dicembre 1994 (78.329 milioni di lire) ad una diminuzione del -15,42% rispetto al 1993.

5.1.3.2 Spese

5.1.3.2.1 Impegni

Anche gli impegni in conto competenza (366.281 milioni di lire), in conto residui (85.013 milioni di lire) e totali (451.294 milioni di lire) appaiono inferiori rispetto al 1993; la variazione è rispettivamente del -1,83%, del -6,75% e del -2,80%.

5.1.3.2.2 Pagamenti

I pagamenti in conto competenza (336.068 milioni di lire) diminuiscono del -1,58 rispetto al 1993, mentre i pagamenti in conto residui (28.672 milioni di lire) aumentano del +5,79%; i pagamenti totali(364.740 milioni di lire) decrescono del -1,04%.

5.1.3.2.3 Residui

La generale tendenza alla diminuzione degli importi del 1994 rispetto al 1993 è confermata anche nei residui con un -4,53% nei residui in conto competenza (30.213 milioni i lire), -12,05% nei residui in conto residui (56.340 milioni di lire) e -9,57% nei residui passivi da riportare al 31 dicembre 1994 (86.554 milioni di lire).

Sia per le entrate che per le spese il dato nazionale sottende realtà e tendenze diverse distribuite nelle varie classi e nelle aree geografiche.

5.1.3.2.4 Esame degli indicatori

Tredici tra le Comunità montane, circa il 4%, presenta uno sbilanciamento superiore al milione tra accertamenti ed impegni in conto competenza.

Il tasso di realizzazione delle entrate in conto competenza, rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti, pur se relativamente alto (92,75%), risulta diminuito del -0,25% rispetto al 1993 ; il corrispondente tasso di realizzazione delle spese,

rapporto tra i pagamenti e gli impegni, è nel 1994 pari al 91,75% con un incremento del +0,26% sull'anno precedente.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi, 31,43% nel 1994 , maggiore rispetto al 26,51% del 1993 ed il tasso di smaltimento dei residui passivi pari nel 1994 al 33,72% contro il 29,72% del 1993, indicano,pur se ancora molto bassi, una migliore gestione dei residui confermata dalla diminuzione dei residui attivi (-15,42%) e passivi (-9,57%) da riportare al 31 dicembre 1994 rispetto al 1993.

5.1.4 Conclusioni

L'esame della gestione delle partite di giro relativa a tutti e tre i tipi di enti locali, rivela ancora la presenza di irregolarità, anche se i dati aggregati mostrano la tendenza all'aumento del tasso di smaltimento dei residui, pur se ancora basso, e alla diminuzione sia dei residui attivi, sia dei residui passivi alla fine del 1994 rispetto alla fine del 1993.

Anche il tasso di realizzazione delle entrate e delle spese risulta in lieve miglioramento,ad eccezione di quello relativo alle entrate e alle spese in conto competenza dei comuni.

Va, però, ricordato che,sia in ambito regionale sia all'interno delle varie classi degli enti, i risultati sono molto diversificati e tali da non permettere una lettura unica e valida per ogni ente.

5.1.5 Ritenute previdenziali

5.1.5.1 Premesse e metodo di indagine

Con D. Leg.vo 30 giugno 1994, n.479, in attuazione della delega conferita al Governo con l'art.1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n.537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza, è stato istituito l'INPDAP, Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione

Pubblica; ente di diritto pubblico con sede in Roma, soggetto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro. L'istituzione è stata determinata dalla esigenza di una migliore organizzazione degli Enti previdenziali e dalla necessità di una più efficiente amministrazione del considerevole patrimonio immobiliare.

L'Istituto svolge, dal 18 febbraio 1993, i compiti già propri dei vari Istituti previdenziali ed assistenziali esistenti nel settore pubblico succedendo agli stessi, i quali dalla stessa data sono stati soppressi, nei rapporti attivi e passivi ad essi inerenti e nella titolarità dei rispettivi patrimoni.

L'INPDAP è organizzato su base territoriale attraverso strutture periferiche utilizzando gli uffici degli enti in esso confluiti ed in particolare per la previdenza ed assistenza dei dipendenti deli enti locali: l'Istituto Nazionale per l'assistenza dei dipendenti degli enti locali INADEL, la Cassa Pensioni per i dipendenti degli enti locali CPDEL, la Cassa pensioni per gli insegnati degli asili e scuole parificate, la Cassa per le pensioni ai sanitari.

Tutti i dipendenti degli enti locali, per i quali sussiste un rapporto di lavoro subordinato, che percepiscono una retribuzione di ammontare annuo non inferiore a lire 90.000, sono obbligatoriamente iscritti alle Casse pensioni e all'INADEL, se in possesso, anche, di un anno continuativo di servizio.

Sono iscritti all'INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, i lavoratori che non siano iscritti ad altra cassa previdenziale obbligatoria.

All'INPS è affidato, inoltre, l'accertamento e la riscossione del contributo per le prestazioni del servizio sanitario nazionale.

I contributi, sia previdenziali che assistenziali, vengono trattenuti sulla retribuzione dei dipendenti direttamente dall'Ente locale e successivamente versati all'ente previdenziale.

L'art.22del D.L. 31 agosto 1987 n.359, convertito nella legge 28 ottobre 1987, n.444, stabilisce che gli enti locali provvedano al versamento dei contributi

previdenziali inviando ai propri tesorieri, unitamente ai mandati per il pagamento delle retribuzioni dei dipendenti, anche i mandati relativi al versamento dei contributi. Il tesoriere deve provvedere al versamento dei contributi all'ente di pertinenza entro il 15 del mese successivo per le ritenute previdenziali ed entro il 20 del mese successivo per le ritenute relative ai contributi per il servizio sanitario nazionale.

La norma, in tal modo, assicura un pronto versamento dei contributi agli eEnti previdenziali e conseguentemente tende a limitare i residui passivi in conto competenza ad una somma inferiore al 15%, 20% degli impegni in conto competenza.

Altri contributi gravanti sulla retribuzione dei dipendenti degli enti locali sono:

1) l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) obbligatoria per gli addetti alle attività elencate nel DPR 30 giugno 1965, n.1124;

2) i contributi ex GESCAL istitutiti, per il finanziamento decennale per la costruzione delle case dei lavoratori dipendenti, dall'art.10 della legge 14 febbraio 1963, n.60; il termine stabilito dalla norma suddetta è stato più volte prorogato ed attualmente il contributo è ancora in vigore;

3) il contributo Opera Nazionale Assistenza Orfani dei Sanitari (ONAOSI) dovuto da tutti i sanitari dipendenti da pubbliche amministrazioni.

Tutte le ritenute previdenziali e assistenziali suddette, insieme alle ritenute erariali, configurano la più classica delle poste relative alle partite di giro: vengono trattenute dalle retribuzioni dei dipendenti per conto degli istituti previdenziali ed assistenziali e direttamente versate agli stessi, la loro gestione è completamente estranea ai fini perseguiti dall'ente locale, vi è perfetta corrispondenza tra somme accertate e somme impegnate; i residui passivi al 31 dicembre dovrebbero riguardare le sole ritenute riscosse nel mese di dicembre, dallo stipendio e dalla tredicesima mensilità, in quanto possono essere versate agli enti previdenziali nel mese successivo, ossia nel gennaio dell'anno successivo a quello considerato.

L'indagine su questa posta del consuntivo è stata condotta sui comuni con oltre 8.000 abitanti, suddivisi per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche, considerando una unica voce sia nelle entrate che nelle uscite, riguardante il totale delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti, in quanto circa la metà dei comuni riporta, tra le partite di giro nel proprio consuntivo, una unica voce generica: ritenute previdenziali.

Sono stati rilevati i dati relativi all'esercizio 1994, analizzati e confrontati con i dati relativi all'esercizio 1993.

Sono stati individuati alcuni indicatori significativi di una corretta gestione delle partite di giro relative alle ritenute previdenziali ed assistenziali:

1) il bilanciamento tra gli accertamenti ed impegni in conto competenza deve essere perfetto, trattandosi di entrate e spese effettuate dall'ente locale per conto degli istituti previdenziali ed assitenziali;

2) il tasso di realizzazione, rapporto tra riscossioni e accertamenti in conto competenza per le entrate e tra pagamenti e impegni in conto competenza per le uscite, deve essere alto poiché il comune dovrebbe riscuotere e senza indugio versare le somme trattenute dalle retribuzioni dei propri dipendenti all'ente previdenziale nell'esercizio di competenza, la produzione di residui dovrebbe essere limitatisima;

3) il valore percentuale dei residui passivi in conto competenza sul totale degli impegni in conto competenza, se superiore al 20%, può rivelare una irregolare gestione per ritardato versamento delle ritenute riscosse;

4) il tasso di smaltimento dei residui, rapporto tra accertamenti in conto residui e riscossioni in conto residui per le entrate e tra impegni in conto residui e pagamenti in conto residui per le spese, dovrebbe essere molto alto in quanto, per le ragioni suesposte, si dovrebbero produrre pochi residui, e quelli prodotti dovrebbero essere rapidamente smaltiti;

5) il tasso di variazione annuale dei residui, rapporto tra residui attivi e tra residui passivi riaccertai alla fine di un esercizio e alla fine dell'esercizio successivo, per individuare la tendenza all'accumulo o al decremento dei residui;

6) il saldo di cassa risultante dalla differenza tra riscossioni e pagamenti sia in conto competenza che in conto residui; tale dato potrebbe rivelare l'uso della liquidità, conseguente a riscossioni maggiori dei pagamenti, per far fronte a spese correnti o per esigenze di cassa;

7) il valore percentuale degli impegni in conto competenza delle ritenute previdenziali sul totale degli impegni in conto competenza della spesa per il personale, per misurare la congruità delle somme accertate ed impegnate in conto competenza per le ritenute previdenziali e pertanto deve essere pari alla aliquota posta, dalle disposizioni, a carico del dipendente.

5.1.5.2 Analisi dei dati

Dall'esame dei dati,i cui prospetti sono riportati nel secondo volume, si rileva che: dei 1289 comuni esaminati, solo tredici, l'1% circa del totale, presenta una differenza tra accertamenti e impegni in competenza superiore ad 1 milione di lire, circa la metà dei comuni ha indicato in meri errori materiali la causa dello sbilanciamento.

Gli accertamenti in conto competenza (1.481.891 milioni di lire, -2,32%) e in conto residui (14.723 milioni di lire , -68,83%), le riscossioni in conto competenza (1.467.853 milioni di lire, -2,70%) e in conto residui (3.531 milioni di lire, -56,38%), i residui attivi in conto residui (11.191 milioni di lire,-71,41%) diminuiscono nel 1994 rispetto al 1993 delle percentuali indicate a fianco a ciascun importo, così pure gli impegni in conto competenza (1.481.005 milioni di lire, -2,45%) e in conto residui (95.424 milioni di lire, -27,82%), i pagamenti in conto competenza (1.402.575 milioni di lire, -2,27%) e in conto residui (69.381 milioni di lire, -8,83%), i residui passivi in conto competenza (78.430 milioni di lire, -5,45%) e in

conto residui (26.042 milioni di lire, -53,57%) del 1994 risultano in diminuzione rispetto ai corrispondenti dati del 1993, sia nei totali che in quasi tutti i parziali riferiti alle regioni , alle grandi aree e alle varie classi di popolazione, in accordo con la pur lieve riduzione degli impegni per la spesa per il personale. L'unico dato in aumento risulta essere quello relativo ai residui in conto competenza (14.038 miloni di lire, +64,83%), determinato da un aumento consistente dei detti residui nelle regioni Puglia e Friuli Venezia Giulia.

Il tasso di realizzazione delle entrate in conto competenza, 99,05% nel 1994, pur se alto, presenta un decremento del -0,38% ripetto al 99,43% del 1993; quello delle spese in conto competenza, 94,70% nel 1994, è maggiore del +0,17% rispetto al 94,53% del 1993.

Trentatre comuni, pari al 2,5% del totale, presentano residui passivi della competenza maggiori del 20% degli impegni in conto competenza, rivelando irregolarità nella gestione per ritardato versamento agli enti previdenziali delle somme trattenute dalle retribuzioni dei dipendenti.

I tassi di smaltimento dei residui attivi, rapporto tra accertamenti in conto residui e riscossioni in conto residui,e passivi, rapporto tra impegni in conto residui e pagamenti in conto residui,indicano un miglioramento passando rispettivamente dal 17,14% del 1993 al 23,98% del 1994 ,per le entrate, e dal 57,56% del 1993 al 72,70% del 1994, per le spese; confermato dalla diminuzione dei residui sia attivi (25.229 milioni di lire, -47,06%) sia passivi (104.472 milioni di lire, -24,86%) accertati alla fine del 1994 rispetto al 1993, anche se si rileva una persistente maggiore difficoltà nello smaltimento dei residui attivi.

L'incidenza delle ritenute previdenziali, a carico del lavoratore, sulla spesa complessiva per il personale,pur nella congruità della percentuale con le norme vigenti, presenta una lieve diminuzione del -1,93% nel 1994, risultando dell'8,61% contro l'8,78% del 1993.

Il rapporto percentuale tra i pagamenti e le riscossioni in conto competenza è aumentato rispetto al 1993 attestandosi al 95,55%, con un incremento del +0,44%, così pure il rapporto percentuale tra i pagamenti e le riscossioni totali, competenza + residui, 100,03% nel 1994, con un incremento del +0,39%.

Il saldo di cassa, risultante dalla differenza tra riscossioni totali e pagamenti totali, di 5.419 milioni di lire nel 1993, è negativo, -572 milioni di lire, nel 1994.

In conclusione la gestione delle partite di giro relative alle ritenute previdenziali, nei dati aggregati, mostra complessivamente la tendenza ad miglioramento, pur se persistono ancora delle irregolarità.

6. Risultati finali delle gestioni

6.1 Premessa

Per gli enti locali è stato affermato da lungo tempo, anche normativamente, il principio del conseguimento degli equilibri di bilancio.

Hanno militato in tal senso numerose ed intuibili ragioni, tra cui la considerazione che la finanza di detti enti è stata ed è ampiamente derivata da quella statale.

Il principio di diritto è sempre rimasto vigente (anche se, purtroppo, di fatto dimenticato in periodi abbastanza recenti della politica economico-finanziaria del nostro Paese) ed ha trovato esplicita conferma nell'art.3 del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421 (oggi abrogato dalla legge n.142/90), con l'importante aggiunta che l'equilibrio deve riguardare non soltanto il bilancio nella sua totalità (pareggio finanziario), ma anche nelle sue fondamentali componenti, nel senso che le spese correnti devono trovare copertura nelle entrate correnti (pareggio economico).

Il completamento del sistema così delineato si ravvisa nel dettato dell'art.1 *bis* della legge 9 agosto 1986, n.488 e dell'art.24 della legge 24 aprile 1989, n.144 che impongono agli amministratori di provvedere al riequilibrio ove dal consuntivo risultino disavanzi di amministrazione o debiti fuori bilancio. Ciò vale quindi sia per le operazioni registrate in bilancio che per le eventuali situazioni debitorie ancora tenute fuori da esso.

In particolare, la Sezione con la propria deliberazione n.30 del 24 novembre 1986 ha sostenuto che dal combinato disposto dei primi tre commi dell'art.1 *bis* della legge n.488 del 1986 è dato desumere la *"ratio"* delle norme, nel senso di attivare un meccanismo amministrativo di riequilibrio della gestione finanziaria degli enti locali idoneo a ricondurla in qualsiasi momento in cui si presenti la necessità al punto di pareggio fra entrata e spesa. Ciò implica la concezione del pareggio stesso come assetto effettivo da preservare continuativamente, con riferimento a tutte le componenti finanziarie e, per alcuni versi, patrimoniali della gestione.

Si manifesta così anche l'intento del legislatore di indurre gli amministratori ad una maggiore responsabilizzazione nell'attività gestoria, in modo che sia costantemente mantenuta la correlazione tra entrate e spese.

La legge n.142 del 1990 sulle autonomie locali ha riaffermato questi criteri di sana gestione e, in proposito, torna utile rammentare qui l'art.55 che impone, tra l'altro, agli enti di osservare il principio del pareggio economico e finanziario, prevedendo a tale scopo l'impostazione dei bilanci in modo tale da permetterne la lettura per programmi, servizi, interventi, con la precisazione che i risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica. Nella stessa ottica innovativa, tra l'altro, va riguardata la disciplina di cui ai decreti legislativi n.504 del 1992 sulla finanza degli enti territoriali e n.546 del 1993. A questo punto occorre però confermare brevemente quanto già osservato nella scorsa relazione per l'esercizio 1993, e cioè che neppure nel corso dell'anno 1994 in esame è intervenuto il riordino della finanza e della contabilità degli enti locali (il relativo decreto legislativo n.77 reca infatti la data del 25 febbraio 1995) capace di imprimere ai conti consuntivi la funzione di verifica degli effettivi risultati di gestione in termini di efficienza ed efficacia degli interventi realizzati, così come previsto dalla legge n.142 del 1990.

Così, in sostanza, il conto consuntivo ha continuato a mantenere il suo carattere tradizionale di strumento giuridico-formale volto in prevalenza ad evidenziare "a posteriori" se le spese si siano mantenute o meno nei limiti fissati dagli stanziamenti e dall'autorizzazione di cassa.

Pertanto sono disponibili in pratica solo dati finanziari per analizzare i risultati conseguiti nel 1994 e compiere quella valutazione complessiva che, sulla base di grandezze globali, è diretta a verificare la sussistenza o meno per l'insieme degli enti locali trattati delle condizioni di equilibrio gestionale sotto vari profili.

La Sezione, a tal fine, ha proceduto, come sempre ha fatto, all'esame dei seguenti quattro risultati finali desunti dai conti consuntivi:

a) la situazione economica di competenza;

b) la situazione economica di cassa;

c) il risultato della gestione di competenza;

d) il risultato di amministrazione disponibile.

Si tratta di dati finanziari che, pur aggregando e sintetizzando in modi differenti i fatti gestionali, sono tutti indispensabili e sintomatici, con approssimazioni graduali, per la comprensione dell'andamento generale della finanza di un ente.

Sono infatti dati globali che, seguendo l'ordine di elencazione sopra ripōrtato, considerano via via entità diverse e più ampie dell'ambito gestionale, tra loro concatenate, in guisa tale da segnalare la tendenza fondamentale di equilibrio o meno della gestione stessa, se esaminati congiuntamente.

La situazione economica di competenza riguarda il saldo della parte corrente del bilancio (in termini di accertamenti ed impegni), quella cioè che consente di rilevare la capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate correnti le spese permanenti e prevedibili in via continuativa, assicurando così, in ultima analisi, la sopravvivenza stessa dell'istituzione. Tale saldo va calcolato al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali e aumentato con gli impegni assunti per il pagamento delle quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione.

La situazione economica di cassa fa conoscere come gli accertamenti e gli impegni di parte corrente sopra individuati si sono realizzati in termini di riscossioni e pagamenti, includendovi però anche i movimenti derivanti dalla gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti. Il dato dei pagamenti di parte corrente è anch'esso al netto degli ammortamenti, ma comprese le quote di capitale delle rate dei mutui.

E' chiaro che in linea di principio potrebbe essere posta la questione dell'attendibilità delle risultanze di entrambe le situazioni economiche. Si tratta infatti di dati finali che andrebbero calcolati al netto delle entrate *"una tantum"*, cioè di poste attive inserite nel comparto delle entrate correnti, ma che inquinano la trasparenza della gestione di entrate e spese, per definizione ordinarie e ricorrenti.

Il terzo risultato, quello della gestione di competenza, pone a confronto il totale di tutti gli accertamenti e di tutti gli impegni verificatisi in corso di esercizio, senza alcuna distinzione tra il settore di parte corrente e quello in conto capitale.

Il risultato così ottenuto consente la verifica della capacità dell'ente di coprire la totalità delle spese (sotto forma di impegni) dell'esercizio con la totalità delle entrate (sotto forma di accertamenti) a disposizione nell'esercizio medesimo.

L'esercizio finanziario costituisce soltanto un segmento nel fluire della vita di un ente; è evidente pertanto che anche il risultato differenziale della gestione di competenza si rivela inadeguato a riassumere l'andamento reale dei conti. Esso "fotografa" per così dire i fenomeni relativi all'esercizio in esame, ma non considera la pregressa "storia" finanziaria dell'ente.

E' notevolmente più significativo, viceversa, il risultato finale di amministrazione (a cui la Sezione ha sempre dedicato particolare attenzione), a patto beninteso che sia attendibile.

Quest'ultimo dato, invero, fornisce un'idea più esatta dell'andamento finanziario generale, perché è il risultato della differenza tra i residui attivi, aumentati del fondo di cassa, ed i residui passivi. Si parla allora di avanzo di amministrazione disponibile in caso di differenza positiva, di disavanzo di amministrazione se negativa.

In definitiva il risultato di amministrazione scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui. Se dal risultato di amministrazione contabile di segno positivo (avanzo) sono detratti tutti i residui passivi di parte corrente colpiti dalla perenzione, si ottiene l'avanzo "disponibile". Gli stessi residui dovranno invece essere aggiunti ad un risultato di amministrazione negativo (disavanzo).

Nei paragrafi che seguono saranno esposti i dati finali per l'esercizio finanziario 1994 riguardanti gli enti esaminati dalla Sezione (le province, i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e le comunità montane), che hanno trasmes-

so in tempo utile i conti consuntivi o dati di consuntivo, redatti in guisa tale da consentire senza problemi tecnici l'estrazione degli elementi necessari e l'inserimento degli stessi nel sistema informativo.

Si rammenta che la Regione Sicilia non ha le comunità montane, perché i compiti istituzionali loro propri sono stati affidati alle province regionali.

6.2 Esame delle risultanze

Per comodità di lettura, si evidenziano subito i dati finali sintetici degli enti esaminati, relativi all'esercizio 1994 ed a quello precedente. Come di consueto, si è ritenuto utile porre a confronto i dati del biennio, per evidenziare le tendenze globali delle gestioni.

Nei sottoparagrafi successivi si procederà poi all'illustrazione analitica dei dati medesimi così come risultano dagli appositi prospetti raccolti nel volume degli allegati.

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

PROVINCE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	64	286.631	28	256.767	4
sit. economica di cassa	85	1.021.617	7	43.503	4
ris. gestione di comp.	32	124.914	60	428.249	4
ris. amministrazione disp.	90	1.525.606	2	17.648	4

(importi in milioni di lire)

COMUNI	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	1.002	1.626.735	284	1.066.535	3
sit. economica di cassa	1.064	2.918.251	255	1.014.458	0
ris. gestione di comp.	751	1.408.583	533	528.793	5
ris. amministrazione disp.	1.243	5.332.601	39	157.564	7

(importi in milioni di lire)

COMUNITA' MONTANE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	263	78.547	60	8.582	0
sit. economica di cassa	272	179.659	51	20.488	0
ris. gestione di comp.	181	35.047	142	38576	0
ris. amministrazione disp.	312	225.592	6	12.529	5

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

PROVINCE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	62	289.290	34	106.013	0
sit. economica di cassa	84	799.620	12	43.656	0
ris. gestione di comp.	26	117.634	70	487.968	0
ris. amministrazione disp.	96	1.910.022	0	0	0

(importi in milioni di lire)

COMUNI	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	918	1.572.342	369	1.115.250	2
sit. economica di cassa	664	1.734.303	625	1.640.413	0
ris. gestione di comp.	615	1.080.799	671	901.095	3
ris. amministrazione disp.	1.255	6.892.898	31	157.564	3

(importi in milioni di lire)

COMUNITA' MONTANE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	274	74.579	49	5.911	1
sit. economica di cassa	249	125.803	75	20.632	0
ris. gestione di comp.	152	31.957	171	42.656	1
ris. amministrazione disp.	316	238.719	6	8.714	2

Per una migliore comprensione delle cifre ora esposte si deve ricordare che tutti gli enti in dissesto, i quali hanno avuto l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, presentano risultati di amministrazione positivi, in quanto la situazione debitoria pregressa è gestita dall'organo straordinario di liquidazione.

6.2.1 Risultanze finali delle gestioni delle province

Attualmente sono presenti sul territorio nazionale 100 province.

Infatti, in applicazione degli articoli 16 e 63 della legge n.142 del 1990 sono state istituite negli anni scorsi 8 nuove province. In particolare:

a) regione Piemonte

Dalla provincia di Novara 77 comuni sono passati nella nuova provincia di Verbano - Cusio - Ossola;

dalla provincia di Vercelli 83 comuni sono passati nella nuova provincia di Biella.

b) regione Lombardia

Dalla provincia di Como 84 comuni sono passati nella nuova provincia di Lecco; dalla provincia di Bergamo 6 comuni sono passati nella nuova provincia di Lodi.

c) regione Emilia Romagna

Dalla provincia di Forlì 20 comuni sono passati nella nuova provincia di Rimini.

d) regione Toscana

Dalla provincia di Firenze 7 comuni sono passati nella nuova provincia di Prato.

d) regione Calabria

Dalla provincia di Catanzaro 27 comuni sono passati nella nuova provincia di Crotone e 50 comuni nella nuova provincia di Vibo Valentia.

Il conto consuntivo 1994 è stato inviato alla Sezione dalle 92 province di vecchia istituzione nonché da 4 nuove (Biella, Lecco, Crotone e Vibo Valentia). Il sistema informativo, avendo acquisito i dati relativi al 1994 di 96 enti, nelle analisi regionali compiute per l'elaborazioni dei prospetti ha considerato per il 1993 le 92 province e per il 1994 i dati di queste ultime più le 4 nuove, rendendo così omogenea la comparazione dei due esercizi.

In conclusione i dati illustrati sono desunti dai conti consuntivi trasmessi da 96 province.

6.2.1.1 Situazione economica di competenza

Al termine dell'esercizio 1994 62 province (64,5%) hanno evidenziato una eccedenza di accertamenti sugli impegni, chiudendo così positivamente la situazione economica di competenza, mentre per 34 (35,4%) si è verificato il risultato opposto.

Nel 1993, viceversa, 64 amministrazioni (66,67%) erano risultate in avanzo, 28 (29,2%) in disavanzo e 4 in pareggio.

Quanto al numero degli enti, si è quindi verificato un certo peggioramento.

Diversamente per l'andamento dei dati finanziari, ove si osserva che il volume totale dell'avanzo degli accertamenti è aumentato lievemente passando da lire 286.631 milioni nel 1993 a lire 289.290 milioni nel 1994, mentre la corrispondente entità del disavanzo è diminuita nel biennio da lire 256.767 milioni a lire 106.013 milioni con una sensibile differenza positiva di 150.754 milioni (-58,7%).

Si rammenta che nel referto della Sezione per il 1993 era stato rilevato a confronto con il 1992 un aumento del numero degli enti in avanzo e, nel contempo, una crescita sia del volume finanziario totale attivo che della corrispondente entità del passivo.

L'aggregazione dei dati finanziari secondo le aree geografiche e le regioni rivela come la sostanziale stabilità dei saldi attivi su base nazionale sia il risultato di una compensazione tra valori in aumento e diminuzione sparsi sul territorio. Infatti la zona nord occidentale mostra un incremento positivo di lire 9.627 milioni (24%) essendo passata da lire 39.962 milioni a lire 49.589 milioni; quella sud di lire 29.315 milioni (56,6%), essendo passata da lire 51.830 milioni a lire 81.145 milioni. Nelle due aree considerate spiccano i valori attivi della Lombardia passata da lire 25.916 milioni a lire 43.742 milioni (68%) e della Campania da lire 6.729 milioni a lire 35.551 milioni (528 %). Per contro nella zona nord orientale l'avanzo è diminuito da lire 48.437 milioni a lire 40.665 milioni (-17%), nella zona centrale da lire 24.090 milioni a lire 15.977 milioni (-34%) e nelle isole da lire 122.311 milioni a lire 101.913 milioni (-16,7%).

Quanto al decremento del disavanzo totale, esso è dovuto all'andamento migliorativo nell'area nord orientale passata da lire 25.143 milioni a lire 9.781 milioni di passivo (-39%) e, rispettivamente, in quella meridionale passata da lire 194.620 milioni a lire 26.893 milioni (-86,2%).

a forte riduzione di tale ultimo valore negativo è stata determinata dalla Campania che tra la fine del 1993 e del 1994 risulta avere eliminato completamente il disavanzo di lire 183.129 milioni.

6.2.1.2 Situazione economica di cassa

Al termine dell'esercizio in esame la situazione degli effettivi movimenti di denaro con riferimento ai titoli ed alle categorie precisati in premessa è rappresentata da 84 province in avanzo (87,5%) e 12 in disavanzo (12,5%), mentre alla fine del 1993 esse erano, rispettivamente, 85 (88,5%) e 7 (7,3%), a parte 4 enti in pareggio.

Quanto al numero degli enti, si è quindi verificato un peggioramento in analogia a quello già visto per la situazione economica di competenza.

Si osserva però in proposito che è più sfavorevole l'andamento dei dati numerici della situazione di competenza descritta al precedente paragrafo (62 enti in avanzo rispetto a 64 nel 1993; 34 enti in disavanzo rispetto a 28 nel 1993).

L'avanzo economico di cassa su scala nazionale, a sua volta, si è contratto da lire 1.021.617 milioni a lire 799.620 milioni (-21,7%), mentre il disavanzo complessivo si è lievemente accresciuto (da lire 43.503 milioni a lire 43.656 milioni). Si può quindi dire che la situazione ora descritta non è tranquillizzante e rappresenta quanto meno un sintomo delle difficoltà di riscossione dei residui attivi da parte degli enti.

Aggregando poi i dati finanziari secondo le aree geografiche e le regioni, risulta un'evoluzione peggiorativa della situazione di cassa tra il 1993 ed il 1994 in tutto il settentrione del paese (nord ovest: avanzo ridotto da lire 256.046 milioni a lire 132.682 milioni, pari a -48,2%; nord est: da lire 144.295 milioni a lire 83.918 milioni, pari a -41,8%) e nel meridione (avanzo ridotto da lire 299.992 milioni a lire 201.653 milioni, pari a -32,8%), mentre gli incrementi nel centro e nelle isole sono stati più modesti e comunque insufficienti a riequilibrare il dato generale (centro: da

lire 125.799 milioni a lire 130.071 milioni, pari a +3,4%; isole: da lire 195.483 milioni a lire 251.294 milioni, pari a +28,5%).

In particolare hanno contribuito agli andamenti ora descritti la Lombardia nell'area nord occidentale, l'Emilia Romagna nell'area nord orientale, la Calabria in quella meridionale, il Lazio nel centro e la Sicilia nelle isole.

Il volume complessivo del disavanzo è rimasto nel biennio praticamente stazionario, essendo il risultato di aumenti in 4 aree geografiche, bilanciati dalla forte diminuzione nel centro (da lire 39.210 milioni a lire 6.339 milioni, pari a -83,8%).

6.2.1.3 Risultato della gestione di competenza

Così come riportato nei referti della Sezione per gli anni precedenti, anche nel 1994 è emerso un andamento di segno negativo.

Infatti 70 province, pari al 73%, hanno chiuso l'esercizio in esame con un disavanzo totale di lire 487.968 milioni avendo assunto impegni in esubero rispetto agli accertamenti, mentre quelle in avanzo sono state 26 ed hanno esposto un valore attivo complessivo di lire 117.634 milioni.

Si tratta, invero, di un peggioramento generalizzato rispetto ai dati già negativi del 1993, quando, gli enti in passivo erano stati 60 (62,5%) con lire 428.249 milioni e quelli in attivo 32 (33,3%) con lire 124.914 milioni, a parte 4 in pareggio.

Ciò significa in termini percentuali che nel biennio 1993-1994 il volume finanziario delle gestioni attive si è contratto dell'5,8%, mentre quello delle gestioni passive è cresciuto del 13,9%.

Pur se i dati non sono completamente comparabili, vale la pena di rammentare al riguardo che, viceversa, il precedente referto della Sezione aveva riscontrato nel confronto 1992-1993 qualche miglioramento del volume dell'avanzo complessivo a fronte della sostanziale stabilità dell'importo totale del corrispondente disavanzo.

Dall'esame della situazione in base alla distribuzione dei dati finanziari secondo le aree geografiche risulta che la riduzione dell'avanzo totale nazionale è derivata dalla contrazione del volume attivo nella zona nord orientale (da lire 4.416 milioni a lire 1.202 milioni, pari a -73%) e nelle isole (da lire 56.648 milioni a lire 31.343 milioni, pari a -44,7%), non sufficientemente bilanciata dagli incrementi nella zona nord occidentale (da lire 11.376 milioni a lire 12.144 milioni), nel centro (da lire 12.985 milioni a lire 20.966 milioni) e nel meridione (da lire 39.487 milioni a lire 51.976 milioni). Quanto alle regioni, poi, spicca l'andamento migliorativo dell'avanzo del Lazio passato da lire 8.029 milioni a lire 20.762 milioni e della Campania da lire 6.729 milioni a lire 35.351 milioni.

A fronte di ciò si rileva l'azzeramento dell'avanzo di lire 2.137 milioni nel Veneto e dell'avanzo di lire 5.748 milioni dell'Abruzzo, nonché il peggioramento del medesimo in altre regioni: nella Toscana da lire 4.955 milioni a lire 203 milioni, nella Puglia da lire 27.009 milioni a lire 12.929 milioni, nella Sicilia da lire 47.910 milioni a lire 27.362 milioni e nella Sardegna da lire 8.737 milioni a lire 3.981 milioni.

Si tratta di risultati negativi da valutare sullo sfondo della situazione di disavanzo generalizzato, peggiorato rispetto al 1993, in cui versano 4 delle 5 aggregazioni di enti per aree geografiche:

- nord occidentale, da lire 27.540 milioni a lire 57.543 milioni (+108%);
- nord orientale, da lire 46.248 milioni a lire 56.274 milioni (+22%);
- centro, da lire 19.751 milioni a lire 50.688 milioni (+256%);
- isole da lire 124.912 milioni a lire 268.025 milioni (+214,5%).

Al confronto, la pur notevole riduzione del disavanzo, realizzata nell'area meridionale (da lire 209.797 milioni a lire 55.436 milioni, pari a -73,6%), grazie all'eliminazione di tale voce negativa da parte degli enti della Campania (da lire 183.129 milioni a 0) si manifesta insufficiente a bilanciare il volume negativo complessivo.

6.2.1.4 Risultato di amministrazione disponibile

Si premette, in via generale, che la Sezione in occasione dei suoi referti ha rilevato sempre un andamento favorevole diffuso di questi dati finanziari per tutte le tipologie di enti a prescindere, ovviamente, da inevitabili oscillazioni da un esercizio all'altro ed in controtendenza con i dati variamente passivi della situazione economica (di competenza e di cassa) e della gestione di competenza. Quest'anno il risultato di amministrazione disponibile (cioè al netto dei residui passivi dichiarati perenti) si presenta completamente positivo per i 96 enti esaminati, perché tutti espongono valori attivi che ammontano in totale a lire 1.910.022 milioni.

Nel precedente esercizio 90 province erano state in attivo, 2 in passivo e 4 in pareggio.

Il volume totale finanziario positivo è cresciuto tra il 1993 ed il 1994 da lire 1.525.606 milioni a lire 1.910.022 milioni, pari al 25,2%, mentre è scomparso il disavanzo di lire 17.648 milioni che alla fine del 1993 era dovuto alla situazione di 2 enti in tutto, 1 nel Lazio, l'altro in Calabria.

I valori attivi sono cresciuti in tutte le aree geografiche e nella maggior parte delle regioni, giacché variazioni in diminuzione si trovano solo in Toscana, Marche, Abruzzo, Basilicata e Sardegna.

6.2.2 Risultanze finali delle gestioni dei comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1289 enti su 1325, pari al 97,28%.

6.2.2.1 Situazione economica di competenza

Gli enti che hanno concluso l'esercizio 1994 con la situazione economica di competenza in avanzo sono stati 918 (pari al 71,22%), mentre alla fine dell'anno precedente erano 1002; quelli in disavanzo sono stati 369 (pari al 28,63%) a fronte di 284 al 31 dicembre 1993. Sono in pareggio 2 enti contro i 3 dell'anno prima.

Quanto ai dati numerici si è manifestato quindi un andamento negativo in contrasto con la graduale tendenza positiva già rilevata negli scorsi referti della Sezione.

I dati finanziari confermano tale andamento negativo, in quanto il volume globale dell'avanzo si è ridotto da lire 1.626.735 milioni nel 1993 a lire 1.572.342 milioni, mentre il disavanzo complessivo è cresciuto da lire 1.066.535 milioni a lire 1.115.250 milioni.

Aggregando ora i dati per aree geografiche e regioni, risulta anzitutto che il decremento del numero degli enti in avanzo si distribuisce in modo equilibrato su quasi tutto il territorio nazionale, tranne il meridione dove si verifica un moderato fenomeno opposto per gli enti del Molise, della Campania, della Puglia e della Basilicata.

Abbastanza simile si presenta la localizzazione dell'aumento degli enti in disavanzo.

Per quanto riguarda i dati finanziari esaminati secondo le medesime aggregazioni, tutte le aree geografiche mostrano decrementi del volume dell'avanzo tranne quella sud dove cresce notevolmente da lire 423.501 milioni a lire 578.189 milioni (+36,53%). Tale sviluppo favorevole si deve soprattutto agli enti della Campania (da lire 291.806 milioni a lire 388.512 milioni) e della Puglia (da lire 59.758 milioni a lire 112.599 milioni).

Le più elevate percentuali di contrazione dell'avanzo si manifestano nell'area nord-est, passata da lire 273.950 milioni a lire 214.535 milioni (-21,7%) ed in quella insulare, passata da lire 401.984 milioni a lire 324.237 milioni (-19,3%).

In merito all'aumento del volume complessivo del disavanzo, si osserva che esso pure si è verificato in tutte le aree del Pese tranne quella centrale i cui enti hanno realizzato un modesto decremento del passivo da lire 726.890 milioni a lire 689.189 milioni.

L'aggregazione degli enti per classi demografiche mostra la diminuzione del numero degli enti in attivo e l'aumento di quelli in passivo ovunque, a parte le grandi città (11ª classe) dove la situazione è rimasta stazionaria nel biennio 1993-1994 (4 enti in avanzo e 2 in disavanzo).

L'esposizione dei dati finanziari indica infine per tutte le classi considerate una contrazione del volume dell'avanzo ed una dilatazione del corrispondente valore del disavanzo ad eccezione, rispettivamente, della 10ª classe dove l'attivo passa da lire 55.122 milioni a lire 71.668 milioni e della 11ª dove il passivo diminuisce da lire 855.729 milioni a lire 782.772 milioni.

6.2.2.2 Situazione economica di cassa

I dati complessivi, numerici e finanziari, della situazione economica di cassa si presentano sensibilmente peggiori di quelli appena descritti per la competenza.

I comuni in avanzo a livello nazionale risultano 664 (51,5%) alla fine del 1994 contro 1064 (82,5%) nel 1993 e quelli in disavanzo 625 (48,5%) contro 225 (17,5%).

Altrettanto dicasi per l'andamento dei valori finanziari complessivi, che mostra nel biennio considerato una contrazione dell'attivo di cassa da lire 2.918.251 milioni a lire 1.734.303 milioni (-40,6%) ed una espansione del passivo da lire 1.014.458 milioni a lire 1.640.413 milioni (+61,7%).

Si rammenta in proposito che lo scorso referto della Sezione per il biennio 1992-1993 aveva invece evidenziato la tendenza al miglioramento dei dati finanziari sia per l'accrescimento del volume dell'attivo che per la diminuzione del passivo, a cui si accompagnava un analogo comportamento dei dati numerici.

L'aggregazione dei valori finanziari per aree geografiche e regioni mostra a sua volta che il fenomeno di contrazione dell'avanzo e di espansione del disavanzo si è fatto strada su quasi tutto il territorio nazionale.

Infatti, a parte il centro (dove l'avanzo progredisce da lire 337.844 milioni a lire 399.805 milioni, pari a +18,3%), le altre 4 aree sono colpite dalla diminuzione dei valori positivi.

L'andamento favorevole degli enti dell'Italia centrale è dovuto, in particolare, a quelli ubicati nel Lazio passati da lire 78.246 milioni a lire 196.099 milioni.

Nell'area nord occidentale spicca il peggioramento dell'avanzo in Lombardia, contratto da lire 687.422 milioni a lire 120.547 milioni ed in quella nord orientale l'analogo fenomeno dell'Emilia Romagna (da lire 204.383 milioni a lire 43.520 milioni).

Va anche rilevato, in concomitanza, il decremento in tutte le aree del numero degli enti in avanzo e la crescita di quelli in disavanzo.

Quanto al versante dei valori finanziari passivi, risulta ovunque l'aumento del disavanzo, tranne nel centro dove esso si contrae da lire 785.142 milioni a lire 189.997 milioni (-75,8%) in virtù degli enti ubicati nel Lazio, che hanno compresso il passivo da lire 702.346 milioni a lire 48.384 milioni.

Nell'area nord-ovest si segnala il balzo del passivo in Lombardia (da lire 24.653 milioni a lire 713.346 milioni) ed in quella nord-est l'analogo andamento in Emilia Romagna (da lire 6.532 milioni a lire 134.631 milioni).

In conclusione i dati numerici e finanziari dimostrano che solo il 51,5% dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti è riuscito nell'esercizio 1994, in termini di cassa, a coprire con le entrate correnti le corrispondenti spese di bilancio.

Per contro, nel 1993 tale situazione di autosufficienza era stato rilevato per oltre l'80% degli enti.

Nell'analisi secondo l'aggregazione dei comuni su base demografica trova conferma la diffusione del peggioramento numerico e finanziario ora descritto.

Infatti solo nella 11ª classe il numero degli enti in attivo è passato da 2 a 4 (mentre in tutte le altre è diminuito) e solo nella 10ª classe il volume dell'avanzo si

è ampliato da lire 93.574 milioni a lire 155.784 milioni (a fronte della sua diminuzione ovunque).

L'andamento è quasi uguale sul versante del disavanzo, sia per l'aumento degli enti deficitari in tutte le classi tranne la 11ª (dove essi si riducono da 4 a 2), sia per l'aumento diffuso del volume del disavanzo a parte le classi 10ª e 11ª, dove si è ridotto da lire 63.283 milioni a lire 59.480 milioni e, rispettivamente, da lire 749.426 milioni a lire 602.720 milioni.

Le variazioni evidenziate dai pochi enti appartenenti alle classi 10ª e 11ª, parzialmente in controtendenza rispetto alla generalità dei comuni, potrebbero essere considerate una riprova del fatto che i grandi centri urbani sono caratterizzati da una serie di problemi ad essi peculiari, anche sotto l'aspetto della gestione delle risorse finanziarie disponibili in termini di cassa.

6.2.2.3 Risultato della gestione di competenza

Dal punto di vista del raffronto tra accertamenti ed impegni totali, 615 comuni hanno concluso l'esercizio in esame con i conti in attivo (47,7%), 671 in passivo (52%) e 3 in pareggio.

Poiché alla fine del 1993 erano stati, rispettivamente, 751 in avanzo (58,2%), 533 in disavanzo (41,4%) e 5 in pareggio, il risultato pone in evidenza un apprezzabile peggioramento della situazione. Basti pensare che solo nell'area meridionale il numero degli enti in attivo è andato aumentando di appena 1 unità (da 230 a 231), mentre nelle altre zone si è andato contraendo secondo la tendenza generale.

Corrispondentemente in tutte le aree sono aumentati gli enti in disavanzo.

Le grandezze finanziarie complessive, a loro volta, hanno fatto registrare la contrazione del volume dell'avanzo (da lire 1.408.583 milioni a lire 1.080.799 milioni, pari a -23,3%) e l'espansione del disavanzo (da lire 528.793 milioni a lire 901.095 milioni, pari al 70,4%).

Si osservi, al riguardo, che il referto della Sezione per l'esercizio 1993 aveva posto in evidenza come finalmente, a paragone con gli anni precedenti, l'importo complessivo dell'attivo fosse quasi il triplo del corrispondente valore passivo.

In base all'aggregazione dei dati finanziari secondo le aree geografiche, risulta che la tendenza al peggioramento dell'avanzo si è verificata ovunque tranne nel meridione, dove esso è passato da lire 392.345 milioni a lire 481.028 milioni (+22,6%), in virtù degli incrementi nei comuni localizzati in Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

Corrispondentemente, sul versante del disavanzo tutte le aree hanno subito un peggioramento tranne il meridione dove esso è diminuito da lire 157.811 milioni a lire 148.629 milioni, in virtù dell'andamento favorevole in Campania (da lire 100.605 milioni a lire 64.579 milioni) che ha compensato quello negativo nelle altre regioni dell'area.

L'aggregazione dei dati su base demografica rivela che in tutte le classi è diminuito il numero degli enti in avanzo ed è aumentato quello degli enti in disavanzo. Si aggiunga che nell'esercizio 1994 gli enti in disavanzo sono stati più numerosi di quelli in avanzo in tutte le classi, tranne l'8ª e l'11ª, mentre nel 1993 si era delineata l'opposta tendenza positiva, riferita dalla Sezione a suo tempo.

Analogo fenomeno negativo si è verificato quanto alla contrazione generalizzata del volume dell'attivo ed all'ampliamento di quello passivo, con l'unica eccezione dei comuni della 9ª classe, dove il disavanzo è diminuito da lire 123.573 milioni a lire 92.539 milioni.

6.2.2.4 Risultato di amministrazione disponibile

Come già osservato in sede di esposizione dei dati finali delle province, anche per i comuni la Sezione nel corso degli anni ha rilevato esiti variamente positivi dei dati finanziari in esame, in contrapposizione rispetto agli andamenti delle situazioni economiche e, in particolare, delle gestioni di competenza. Si tratta di una pe-

culiarità derivante dalla natura stessa del risultato di amministrazione che scaturisce in gran parte, anche se non esclusivamente, dalla gestione (più o meno corretta) della massa dei residui attivi e passivi. Tale tendenza divaricata ha trovato sostanziale conferma anche quest'anno. Infatti 1255 comuni (97,36%) hanno conseguito un avanzo di amministrazione a fronte di 1243 nell'anno precedente, 31 (2,4%) hanno concluso l'esercizio in disavanzo a fronte di 39 nell'esercizio 1993 e, infine, 3 sono risultati in pareggio contro 7.

Il saldo complessivo positivo è cresciuto nel biennio da lire 5.332.601 milioni a lire 6.892.898 milioni (+29,3%), ma anche il corrispondente volume del disavanzo è cresciuto da lire 119.992 milioni a lire 157.564 milioni (+31,3%).

In merito all'aggregazione per aree geografiche e per regioni risulta che le variazioni migliorative dell'avanzo si sono verificate ovunque sul territorio nazionale, con la sola eccezione della lieve diminuzione da lire 64.836 milioni a lire 63.624 milioni registrata per i comuni delle Marche.

Nelle isole, invece, accanto all'incremento finanziario positivo da lire 1.729.546 milioni a lire 2.098.013 milioni si è verificata la diminuzione da 161 a 157 degli enti in attivo.

Sempre nelle isole, sul fronte del disavanzo, sono aumentati da 1 a 5 gli enti in passivo ed il volume complessivo corrispondente si è ampliato da lire 1.225 milioni a lire 81.082 milioni.

A tale evoluzione hanno contribuito i comuni della Sicilia passati da lire 1.225 milioni a lire 72.935 milioni di passivo ed un ente della Sardegna passato da 0 a lire 8.146 milioni.

Considerando ora la situazione generale delle passività, a parte le isole, nelle altre aree si è verificata la diminuzione degli enti in disavanzo e la contrazione dei volumi finanziari negativi, dovendo però rilevarsi in controtendenza la crescita di quelli del Lazio (da lire 1.506 milioni a lire 8.408 milioni) e della Calabria (da lire 5.040 milioni a lire 7.323 milioni).

In base all'aggregazione per classi demografiche si osservano situazioni diversificate.

Infatti nelle classi 5ª, 6ª, 7ª e 11ª risulta aumentato sia il numero dei comuni in avanzo che il volume finanziario attivo; nell'8ª classe gli enti in avanzo sono restati 47, ma hanno evidenziato un maggiore importo e, infine, nelle classi 9ª e 10ª sono diminuiti di 1 unità i comuni in avanzo, mentre, rispettivamente, nella 9ª la massa dell'attivo è cresciuta e nella 10ª è diminuita.

Quanto al disavanzo, il numero degli enti in passivo è diminuito nelle classi 5ª, 6ª, 7ª, si è azzerato nella 11ª ed è rimasto stabile con 3 presenze nell'8ª classe.

Comunque, nelle classi predette, si è contratto l'importo del passivo.

Viceversa nelle classi 9ª e 10ª uno dei comuni di appartenenza è andato in disavanzo, rispettivamente, per lire 8.146 milioni e per lire 71.466 milioni, determinando così, come si è già detto, l'incremento del 31,3% del passivo totale nel biennio.

6.2.3 Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane

L'obbligo per le comunità montane di presentazione dei conti consuntivi alla Sezione enti locali è stato sancito dall'art.28 della legge n.142 del 1990, dove tali enti sono classificati come enti locali.

A titolo di premessa si ritiene necessario rammentare in forma estremamente sintetica alcuni aspetti fondamentali del vigente assetto delle comunità montane.

Alla base dell'impianto normativo vi sono le leggi cornice n.1102/1971 (con successive modifiche ed integrazioni), n.142/1990 e n.97/1994 contenenti il disegno generale dell'ente formulato per grandi tratti. A livello attuativo si trovano le leggi regionali, disciplinanti la struttura delle comunità (specialmente quella territoriale) e infine gli statuti che completano il quadro.

Il riordino delle comunità è disciplinato dagli artt.28, 29 e 61 della legge n.142.

Ai fini della presente trattazione assume particolare rilievo l'individuazione del territorio montano e dei comuni montani da compiere con legge regionale, in base ad alcuni criteri specifici, volti a realizzare in sostanza un comprensorio più elastico di quello attuale e quindi più idoneo all'assorbimento delle funzioni attribuite alle comunità. Si può in conclusione affermare che la facoltà attribuita alle regioni di escludere con legge dalla comunità i comuni parzialmente montani privi di omogeneità geografica e socio-economica segue il passaggio da un concetto statico del territorio dell'ente ad un concetto dinamico.

Ora, sulla base delle notizie fornite recentemente a questa Sezione dall'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM), risulta che a distanza di oltre cinque anni dall'emanazione delle leggi di riforma dalle autonomie locali soltanto dieci regioni hanno provveduto ad emanare i provvedimenti normativi di competenza.

Il seguente prospetto elenca le predette regioni, riportando accanto a ciascuna gli estremi delle singole leggi di attuazione dell'art.61 della legge n.142/1990 ed il numero delle comunità montane istituite.

Regione	***Legge***	***N. Comunità montane***
Piemonte	18 giugno 1992, n.28	43
Veneto	3 luglio 1992, n.19	19
Toscana	18 agosto 1992, n.39	18
Lombardia	9 aprile 1993, n.13	30
Emilia Romagna	5 gennaio 1993, n.1 modificata con legge 11 maggio 1993, n.24	17
Basilicata	17 febbraio 1993, n.9	14
Campania	1 settembre 1994, n.31	27
Abruzzo	6 dicembre 1994, n.92	19
Marche	16 gennaio 1995, n.12	13
Valle d'Aosta	6 maggio 1994, n.16	16

Sempre secondo l'UNCEM, solo nel Piemonte il numero delle comunità montane risulta diminuito da 45 a 43 in base alle disposizioni normative. Nella Valle d'Aosta e Abruzzo il numero è rimasto invariato. In Lombardia, Veneto, Marche e Basilicata sono aumentate di 1 unità; in Emilia Romagna e Campania sono aumentate rispettivamente di 4 e 3 unità. Complessivamente nelle suindicate 10 regioni sono state istituite 11 nuove comunità.

In presenza di una situazione così fluida è ragionevole valutare con ogni cautela le risultanze finali del biennio in esame e, pertanto, la Sezione ha ritenuto di limitarsi in questa sede all'illustrazione delle risultanze finali esposte nei prospetti per aree geografiche e superfici territoriali, senza scendere al livello delle aggregazioni per regione.

Si avverte che gli enti delle isole sono solo quelli situati in Sardegna, poiché le comunità montane mancano in Sicilia.

I dati illustrati si riferiscono a 324 enti su 345, pari al 93,91%.

6.2.3.1 Situazione economica di competenza

L'analisi evidenzia che alla chiusura dell'esercizio in esame il numero delle comunità in avanzo è salito di 11 unità rispetto al 1993 (274 contro 263), anche se l'importo complessivo del saldo attivo è sceso da lire 78.547 milioni a lire 74.579 milioni (-5%).

Quanto al disavanzo, gli enti in passivo sono diminuiti di 11 unità (49 contro 60) ed il dato finanziario negativo totale si è parimenti contratto da lire 8.582 milioni a lire 5.911 milioni (-31,1%).

Una sola comunità è risultata in pareggio alla fine del 1994.

Si noti che il precedente referto della Sezione aveva, invece, segnalato una diminuzione degli enti in avanzo accompagnata dall'aumento del correlativo valore finanziario positivo, mentre le comunità in disavanzo erano cresciute unitamente all'entità del volume passivo globale.

Aggregando i dati secondo le aree geografiche, risulta migliorata in modo significativo la situazione dell'avanzo nella zona nord occidentale (da lire 20.174 milioni a lire 33.362 milioni, pari a +65,4%), mentre le variazioni positive nel centro (da lire 8.449 milioni a lire 8.797 milioni) e nel sud (da lire 14.263 milioni a lire 14.750 milioni) sono molto moderate. E' invece peggiorata la situazione altrove, in quanto il volume dell'avanzo è diminuito notevolmente nell'area nord orientale (da lire 24.684 milioni a lire 12.315 milioni, pari a -50,1%) e nelle isole (da lire 10.975 milioni a lire 5.353 milioni, pari a -51,2%).

Passando ora al versante del disavanzo, una diminuzione notevole dell'importo del passivo si è verificata per le comunità montane situate nell'area nord orientale (da lire 2.151 milioni a lire 942 milioni, pari a -56,2%) e nel mezzogiorno (da lire 4.361 milioni a lire 2.566 milioni, pari a -41,2%), mentre un incremento è risultato per gli enti dell'area nord occidentale (da lire 698 milioni a lire 872 milioni, pari a +25%), del centro (da lire 1.370 milioni a lire 1.444 milioni, pari a +5,5%) nonché per 1 solo ente nelle isole (da lire 0 a lire 85 milioni).

L'aggregazione dei dati secondo la superficie territoriale degli enti mostra una situazione abbastanza diversificata e di non facile lettura.

Infatti nella 1ª e 2ª classe è aumentato sia l'importo dell'avanzo che quello del disavanzo (1ª classe: avanzo da lire 8.772 milioni a lire 10.056 milioni e disavanzo da lire 188 milioni a lire 276 milioni; 2ª classe: avanzo da lire 11.660 milioni a lire 12.264 milioni e disavanzo da lire 1.698 milioni a lire 2.237 milioni). Nella 3ª classe si è contratto di poco l'avanzo (da lire 20.865 milioni a lire 20.367 milioni) e in modo rilevante il disavanzo (da lire 2.461 milioni a lire 618 milioni). Nella 4ª classe è favorevole l'andamento dell'attivo e del passivo, che è diminuito (avanzo: da lire 12.442 milioni a lire 16.536 milioni; disavanzo: da lire 2.605 milioni, a lire 1.045 milioni). Nella 5ª classe, infine, è negativo l'andamento dell'attivo e del passivo (avanzo: da lire 24.806 milioni a lire 15.355 milioni; disavanzo: da lire 1.628 milioni a lire 1.733 milioni).

6.2.3.2 Situazione economica di cassa

L'esame dello specifico prospetto mostra che 249 enti hanno chiuso l'esercizio con la situazione economica di cassa in avanzo (77%) e i restanti 75 in disavanzo. Alla fine del 1993, invece, 272 comunità erano risultate in avanzo (84%) e 51 in disavanzo.

Questo andamento peggiorativo trova sostanziale riscontro nei dati finanziari totali, poiché l'entità dell'attivo è diminuita nel biennio da lire 179.659 milioni a lire 125.803 milioni (-30%), anche se il volume passivo ha subito solo un lieve aumento (da lire 20.488 milioni a lire 20.632 milioni).

In tutte le aree geografiche si è verificato il fenomeno della diminuzione dell'avanzo. L'aumento del disavanzo vi è stato nella zona nord occidentale (da lire 1.135 milioni a lire 3.229 milioni), in quella centrale (da lire 643 milioni a lire 7.917 milioni) e nelle isole (da lire 1.590 milioni a lire 2.074 milioni), mentre la diminuzione di tale voce passiva si osserva nell'area nord orientale (da lire 10.318 milioni a lire 2.404 milioni) e nel meridione (da lire 6.799 milioni a lire 5.007 milioni).

L'aggregazione dei dati in base alla superficie territoriale fornisce la dimostrazione che in tutte le classi si è verificata la diminuzione del numero delle comunità in avanzo e quella corrispondente del volume finanziario attivo.

Non è così per quanto riguarda il disavanzo, perché in tutte le classi è aumentato il numero degli enti in passivo, mentre l'importo del disavanzo stesso è diminuito leggermente nelle classi 1ª, 3ª e 4ª, aumentando però nelle classi 2ª e 5ª.

6.2.3.3 Risultato della gestione di competenza

I dati complessivi, numerici e finanziari, dimostrano un peggioramento della situazione rispetto al 1993.

Infatti si osserva una contrazione sia delle comunità che hanno chiuso l'esercizio in avanzo, passate da 181 a 152, sia del volume totale dell'attivo, sceso da lire 35.047 milioni a lire 31.957 milioni (-8,8%).

Gli enti in passivo, a loro volta, sono aumentati da 142 a 171 ed il volume totale del disavanzo si è accresciuto da lire 38.576 milioni a lire 42.656 milioni (+10,6%).

Analizzando ora l'aggregazione dei dati secondo le aree geografiche, si rileva una alternanza di posizioni attive e passive distribuite nel Paese in modo abbastanza omogeneo.

Quanto ai dati numerici, la diminuzione delle comunità in avanzo si è verificata ovunque ad eccezione dell'area meridionale dove sono cresciute sia pure di 1 sola unità (da 48 a 49). In parallelo l'aumento degli enti in disavanzo è risultato generalizzato, tranne che nella medesima area meridionale, caratterizzata dalla diminuzione degli stessi da 39 a 38 unità.

In termini finanziari l'avanzo si è ampliato nell'area nord occidentale (da lire 6.205 milioni a lire 8.327 milioni, pari a +34%), nel centro (da lire 4.337 milioni a lire 5.430 milioni, pari a +25%) e nel sud (da lire 9.019 milioni a lire 9.678 milioni, pari a +7,3%), ma non è stato sufficiente a compensare la diminuzione dell'attivo nell'area nord orientale (da lire 10.086 milioni a lire 5.486 milioni, pari a -45,6%) e nelle isole (da lire 5.397 milioni a lire 3.034 milioni, pari a -43,8%).

Passando all'illustrazione del disavanzo, questo è cresciuto nell'area nord occidentale (da lire 5.858 milioni a lire 8.276 milioni, pari a +42%), in quella nord orientale (da lire 7.577 milioni a lire 7.931 milioni, pari a +4,7%) e nelle isole (da lire 1.568 milioni a lire 10.142 milioni), mentre è diminuito nel centro (da lire 6.948 milioni a lire 3.972 milioni, pari a -42,8%) e nel meridione (da lire 16.622 milioni a lire 12.332 milioni, pari a -26%)

Aggregando infine i dati secondo la superficie territoriale, risulta che in tutte le classi sono diminuite le comunità in avanzo e aumentate quelle in disavanzo, ad eccezione della 3ª classe dove si è verificato il fenomeno opposto.

Quanto ai dati finanziari, nelle classi 1ª, 2ª e 5ª si è contratto il volume dell'avanzo e si è ampliato il disavanzo, mentre nelle classi 3ª e 4ª è accaduto il contrario sia per le voci attive che per quelle passive.

6.2.3.4 Risultato di amministrazione disponibile

La massima parte dei 324 enti esaminati (316, pari al 97,5%) ha concluso l'esercizio esponendo avanzi di amministrazione disponibili per un totale di lire 238.719 milioni, mentre solo 6 hanno terminato in disavanzo per complessive lire 8.714 milioni e 2 in pareggio.

Si tratta di un andamento leggermente migliorativo rispetto all'anno 1993, quando 312 enti erano stati in avanzo con un volume attivo di lire 225.592 milioni, 6 in disavanzo con lire 12.529 milioni e 5 in pareggio.

Esaminando ora i dati secondo le aree geografiche, si nota che l'importo dell'avanzo è cresciuto nella zona nord occidentale (da lire 26.445 milioni a lire 33.485 milioni, pari a +26,6%), centrale (da lire 16.729 milioni a lire 17.931 milioni, pari a +7,2%) e meridionale (da lire 97.643 milioni a lire 112.040 milioni, pari a +14,7%). E' invece diminuito altrove (nord est: da lire 46.676 milioni a lire 39.780 milioni, pari a -14,8%; isole da lire 38.097 milioni a lire 35.481 milioni, pari a -6,9%).

L'importo del disavanzo, a sua volta, si è contratto ovunque a parte il centro dove si è registrato un passivo di lire 769 milioni.

In termini di aggregazione in base al territorio, risultano andamenti differenziati, che si sono comunque concretati in un modesto aumento delle comunità in avanzo nelle classi 1ª, 2ª e 3ª e in un'espansione dei dati finanziari attivi nelle classi 2ª, 3ª e 5ª. Il volume del disavanzo è viceversa diminuito ovunque.

6.3 Attendibilità del risultato di amministrazione e fondatezza dei residui

L'art.12 *bis* del decreto legge n.6 del 1991, convertito con legge n.80 del 1991, ha disposto che entro il 15 luglio dell'anno successivo a quello in riferimento il consiglio comunale o provinciale deve adottare i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione, qualora il consuntivo si chiuda con un disavanzo di amministrazione o rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio. E' stato così abbreviato il termine cogente che l'art.1 *bis* della legge n.488 del 1986 di conversione del decreto legge n.318 del 1986 aveva ancorato originariamente alla data del 15 ottobre.

La preoccupazione del legislatore che venga posto rimedio subito alle situazioni di squilibrio di bilancio è ben giustificata, perché in un sistema di finanza pubblica ancora largamente costituita da trasferimenti, quale quella degli enti locali, in difetto di rapidi ed efficaci correttivi, si può determinare nel corso degli anni una sorta di decentramento territoriale del debito pubblico, destinato prima o poi ad essere ripianato a carico del bilancio statale e quindi a detrimento degli equilibri complessivi finanziari nazionali.

In sostanza il meccanismo degli aggiustamenti tende ad impedire la sussistenza di disavanzi di amministrazione strutturali, ammettendo solo la formazione temporanea di quelli dovuti ad eventi straordinari ed imprevisti.

La Sezione, dal canto suo, ha ravvisato la ragione del disfavore con cui il legislatore ha considerato il disavanzo di amministrazione nel fatto che, dato il sistema di bilancio di competenza "misto" adottato dagli enti locali, la presenza di tale valore negativo indica in sostanza che la gestione finanziaria precedente trasferisce un onere a carico dell'esercizio futuro.

E' quindi necessario che, ai fini dell'attivazione o meno delle misure straordinarie di riequilibrio della gestione, il risultato di amministrazione dell'ente sia costituito da una dato finanziario veritiero e pertanto significativo. Si rammenta ancora al riguardo che il risultato di amministrazione per essere veritiero deve tenere conto di tutti i residui perenti di parte corrente non ancora prescritti al 31 dicembre

dell'anno in riferimento. Così se dal risultato di amministrazione positivo sono detratti i perenti si ottiene l'avanzo disponibile; gli stessi vanno invece aggiunti ad un risultato di amministrazione negativo.

A seguito dell'ulteriore calcolo degli eventuali debiti fuori bilancio, si avrà il risultato di amministrazione denominato "effettivo" dalla Sezione. Per non appesantire l'analisi con l'esame anche dei vari e complessi problemi sollevati dai debiti fuori bilancio, è consuetudine della Sezione approfondire il tema dell'attendibilità del risultato di amministrazione con la verifica del dato "disponibile" esposto dai comuni superiori ad 8.000 abitanti, i quali da soli rappresentano circa il 75% del totale degli enti oggetto del referto e gestiscono la massima parte delle risorse finanziarie disponibili.

L'importanza di tale accertamento è di immediata percezione, ove si consideri che l'avanzo di amministrazione, detratti i residui perenti, è definito "disponibile", in quanto utilizzabile a copertura di maggiori spese nel bilancio di previsione di un successivo esercizio e che, d'altra parte, anche nel 1994 sono stati pochissimi gli enti che hanno presentato una situazione di disavanzo di amministrazione nel conto consuntivo.

Quanto alla corretta formazione del risultato disponibile, occorre che vi concorrano solo residui attivi revisionati in sede di aggiustamento durante l'anno ed ulteriormente al momento dell'approvazione del consuntivo. A questi vanno contrapposti i residui passivi anch'essi revisionati e risultanti dalle scritture contabili con l'aggiunta di tutti quelli perenti.

Quindi l'avanzo, per essere attendibile, deve resistere alla prova della fondatezza dei residui attivi e della veridicità dei residui passivi che concorrono a determinarlo.

D'altra parte la Sezione ha constatato anche quest'anno, come sempre, che con una bassa percentuale di disavanzi di amministrazione convive un'alta percentuale di disavanzi nelle situazioni economiche e nelle gestioni di competenza.

Il fatto è che le risultanze finali dei conti consuntivi, a parte la possibilità di operazioni di dubbia legittimità sulla competenza, sono molto influenzate dalla gestione dei residui degli anni precedenti nel senso che, come ha osservato la Sezione fin dall'inizio della sua attività, numerosi enti nel corso degli anni attraverso la "manovra" dei residui sono riusciti artificiosamente a riequilibrare le risultanze negative della gestione di competenza, pervenendo formalmente a risultati di amministrazione di segno positivo.

Sul risultato di amministrazione, peraltro, devesi segnalare che incide altresì il fondo di cassa.

L'incidenza della manovra dei residui sul risultato di amministrazione può diventare addirittura deviante se ci si trova al cospetto di una notevole mole dei residui stessi, che presso alcuni enti è arrivata in passato ad eguagliare o quasi il volume della gestione di competenza.

I motivi per i quali le risultanze dei residui si presentano sovente positive sono rinvenibili nell'abbattimento annuale del volume dei residui passivi di parte corrente per effetto della perenzione amministrativa e nelle operazioni di riaccertamento, che riducono gli importi dei residui passivi in maniera superiore alla riduzione degli importi dei residui attivi.

In linea di principio, infatti, agli amministratori non dovrebbero avere interesse a mantenere in bilancio o a far lievitare un dato negativo quale quello dei residui passivi, destinato a ripercuotersi automaticamente sul risultato di amministrazione.

A sua volta le norme contabili emanate con il D.P.R. n.421 del 1979 hanno rivolto attenzione maggiore proprio ai residui passivi, specie a quelli concernenti le spese per investimenti e così deve ritenersi che in effetti la revisione di essi da parte degli enti locali avvenga di regola con diligenza.

La Sezione, comunque, anche quest'anno ha effettuato una analisi specifica in merito all'applicazione concreta dell'istituto della perenzione presso i comuni.

Dal lato attivo, viceversa, la diffusione della "manovra" dei residui è stata finora confermata dalla difficoltà che gli enti incontrano sovente nel realizzare le entrate accertate ma non riscosse nell'esercizio di competenza. Il tasso di smaltimento dei residui attivi (rapporto tra residui riscossi e stanziati) è quindi uno degli indicatori della credibilità dei residui stessi e, di conseguenza, dell'attendibilità del risultato di amministrazione ottenuto mediante l'indicazione di essi.

Per ragioni di economia di trattazione dell'argomento specifico nel quadro generale del referto, si fa rinvio alle tendenze di insieme ed alle situazioni peculiari rilevate in occasione del referto per l'esercizio 1992, quando fu esaminato il tasso di realizzazione dei residui attivi dei comuni maggiori (classi 9ª, 10ª e 11ª), procedendo secondo l'ordine dei titoli dell'entrata del bilancio (vedi pagg.331-334).

Va comunque osservato in via generale che l'estrema esiguità di certi tassi di smaltimento è spesso da ricollegare alla esposizione contabile di poste attive considerate esigibili, ma in realtà non assistite da valide ragioni di credito ovvero ad una certa negligenza nella riscossione delle entrate di spettanza da parte degli apparati degli enti.

Ora, è evidente che il mantenimento in bilancio per anni di residui inconsistenti implica di per sé l'alterazione del risultato di amministrazione, presentando un avanzo almeno in parte non realistico.

La Sezione ha quindi ritenuto utile proseguire anche quest'anno l'indagine cominciata col referto 1993 sul fenomeno della cancellazione dei residui attivi dei comuni, tenendo presente che nell'ordinamento degli enti locali ancora vigente nell'esercizio 1994 manca un precisa disciplina sostanziale e procedurale sul punto.

A conclusione del presente argomento e prima di esporre la situazione dei residui, si rammenta che 31 comuni e 6 comunità montane alla fine del 1994 hanno presentato un risultato di amministrazione "disponibile" di segno negativo.

Viene qui indicato il numero degli enti in disavanzo con riferimento alla regione di appartenenza:

- Lombardia 2
- Veneto 1
- Toscana 4
- Marche 1
- Lazio 5
- Campania 3
- Puglia 1
- Basilicata 3
- Calabria 6
- Sicilia 4
- Sardegna 1

Le comunità montane in disavanzo di amministrazione si trovano: 1 in Liguria, 1 in Umbria, 1 in Molise, 3 in Campania.

Si osserva che alla fine del 1993 erano in disavanzo di amministrazione 2 province, 39 comuni e 6 comunità montane.

6.3.1 Situazione dei residui totali per enti

Tenendo presenti le considerazioni esposte nel paragrafo precedente vengono ora illustrate le tendenza emerse nella gestione dei residui (attivi e passivi) di tutti gli enti che hanno formato oggetto del referto. Questi dati finanziari complessivi degli esercizi 1993 e 1994 sono compendiati nelle cifre qui riportate sinteticamente e rilevate dai prospetti generali riepilogativi inseriti nel volume degli allegati.

Quadro dei residui totali per enti
(tutti i titoli)

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

	province	*comuni*	*comunità montane*	*TOTALE*
Residui attivi	8.390.043	57.870.923	3.583.639	**69.844.605**
Residui passivi	13.113.349	65.617.117	4.363.525	**83.093.991**

Esercizio 1994

	province	*comuni*	*comunità montane*	*TOTALE*
Residui attivi	7.827.497	62.134.802	3.339.605	**73.301.904**
Residui passivi	12.978.029	69.224.493	4.235.228	**86.437.750**

I risultati esposti dimostrano che nel biennio 1993-1994 la consistenza globale dei residui attivi e passivi è cresciuta quasi di pari passi, anche se l'importo di questi ultimi è il più elevato in assoluto.

In termini percentuali i residui attivi sono aumentati del 4,95% e quelli passivi del 4%.

La disaggregazione dei dati secondo la tipologia degli enti indica che l'aumento totale dei residui attivi è dovuto all'incremento degli stessi presso i comuni, in quanto il volume si è variamente ridotto per le province e le comunità montane.

Analogo è l'andamento dei residui passivi dove l'aumento del totale è dipeso dall'incremento della voce presso i comuni mentre il volume si è leggermente ridotto nelle due altre categorie di enti.

Le ulteriori disaggregazioni realizzate coi prospetti raccolti in allegato espongono per ogni tipologia di enti le tendenze specifiche dei residui dalla competenza e dei residui dai residui che vengono ora brevemente illustrate.

Per economia di trattazione dell'argomento, si è ritenuto di non richiamare nel testo i dati relativi ai residui attivi e passivi totali visibili negli appositi prospetti.

Le risultanze per i comuni e le comunità montane sono state raggruppate anche secondo le classi demografiche e, rispettivamente, le superfici territoriali.

6.3.1.1 Residui attivi

I dati dei residui attivi provenienti dalla competenza, essendo passati da lire 2.774.817 milioni a lire 2.315.834 milioni, indicano per le province una contrazione del volume finanziario del 16,4% su scala nazionale.

In tutte le aree geografiche si è verificata una diminuzione di questa voce; più significativa quella del meridione in assoluto ed in percentuale (da lire 721.529 milioni a lire 465.680 milioni, pari a -35,45%).

Risultano poi in maggioranza le regioni dove i residui si sono contratti. Tra esse vi sono tutte quelle del meridione. In termini percentuali risulta la diminuzione del 70,44% nel Molise. La Liguria, invece, fa registrare la percentuale più alta in aumento (+76,85%).

Anche per quanto riguarda la situazione dei residui attivi provenienti da esercizi precedenti, passati da lire 5.615.226 milioni a lire 5.511.663 milioni, si è verificata una sia pur lieve diminuzione del dato nazionale (-1,84%).

Tale andamento sostanzialmente stabile deriva dalla compensazione tra i valori in aumento nelle due aree del nord e nelle isole e quelli in diminuzione al centro ed al sud. Nell'area meridionale si addensa buona parte del volume complessivo nazionale (lire 2.357.781 milioni, pari al 42,7% del totale). Nella stessa zona va comunque segnalato in controtendenza l'abbattimento dei residui attivi delle province calabresi, pari a -20,42%.

Nell'area nord occidentale si trovano le regioni con le variazioni percentuali più elevate in aumento e diminuzione (Lombardia: +33,72%; Liguria: -62,46%).

Venendo ora ai comuni i dati dei residui attivi dalla competenza, passati da lire 22.394.353 milioni a lire 25.432.417 milioni, indicano un aumento del 13,56% su scala nazionale, a cui corrispondono in tutte le aree geografiche percentuali diversificate, ma sempre in aumento.

Le variazioni massime riscontrate sono del 90,24% per gli enti dell'Abruzzo e del 42,17% per quelli del Piemonte. In controtendenza va segnalata la diminuzione degli importi in Molise (-31,66%).

A parte i comuni della 10ª classe, caratterizzati da una diminuzione complessiva del 4,04% del volume dei residui attivi, in tutte le classi si è verificato un aumento del medesimo dato finanziario. In tale contesto, quanto alla 5ª classe fanno spicco gli aumenti del 147,48% in Abruzzo e del 120,32% nel Trentino Alto Adige; quanto alla 7ª classe si evidenzia l'aumento del 108,94% in Liguria; quanto all'8ª classe quello del 99,44% in Piemonte; quanto alle classi 9ª e 11ª, gli aumenti rispettivi del 622,48% in Abruzzo e del 62,28% in Campania.

Nel settore dei residui dai residui, il dato finanziario totale, passato da lire 35.476.570 milioni a lire 36.702.385 milioni, indica una lievitazione del 3,45% su scala nazionale. Riguardo alle aree geografiche solo il sud e le isole presentano modeste variazioni negative.

A livello regionale le variazioni positive più consistenti si sono presentate per gli enti del Tentino Alto Adige (+24%) e per quelli del Veneto (+20,57%). In controtendenza si osservano le diminuzioni del volume in Valle d'Aosta (-29,98%) ed in Basilicata (-26,71%).

Gli enti dell'area sud presentano un dato assoluto elevato (lire 10.822.251 milioni, pari al 29,48% del totale nazionale), ma i comuni localizzati in Campania, pur costituendo la componente più cospicua (lire 5.746.774 milioni) sono relativa-

mente allineati con quelli della Lombardia (lire 5.673.993 milioni), del Lazio (lire 4.488.983 milioni) e della Sicilia (lire 5.291.936 milioni).

Quanto all'aggregazione per classi, il valore complessivo dei residui in esame è aumentato poco nella 6ª classe (+1,35%) e notevolmente nella 10ª (+20,06%) nonché nella 11ª (+14,2%), mentre si è contratto in modo apprezzabile nelle classi 5ª (-2,43%), 7ª (-4,69%) e 8ª (-5,86%). La percentuale di diminuzione più elevata si è verificata nella classe 8ª in Basilicata (-48,79%), mentre quella di aumento nella classe 9ª in Veneto (+62,81%).

Per le comunità montane il volume totale dei residui attivi dalla competenza, passato da lire 1.212.560 milioni a lire 930.260 milioni, si è contratto del 23,28% su scala nazionale. Tale andamento è stato determinato dalle diminuzioni notevoli verificatesi tra gli enti del sud e delle isole.

A livello regionale spiccano le diminuzioni degli enti della Basilicata (-62,55%), della Calabria (-69,24%), della Sardegna (-87,59%) e della Toscana (-26,03%). In controtendenza significativa si sono trovati il Piemonte (+96,28%) ed il Lazio (+91,53%).

Gli enti dell'area sud presentano un volume finanziario elevato (lire 322.143 milioni, pari al 34,63% del totale nazionale).

In base all'aggregazione per superfici territoriali, le maggiori percentuali in diminuzione si osservano nella 1ª classe (-66,13%) e nella 5ª (-46,13%). In Piemonte tutte le classi tranne la 1ª mostrano elevate percentuali in aumento, mentre nel Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna balza agli occhi l'alternanza di forti variazioni in aumento e diminuzione tra una classe e l'altra.

Nel settore dei residui dai residui il volume complessivo nazionale è cresciuto dell'1,61%, essendo passato da lire 2.371.079 milioni a lire 2.409.345 milioni. In tutte le aree geografiche tranne le isole si riscontrano variazioni in aumento.

Risaltano poi gli incrementi della Lombardia (+41,09%) e dell'Emilia Romagna (+39,74%), mentre la più elevata percentuale in diminuzione è in Valle d'Aosta (-27,53%).

Anche qui le comunità localizzate nel sud rappresentano con lire 1.520.747 milioni il 63,12% del totale nazionale, pari a lire 2.409.345 milioni.

Esaminando ora l'aggregazione degli enti secondo il territorio, è rilevante l'aumento del volume totale dei residui nella 1ª classe (+55,61%). In Toscana la 1ª classe mostra un incremento del 358,38%; in Veneto la 2ª classe un incremento del 171,19% e in Lombardia la 4ª classe un incremento del 168,40%. Invece le variazioni più forti in diminuzione si riscontrano in Friuli Venezia Giulia per la 1ª classe (-98,97%), in Umbria per la 4ª classe (-79,67%) e in Valle d'Aosta per la 5ª classe (-90,42%).

6.3.1.2 Residui passivi

Per le province il volume globale dei residui passivi dalla competenza, essendo passato da lire 4.704.312 milioni a lire 4.565.560 milioni, si è contratto del 2,94% su scala nazionale. Tale tendenza si è verificata anche nelle aree geografiche nord occidentale (-3,71%), nord orientale (-9,17%) e del sud (-29,34%), mentre l'accrescimento dei valori ha caratterizzato il centro (+10,59%) e le isole (+31,71%).

In queste ultime si concentra il volume più elevato (lire 1.074.781 milioni, pari al 23,5% del totale nazionale di lire 4.565.560 milioni); segue la zona nord occidentale (lire 971.707 milioni, pari al 21,3%).

Gli importi più elevati si concentrano presso gli enti della Sicilia (lire 844.587 milioni) e della Lombardia (lire 466.241 milioni). Le variazioni più importanti dei residui in esame si sono realizzate in Molise e Campania con una diminuzione rispettiva del 49,53% e del 48,02%; in Sardegna con un accrescimento del 56,89%.

I dati dei residui dai residui indicano una situazione sostanzialmente stabile nel biennio su scala nazionale (da lire 8.409.037 milioni a lire 8.412.468 milioni, pari a +0,04%). Le aree geografiche del nord e del centro sono caratterizzate da andamenti in aumento, mentre la variazione è in diminuzione nel sud (-0,61%) e nelle isole (-7,62%).

I residui totali del sud (lire 2.788.459 milioni) e delle isole (lire 2.435.682 milioni) presi insieme sono risultati superiori alla metà dell'importo nazionale (lire 8.412.468 milioni).

Dal punto di vista regionale, l'importo più alto si trova in Sicilia (lire 2.030.361 milioni). La variazione più importante in aumento si osserva in Lombardia (+44,10%), quella in diminuzione in Liguria (-56,19%).

Quanto ai comuni, i residui passivi complessivi dalla competenza (passati da lire 23.961.344 milioni a lire 26.564.151 milioni) sono aumentati del 10,86% su base nazionale. Tutte le aree geografiche hanno seguito tale andamento. Idem per le regioni a parte il Molise, dove si osserva una riduzione del volume del 38,58%. Le più accentuate tendenze alla crescita si sono verificate in Trentino Alto Adige (+41,32%) e in Abruzzo (+78,18%).

I valori assoluti dei residui, rispetto al totale nazionale, sono distribuiti in modo relativamente equilibrato tra tutte le zone del Paese. Quanto alle regioni, l'importo più elevato si pone in Lombardia (lire 4.520.020 milioni).

Le varie classi dei comuni indicano percentuali complessive in aumento, a prescindere dalla 10ª in contrazione lieve (-1,65%). Su base regionale spiccano alcuni valori percentuali: i residui degli enti della 5ª classe in Abruzzo sono cresciuti del 115,80%; quelli della 7ª classe in Trentino Alto Adige sono cresciuti del 103,49%; quelli dell'8ª classe in Piemonte del 100,90%; quelli della 9ª classe in Abruzzo del 395,33%.

Nel settore dei residui provenienti da esercizi pregressi, il volume complessivo nazionale, passato da lire 41.655.773 milioni a lire 42.660.342 milioni, è aumentato del 2,41%.

L'andamento ha trovato riscontro in tutte le aree geografiche a parte le isole, dove è indicata una diminuzione del 4,44%. Tra le regioni gli aumenti più significativi si trovano nel Trentino Alto Adige (+13,14%) e nel Veneto (+17,04%), mentre in Basilicata balza evidente la diminuzione maggiore (-20,35%). I resîdui totali del sud (lire 12.605.261 milioni) e delle isole (lire 7.110.191 milioni) presi insieme sono risultati di poco inferiori alla metà del totale nazionale (lire 42.660.342 milioni).

Gli importi più elevati su scala nazionale sono in Lombardia (lire 6.448.804 milioni) ed in Campania (lire 6.221.329 milioni).

In base alle classi di appartenenza, che gli enti della 5ª, 6ª, 9ª, 10ª e 11ª fascia hanno evidenziato aumenti percentuali diversificati dei residui in esame. mentre quelli della 7ª e 8ª lievi diminuzioni. In ogni classe si nota una certa alternanza di valori percentuali in aumento e diminuzione a seconda delle regioni: i più elevati sono l'incremento del 54,12% della 9ª classe in Veneto e la riduzione del 44,68% della 8ª classe in Basilicata.

Quanto alle comunità montane, i residui passivi dalla competenza si sono contratti del 17,9% su scala nazionale, essendo passati da lire 1.338.961 milioni a lire 1.098.675 milioni. Le due aree geografiche settentrionali e quella centrale hanno fatto registrare variazioni in aumento, ma il sud e le isole hanno manifestato andamento percentuali in diminuzione. A livello regionale spiccano gli aumenti del Piemonte (+80,38%) e del Lazio (+62,01%) nonché le diminuzioni della Sardegna (-80,28%) e della Calabria (-68,27%).

In base all'aggregazione degli enti secondo le superfici territoriali, in tutte le classi sono risultate percentuali varie in diminuzione, a parte la 2ª col 32,52% in aumento.

Sul versante dei residui dai residui il volume finanziario nazionale, passato da lire 3.042.562 milioni a lire 3.136.553 milioni, si è ampliato del 3,70%.

Tale fenomeno di aumento si è verificato in tutte le aree geografiche, a parte le isole dove è avvenuta una contrazione del 6,63%. A livello regionale sono da evidenziare l'incremento del 75,13% in Valle d'Aosta ed il decremento del 17,22% in Basilicata.

In base all'aggregazione delle comunità secondo le superfici, in tutte le classi sono risultate percentuali varie in aumento, a parte la 2ª classe caratterizzata da una diminuzione del 3,82%.

6.3.1.3 Situazione dei residui totali per comparti (tutti gli enti)

Una ulteriore sintesi è stata compiuta con riferimento ai grandi comparti del bilancio delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Esercizio 1993

Residui attivi

Entrate parte corrente	21.026.488
Entrate per investimenti (Tit. IV e V)	42.956.541
Entrate partite di giro	4.132.676
TOTALE	**68.115.705**

Residui passivi

Spese parte corrente	23.469.471
Spese conto capitale (Tit. II)	55.914.632
Spese partite di giro	3.471.421
TOTALE	**82.855.524**

Esercizio 1994

Residui attivi

Entrate parte corrente	24.069.585
Entrate per investimenti (Tit. IV e V)	43.499.655
Entrate partite di giro	3.950.856
TOTALE	**71.520.026**

Residui passivi

Spese parte corrente	24.911.497
Spese conto capitale (Tit. II)	58.087.879
Spese partite di giro	3.156.594
TOTALE	**86.155.970**

Risulta dal prospetto che la quantità più rilevante dei residui sia attivi che passivi è inerente alla parte straordinaria del bilancio, cioè alle entrate tradizionalmente considerate fonte di finanziamento degli investimenti ed alle spese in conto capitale.

6.3.2 Residui passivi perenti

Il risultato di amministrazione contabile è ricavato sommando al fondo di cassa di fine anno i residui attivi prodotti dalla gestione della competenza nonché dalla gestione dei residui e sottraendo da tale importo i corrispondenti residui passivi.

E' quindi evidente l'influenza che questi ultimi esercitano sulla determinazione di quel risultato finale.

In linea di principio, se l'esubero dei residui passivi totali di un ente rispetto a quelli attivi è moderato il fenomeno dovrebbe significare nel complesso che le voci in entrata si sono realizzate in misura maggiore di quelle in uscita con conseguente accrescimento delle disponibilità finanziarie. Se viceversa il volume dei residui passivi è molto superiore, l'individuazione delle cause richiederebbe l'analisi approfondita della situazione strutturale e congiunturale del singolo ente nonché di vari altri fattori concorrenti sul piano causale. Per esempio, il referto della Sezione per il 1992 aveva esaminato le norme ed i principi dell'impegno, cioè della prima fase del procedimento della spesa (vedi pagg. 327 - 330). Basta qui rammentare in sintesi che, rispetto a quanto disposto per le amministrazioni statali e per le regioni a statuto ordinario, la disciplina degli enti locali ancora vigente nel 1994 non richiedeva, per l'assunzione dell'impegno, che l'obbligazione fosse giuridicamente perfezionata o che scadesse entro l'esercizio. Nel corso degli anni si è così diffusa la prassi di assumere impegni di massima o generici, privi di certezza, particolarmente in prossimità della fine dell'esercizio. Di qui l'esigenza che i residui passivi siano sottoposti ad un'attenta revisione annuale, diretta alla conservazione in bilancio solo di quelli che rappresentano effettivi impegni con valore giuridico verso terzi.

A parte la procedura generale della cancellazione per economie, insussistenze e prescrizioni, i residui passivi di parte corrente vengono eliminati dal bilancio anche in virtù dell'istituto della perenzione amministrativa, la cui applicazione più o meno corretta è importante per la verifica dell'attendibilità del risultato di amministrazione.

Come già detto, questo dato contabile, calcolato in base ai dati del conto consuntivo ed esposto nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria, va rielaborato in presenza di elementi non rilevabili dal conto. Si tratta anzitutto dei residui passivi della gestione di parte corrente che, secondo il disposto dell'art.21 del D.P.R. n.421 del 1979 in vigore nel 1994, dopo una permanenza nel conto consuntivo di un biennio, devono essere cancellati in applicazione dell'istituto della perenzione, pe-

raltro non più previsto nel recente D.Leg.vo n.77 del 1995. Dal risultato di amministrazione "proprio", scaturito dalle poste del conto consuntivo, se positivo (avanzo) dovranno essere detratti tutti i residui passivi perenti e non ancora raggiunti dalla prescrizione, quindi non solo quelli eliminati per perenzione nell'esercizio considerato; gli stessi residui dovranno invece essere aggiunti ad un risultato di amministrazione negativo (disavanzo).

L'evidenziazione nel risultato di amministrazione dei residui eliminati dal bilancio per perenzione si rende necessaria in quanto essi conservano la loro qualità di partite debitorie e come tali devono essere riportati nel loro ammontare complessivo nel conto del patrimonio. In caso di richiesta di adempimento da parte dei creditori, il relativo finanziamento deve essere periodicamente assicurato con la parte dell'avanzo di amministrazione da accantonare a tale scopo.

Una prima indagine specifica in tema di residui perenti era stata compiuta dalla Sezione in occasione dello scorso referto 1993 ed aveva riguardato i comuni superiori ad 8.000 abitanti. In estrema sintesi era risultato un comportamento degli enti molto diversificato, in quanto molti (soprattutto nelle classi inferiori) non avevano applicato affatto l'istituto nel biennio 1992-1993, mentre altri nello stesso periodo avevano realizzato una elevata variazione percentuale positiva nel volume delle perenzioni (vedi pagg.292-298).

Poiché questa verifica aveva confermato sul terreno quantitativo l'influenza esercitata da tali comportamenti sull'attendibilità dei risultati di amministrazione, la Sezione ha ritenuto utile proseguire l'indagine sul fenomeno nell'esercizio 1994, anche i considerazione dell'esigenza di fare emergere la massa debitoria dei residui perenti e di renderne trasparente la gestione nella fase di passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina finanziaria e contabile di cui al D.Leg.vo n.77 del 1995.

Tanto premesso, è necessario esporre i criteri che hanno ispirato l'indagine svolta dalla Sezione in occasione del presente referto sul fenomeno dei residui pe-

renti totali, nel senso che i valori finanziari espressi si riferiscono a tutte le operazioni di perenzione effettuate nell'esercizio di competenza e nei precedenti.

Si è ritenuto di condurre anche questa volta l'accertamento sui comuni superiori ad 8.000 abitanti, in quanto si tratta della categoria di enti che per ampiezza è sicuramente la più rappresentativa degli andamenti generali della finanza locale.

Anzitutto il sistema informativo ha raccolto in due separati prospetti analitici tutti gli enti che per l'esercizio 1994 hanno esposto a consuntivo residui perenti e quelli senza. L'accertamento ha riguardato 1.300 comuni ed è risultato che 556 non hanno affatto applicato l'istituto a fronte degli altri 744. E' stata così sommariamente verificata su scala nazionale la persistenza di situazioni generalizzate analoghe a quelle messe in luce nel precedente referto. A questo punto ragioni di economia nell'esposizione dell'argomento hanno consigliato di concentrare i dati disponibili in alcuni prospetti riepilogativi dei risultati nazionali, raccolti come di consueto per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche. Queste elaborazioni, che vengono ora illustrate, sono pubblicate nel volume degli allegati.

a) Il primo prospetto indica le variazioni del numero dei comuni che nel periodo di tempo considerato non hanno utilizzato la perenzione, ponendo a confronto 1.289 enti identici. I risultati sono significativi, di facile lettura e si commentano da soli, facendo toccare con mano l'approssimazione con cui viene concretamente rispettata su scala nazionale la disciplina della perenzione, diretta alla semplificazione e trasparenza dei bilanci. Basti al riguardo considerare che gli enti in discorso sono stati 552 nel 1993 e 549 nel 1994, cioè un numero praticamente stazionario nel biennio (circa il 42,7% del totale di 1.289).

Gli enti sono aumentati di 2 unità, rispettivamente, nelle aree nord occidentale (da 110 a 112), nord orientale (da 71 a 73) ed a sud (da 209 a 211), mentre nel centro sono rimasti stazionari (84), diminuendo solo nelle isole (da 78 a 69 unità). In termini demografici i dati nazionali più elevati, sia pure leggermente va-

riati nel biennio, riguardano i comuni delle classi inferiori (5ª, 6ª e 7ª), dove peraltro si addensa la massa dei comuni assoggettati al referto della Sezione.

Nella 5ª classe oltre la metà dei 273 comuni esaminati non ha effettuato perenzioni nel biennio (155 nel 1993; 145 nel 1994); nella 6ª poco meno della metà dei 568 comuni esaminati è nella medesima situazione (254 nel 1993; 263 nel 1994); infine nella 7ª essi rappresentano oltre un terzo della consistenza di 353 unità (129 nel 1993; 125 nel 1994).

Nelle classi superiori si osservano invece basse percentuali degli enti che non hanno utilizzato l'istituto in questione, mentre nella 10ª tutti i 6 comuni di appartenenza ne hanno fatto uso.

A livello generale il prospetto mette infine in evidenza che, sempre nelle classi inferiori, procedendo dal nord al sud del Paese tende ad aumentare la consistenza dei comuni con perenzione zero nel conto consuntivo.

b) Il secondo prospetto indica le variazioni del numero dei comuni che nel periodo di tempo considerato hanno applicato la perenzione, sempre ponendo a confronto 1.289 enti identici come per il prospetto sub A).

La rappresentazione separata dei dati numerici esposti nei due prospetti consente, ad avviso della Sezione, una più comoda lettura del fenomeno di applicazione o meno dell'istituto della perenzione da parte degli enti su scala nazionale.

Si evidenzia in tal modo che i comuni con residui perenti sono stati 737 nel 1993 e 740 nel 1994, cioè circa il 57,3% dei 1289 esaminati.

La distribuzione totale degli enti per aree geografiche e le relative variazioni intervenute nel biennio sono ovviamente strettamente correlate a quelle già viste a proposito del precedente prospetto.

Si osserva poi che nelle classi 5ª e 7ª, a livello complessivo, il numero dei comuni è aumentato sia pure di poco, passando rispettivamente da 118 a 128 (su un totale di 273 unità) e da 224 a 228 (su un totale di 353 unità); nelle classi 8ª e 11ª il numero è restato stabile, rispettivamente, con 41 enti (su un totale di 50

unità) e con 5 enti (su un totale di 6); infine nelle classi 6ª e 9ª i comuni sono diminuiti, rispettivamente, da 314 a 305 (su un totale di 568 unità) e da 29 a 27 (su un totale di 33 unità). Soltanto nella classe 10ª, come già accennato, tutti i 6 comuni di appartenenza hanno applicato la perenzione in entrambi gli esercizi.

In linea generale si può ritenere che gli enti di rilevanti dimensioni siano in grado di rispettare meglio la specifica disciplina della perenzione, perché dispongono di personale più numeroso, entro certi limiti fungibile e dotato di professionalità specifica e perché necessitati a gestire contabilità particolarmente complesse, dove l'esigenza di semplificazione è maggiormente sentita.

D'altro canto un sommarissimo sguardo d'insieme al prospetto conferma che effettivamente nelle classi inferiori 5ª, 6ª e 7ª, è concentrato il maggior numero di comuni scarsamente propensi ad utilizzare la perenzione, avvalorando così "a contrario" l'ipotesi ora affacciata circa i comportamenti tenuti dagli enti più grandi. Si segnalano di seguito alcuni scostamenti particolarmente negativi a titolo di esempio:

- Piemonte: nella 5ª classe 7 enti nel 1993 e 6 nel 1994 su 16 (37,5%);
- Lombardia: nella 5ª classe 18 enti nel 1993 e 21 nel 1994 su 50 (42%);
- Emilia Romagna: nella 5ª classe 13 enti nel 1993 e 12 nel 1994 su 21 (57%);
- Umbria: nella 6ª classe 3 enti nel 1993 e 4 nel 1994 su 9 (44%);
- Marche: nella 6ª classe 6 enti nel biennio su 15 (40%);
- Lazio: nella 5ª classe 2 enti nel 1993 e 3 nel 1994 su 12 (25%); nella 6ª classe 13 enti nel 1993 e 11 nel 1994 su 26 (42%); nella 7ª classe 18 enti nel 1993 e 17 nel 1994 su 30 (56,5%);
- Abruzzo: nella 6ª classe 4 enti nel 1993 e 5 nel 1994 su 11 (45,5%);
- Campania: nella 5ª classe 3 enti nel 1993 e 6 nel 1994 su 24 (25%); nella 6ª classe 9 enti nel 1993 e 8 nel 1994 su 50 (16%); nella 7ª classe 13 enti nel 1993 e 10 nel 1994 su 41 (24%);

- Puglia: nella 5ª classe 5 enti nel biennio su 19 (26%); nella 6ª classe 25 enti nel 1993 e 20 nel 1994 su 57 (35%);
- Basilicata: nella 6ª classe 3 enti nel biennio su 10 (30%);
- Calabria: nella 5ª classe 1 ente nel biennio su 8 (12,5%); nella 6ª classe 8 enti nel 1993 e 9 nel 1994 su 20 (45%);
- Sicilia: nella 5ª classe 8 enti nel 1993 e 11 nel 1994 su 25 (44%); nella 6ª classe 26 enti nel 1993 e 29 nel 1994 su 52 (55,7%); nella 7ª classe 21 enti nel 1993 e 24 nel 1994 su 41 (58,5%).

c) I due prospetti con l'indicazione dei valori finanziari dei residui perenti negli esercizi 1993 e 1994 vanno esaminati unitamente a quello recante i dati espressi in percentuali di variazione, tenendo anche presente il prospetto sub *b)*.

Al riguardo si evidenzia anzitutto che il volume totale nazionale è passato nel biennio dai 1.961.987 milioni a 2.019.568 milioni (+2,93%). Si tratta di importi cospicui, che sarebbero ben più rilevanti se la generalità dei comuni esaminati avesse applicato l'istituto della perenzione.

Per avere una rappresentazione globale dei valori in discussione, basta considerare che l'importo totale degli avanzi di amministrazione disponibili dei comuni ricavati dai dati consuntivi è stato di 5.332.601 milioni nel 1993 e di 6.892.898 milioni nel 1994. A questo punto si tocca con mano il peso svolto dai residui perenti nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile e si comprende la necessità di conteggiarli tutti per rendere quel dato finale attendibile e significativo.

Tornando all'illustrazione sintetica dei prospetti, si osserva che mentre nelle aree nord-occidentale e centrale il volume delle perenzioni si è contratto nel biennio, rispettivamente, del 13,32% e del 5,85%, nelle altre tre zone l'andamento è stato in aumento (nord-est +1,42%; sud +15,43%; isole 51,24%).

Il volume delle perenzioni realizzato al centro nei due esercizi è stato il più elevato rispetto al totale (1.022.429 milioni nel 1993; 962.545 milioni nel 1994).

Quanto all'area delle isole, il valore di 357.710 milioni raggiunto alla fine del biennio è frutto di un incremento del 51,24% rispetto ai 236.508 milioni del 1993. A livello dei valori finanziari complessivi regionali i più alti sono quelli del Lazio in entrambi gli esercizi (934.441 milioni nel 1993; 864.903 milioni nel 1994 con una variazione di -5,85%).

La Sicilia, a sua volta, essendo passata al termine del periodo da 100.955 milioni a 229.972 milioni, espone un incremento del 127.79%. Comunque, i più alti incrementi percentuali si trovano in Valle d'Aosta (da 213 milioni a 648 milioni, pari a +203,74%) e in Umbria (da 3.460 milioni a 8.160 milioni, pari a +135,81%). Invece il decremento percentuale più significativo si è verificato in Basilicata (da 59.645 milioni a 34.892 milioni, pari a -41,49%).

Esaminando le risultanze delle classi a livello nazionale si osserva quanto segue:

- nella classe 5ª l'incremento nel biennio del 7,90% si accompagna all'aumento degli enti che hanno realizzato la perenzione da 118 a 128 unità;
- nella classe 6ª l'incremento del 5,02% comprende invece ad una riduzione degli enti da 314 a 305 unità;
- nella classe 7ª l'incremento del 22,30% si è verificato in concomitanza dell'aumento da 224 a 228 comuni;
- nella classe 8ª la variazione positiva del 9,81% è avvenuta in presenza del numero costante di 41 comuni nel biennio;
- nella classe 9ª l'aumento dell'1,70% corrisponde ad una riduzione degli enti da 29 a 27 unità;
- nella classe 10ª spicca l'incremento del 187,83% ottenuto nel biennio da tutti e 6 i comuni di appartenenza, che sono così passati da 73.078 milioni a 210.347 milioni;
- nella classe 11ª il decremento del 12,47% è avvenuto in presenza del numero costante di 5 comuni nel biennio sui 6 di appartenenza. Si può anche notare

che in termini finanziari il volume delle perenzioni è diminuito da 1.168.927 milioni a 1.023.118 milioni, ma in tutti e due gli anni rappresenta oltre il 50% del rispettivo totale nazionale.

Ulteriori dati interessanti si ricavano esaminando le risultanze delle classi a livello regionale.

- *Piemonte:* nella 6ª classe si è avuto un incremento del 30,62%, ma i comuni sono diminuiti da 22 a 20;
- *Lombardia:* nella 6ª classe l'incremento del 34,78% si è avuto in presenza di enti diminuiti da 60 a 58; nella 7ª l'aumento del 47,96% in presenza di 32 enti nel biennio;
- *Liguria:* nella 7ª classe l'aumento del 58,37% si è verificato in presenza di 5 enti nel biennio;
- *Veneto:* nella 9ª classe la diminuzione del 100% ha significato la scomparsa del fenomeno della perenzione alla fine del biennio in esame, poiché dei 2 comuni di appartenenza solo 1 l'aveva applicata nel 1993 e nessuno nel 1994;
- *Emilia Romagna:* nell'8ª classe la diminuzione del 51,43% si è avuta in presenza di tutti e 3 i comuni di appartenenza nel biennio; nella 10ª l'aumento del 43,62% è dovuto all'attività svolta nel 1993-1994 dall'unico ente di appartenenza;
- *Toscana:* nella 9ª classe il decremento del 32,95% si è verificato in presenza di attività nel biennio dei 2 enti di appartenenza; nella 10ª l'incremento del 64,08%, è dovuto parimenti all'attività biennale dell'unico comune di appartenenza;
- *Umbria:* nella 9ª classe l'aumento del 337,68%, è conseguenza dell'attività svolta nel periodo dai 2 comuni di appartenenza;
- *Lazio:* nella 9ª classe l'aumento del 547,77%, è frutto dell'attività biennale dell'unico comune di appartenenza;

- *Abruzzo:* nella 7ª classe la diminuzione del 41,30% si è verificata nonostante l'aumento da 4 a 6 degli enti che hanno operato la perenzione; nell'8ª l'incremento del 44,46% è dovuto all'attività biennale dell'unico comune di appartenenza; idem nella 9ª, dove la variazione positiva del 157,08% deriva dalle operazioni effettuate dall'unico comune di appartenenza;
- *Campania:* nella 5ª classe la diminuzione del 38,61% si è accompagnata all'aumento degli enti attivi da 3 a 6; viceversa nella 7ª la variazione positiva del 90,24% è concomitante alla contrazione degli enti da 13 a 10;
- *Puglia:* nella 7ª classe il miglioramento del 56,54% deriva dall'attività nel biennio di 25 enti; nell'8ª il miglioramento del 132,92%, deriva invece dalle perenzioni effettuate nel biennio da 2 dei 4 enti di appartenenza;
- *Basilicata:* nell'8ª classe la contrazione del 42,32%, è in corrispondenza delle operazioni svolte dall'unico ente di appartenenza;
- *Calabria:* nella 5ª classe vi è una diminuzione del 57,88% in presenza di 1 solo ente che nel biennio ha applicato la perenzione; nell'8ª per contro vi è un aumento del 194,44%, dovuto all'attività dei 3 enti di appartenenza negli anni 1993-1994;
- *Sicilia:* nella 5ª classe l'aumento del 50,66% è derivato dalle operazioni effettuate da 11 enti nel 1994 rispetto agli 8 del 1993; nella 10ª l'aumento del 487,80% è derivato dalle operazioni dell'unico ente di appartenenza nel biennio; nell'11ª la riduzione del 91,59% è ugualmente dovuta all'unico comune di appartenenza;
- *Sardegna:* nell'8ª classe la diminuzione del 76,76% è il risultato dell'attività dell'unico comune di appartenenza nell'arco di tempo considerato.

L'indagine fin qui compiuta consente di concludere, peraltro in sintonia con le osservazioni formulate l'anno scorso, che nel breve arco di tempo considerato i comuni in tema di perenzione hanno tenuto comportamenti variegati e non facilmente riconducibili ad uno o più standard.

Quanto ai casi abbastanza frequenti di elevati indici di variazione percentuale tra il 1993 ed il 1994, sembra che la spiegazione in termini probabilistici - fatto salvo un esame sui singoli enti - possa rinvenersi anche nella circostanza che i comuni non applicano metodicamente l'istituto della perenzione, ma vi dedicano particolare attenzione solo nel corso di certi esercizi a causa, per esempio, del sovraccarico di lavoro degli uffici competenti e/o delle carenze di personale professionalmente preparato.

La Sezione da parte sua ha sempre richiamato l'attenzione degli enti locali sull'esigenza che nell'avanzo di amministrazione disponibile risulti correttamente calcolato l'importo di tutti i residui perenti. Questa azione di sensibilizzazione trova fondamento nel contenuto della propria deliberazione n.30 del 24 novembre 1986 e si svolge attraverso le osservazioni puntuali di ogni referto nonché, a livello ufficioso, attraverso i diuturni e articolati contatti intrattenuti dal personale della Sezione con amministratori e dipendenti dei singoli enti lungo tutto il corso dell'anno.

Se in linea generale può dirsi che i ripetuti richiami ad una più attenta osservanza delle specifiche regole contabili hanno trovato nel corso del tempo sempre maggiore ascolto, è però vero che ciascun referto reca la segnalazione di quegli enti che per l'esercizio di volta in volta esaminato ancora non si sono adeguati.

Dall'attività della Sezione è così risultato che 37 comuni hanno indicato nel conto consuntivo 1994 come residui perenti, da conteggiare nel risultato di amministrazione disponibile, solo una parte dell'importo di essi. La prima conseguenza è il ridimensionamento degli avanzi disponibili evidenziati dagli enti e, nel caso di Sassari, l'aumento del disavanzo già esposto nel consuntivo (passato da lire 3.629.136.737 a lire 8.146.727.590).

Il fenomeno, sia pure con addensamenti vari, si è verificato in tutte le aree geografiche e nelle classi dalla 5ª alla 9ª. Quanto agli importi, solo in taluni casi il ridimensionamento stesso è stato di modesta entità.

La seconda conseguenza, che qui vale la pena sottolineare, è l'emersione, per così dire, di un notevole volume di residui perenti, destinato altrimenti a rimanere sommerso alla stregua dei risultati di amministrazione forniti dai singoli comuni. La situazione descritta è compendiata nel prospetto sintetico che segue, dove per ogni area geografica figurano il numero totale degli enti interessati, la ripartizione di questi per classi e l'importo finanziario complessivo.

	5ª	*6ª*	*7ª*	*8ª*	*9ª*	***Residui perenti non evidenziati dagli enti***
Area N.O. numero enti 5	-	4	1	-	-	1.286.339.131
Area N.E. numero enti 9	1	7	1	-	-	2.188.168.541
Area Centro numero enti 6	1	4	1	-	-	1.666.435.715
Area Sud numero enti 5	1	2	1	1	-	7.114287.745
Area Isole numero enti 12	3	6	1	1	1	6.261.099.492.
Totale Nazionale 37	**6**	**23**	**5**	**2**	**1**	**18.516.330.624**

All'esito di questa indagine la Sezione deve rivolgere ancora un energico invito ai responsabili dei competenti uffici degli enti locali ed ai revisori dei conti, affinché svolgano con ogni cura le rispettive funzioni operative e di controllo in tema di applicazione dell'istituto della perenzione.

6.3.3 Incidenza e cancellazione dei residui attivi di parte corrente

Durante lo svolgimento della propria attività la Sezione ha potuto verificare in molte occasioni la propensione di numerosi enti ad iscrivere tra gli accertamenti

ed a conservare poi per molti anni tra i residui attivi (di parte corrente o in conto capitale) somme di incerta realizzazione. Si tratta di una prassi incoraggiata in un certo senso dal sistema normativo del D.P.R. n.421 del 1979 aveva vigente nel 1994 che, contrariamente a quanto avviene per lo Stato, consentiva appunto accertamenti effettuati sulla base di una deliberazione generica, cioè in mancanza di solidi presupposti del diritto di credito. Il fenomeno, per ovvie ragioni, è apparso molte volte finalizzato all'esigenza di ampliare artificiosamente le poste attive del bilancio e, quindi, di alterare l'attendibilità del risultato di amministrazione disponibile.

Con l'entrata in vigore della legge n.142 del 1990 è stata sancita l'abrogazione di varie disposizioni del vecchio regolamento n.297 del 1911, tra cui quella dell'art.200, che prescriveva una speciale deliberazione consiliare, da adottare in occasione dell'approvazione del conto consuntivo per l'eliminazione dei crediti che erano stati riconosciuti inesigibili. Così, sia per il suindicato motivo, sia perché le nuove norme in materia di contabilità degli enti locali sono state emanate nel 1995 col decreto legislativo n.77, nell'esercizio 1994 mancava ancora nell'ordinamento una disciplina generale sostanziale e procedurale interna di eliminazione di residui attivi.

In tale situazione la verifica dei presupposti fra la conservazione dei residui attivi ha seguitato a basarsi sull'applicazione delle disposizioni del regolamento di contabilità di ogni singolo ente, ove deliberato, oppure sul rispetto dei principi di contabilità che richiedono la reale esistenza del diritto a riscuotere nonché sulla conseguente attività di verifica svolta da parte degli amministratori e degli organi di controllo interni ed esterni.

Di qui deriva l'incerto rivolto instancabilmente dalla Sezione ai predetti organi affinché non trascurino mai un riscontro attento delle operazioni di cancellazione dei residui.

Nel referto scorso la Sezione dava conto per la prima volta di una indagine semplice ma specifica sul fenomeno della cancellazione dei residui attivi totali dei

comuni superiori ad 8.000 abitanti, osservando che un analogo studio sui residui passivi implicherebbe, allo stato, considerevoli difficoltà operative. Infatti la maggior parte degli enti che presentano il conto consuntivo elaborato per via informatica non adotta alcuna disaggregazione contabile per la distinzione tra residui perenti, insussistenti e prescritti. Si tratta di una prassi che, comunque, non appare conforme al modello ufficiale di conto normativamente fissato e valido ancora per il 1994.

L'indagine era stata compiuta attraverso un elaborato analitico con i dati ente per ente e con successiva estrazione di un campione su base nazionale costituito da comuni caratterizzati da un tasso di cancellazione notevolmente elevato, rispetto alla media generale, negli anni 1992-1993.

Le verifiche nel conto consuntivo di ogni ente incluso nella campionatura consentivano di raggiungere la conclusione, valida per gli enti piccoli e grandi, che l'eliminazione dei residui aveva riguardato quasi interamente le entrate in conto capitale (Tit.IV e Tit.V, ctg.2ª), finalizzate alle spese di investimento per lavori pubblici di rilievo locale, ritenuti non urgenti e necessari (v. pagg.298-300).

D'altra parte è noto che le masse maggiori dei residui attivi e passivi sono ascrivibili alla parte in conto capitale del bilancio degli enti locali e non alla parte corrente, destinata per così dire al soddisfacimento dei bisogni quotidiani degli enti stessi e dei cittadini. Di conseguenza, se la gestione degli investimenti può essere genericamente definitiva come una gestione di residui (fisiologica entro certi limiti), non è così per la "routine" di parte corrente, dove eccessivi e persistenti accumuli di residui possono denotare anomalie strutturali o quanto meno congiunturali.

Alla luce di quanto precede, si è ritenuto quest'anno di esaminare anzitutto il fenomeno dell'incidenza dei residui attivi di parte corrente (conto residui) sul totale dei residui dell'entrata (conto residui), partendo dal principio generale - in difetto di uno studio nella situazione specifica dei singoli enti -, che una gestione equilibrata di bilancio dovrebbe implicare un livello tendenziale abbastanza basso dei primi ri-

spetto ai secondi, a causa del preponderante peso costituito dai residui in conto capitale.

A tal fine il sistema informativo ha predisposto anzitutto un elaborato analitico di 1289 enti identici, recante per ciascuno l'incidenza percentuale in esame nel 1993, nel 1994 e l'indice di variazione nel biennio.

E' risultata sul piano nazionale una variazione in aumento dell'8,49% dell'incidenza media dei residui attivi di parte corrente sul totale dei residui dell'entrata. L'esame "a volo d'uccello" dell'elaborato ha poi evidenziato, come prevedibile, situazioni notevolmente diversificate. Su tutto il territorio nazionale, variamente distribuiti nelle regioni e nelle classi demografiche, vi sono numerosi comuni con elevate variazioni in aumento o diminuzione dell'incidenza nel biennio.

Alle volte, però, queste percentuali di per sé notevoli riguardano valori relativamente modesti in entrambi gli anni considerati. Di contro, a prescindere dall'entità della variazione alla fine del biennio, si osserva un certo numero di enti caratterizzati sia nel 1993 che nel 1994 da livelli anormalmente elevati di residui attivi di parte corrente sul totale.

Per avere un quadro più sintetico delle tendenze sono stati poi selezionati i comuni che al termine del biennio anno visto una riduzione dell'incidenza da -100% a -20% e quelli che invece hanno avuto un aumento di essa da +100% in su. Su scala nazionale 535 enti sono così risultati compresi nella predetta fascia di abbassamento dell'indice e 135 in quella di incremento.

Nel prospetto che segue gli enti delle due tendenze sono raccolti in base alle aree geografiche ed alle regioni.

Aree geografiche	*n. enti*	*n. enti con incidenza ridotta da -100% a -20%*	*n. enti con incidenza aumentata da +100% in su*
Piemonte	76	46	22
Valle d'Aosta	1	———	———
Lombardia	201	72	30
Liguria	30	5	2
NORD-OCCIDENTALE	**308**	**124**	**54**
Trentino Alto Adige	13	4	3
Veneto	124	52	10
Friuli Venezia Giulia	28	6	2
Emilia Romagna	92	37	13
NORD-ORIENTALE	**236**	**99**	**28**
Toscana	96	35	14
Umbria	19	7	———
Marche	38	20	2
Lazio	70	19	2
CENTRO	**223**	**81**	**18**
Abruzzo	27	6	3
Molise	6	1	1
Campania	128	22	17
Puglia	125	54	2
Basilicata	14	9	1
Calabria	39	11	1
SUD	**339**	**103**	**25**
Sicilia	127	26	9
Sardegna	35	3	1
ISOLE	**162**	**29**	**10**
TOTALE NAZIONALE	**1289**	**535**	**135**

A titolo puramente esemplificativo e senza sistematicità si riportano ora alcuni casi significativi di enti compresi nel prospetto e caratterizzati da elevate variazioni dell'incidenza in diminuzione e aumento.

Regione		*Classe*	*% - 1993*	*% - 1994*	*Variaz. %*
Piemonte	Trino	5ª	23,25	0,05	-99,78
	Vercelli	7ª	26,11	52,72	+101,91
Lombardia	Nembro	6ª	28,75	7,10	-75,30
	Pavia	8ª	33,50	0,62	-98,14
	Soresina	5ª	9,04	45,54	+403,76
	Olgiate Olona	6ª	10,59	49,10	+363,64
Veneto	Padova	9ª	5,35	42,43	+693,08
Emilia Romagna	Caldeana di Reno	6ª	42,89	9,32	-78,26
	Reggio Emilia	9ª	22,08	5,44	-75,36
	Medicina	6ª	6,46	87,93	+1261,14
Toscana	Montemurlo	6ª	25,37	1,47	-94,20
Lazio	Civita Castellana	6ª	44,38	13,60	-69,35
Campania	Solofra	6ª	40,56	7,38	-81,80
	Roccampiemonte	5ª	3,83	35,25	+820,36
Puglia	Casamassima	6ª	40,61	9,32	-77,04
Basilicata	Montescaglioso	5ª	26,37	3,86	-85,36
Calabria	Villa San Giovanni	5ª	20,76	1,92	-90,75
Sicilia	Sciacca	7ª	15,87	77,71	+389,66

Tra gli enti caratterizzati nel biennio da incidenza particolarmente elevata dei residui di parte corrente sul totale dei residui, sempre a titolo puramente esemplificativo, si indicano i seguenti:

Ente	Classe	% - 1993	% - 1994	Variaz. %
Bolzano	8ª	60,20	63,86	6,07
Fiuggi	5ª	87,68	77,73	-11,34
Nocera Superiore	7ª	97,80	77,79	-20,46
Melito di Porto Salvo	6ª	89,93	89,73	-0,22
Porto Empedocle	6ª	92,61	91,05	-1,68

Infine i dati sistemati per aree geografiche, regioni e classi demografiche, sono stati condensati in tre prospetti recanti, rispettivamente, i valori finanziari dell'incidenza media dei residui di parte corrente nel 1993 e 1994 nonché le variazioni percentuali. Poiché questi ultimi prospetti sono pubblicati nel volume degli allegati e si presentano di facile lettura, rammentata la variazione totale nazionale di +8,49, si ritiene sufficiente richiamare l'attenzione sugli indici di variazione complessiva delle classi, tutti di segno positivo tranne per la 6ª con un lieve -0,27%.

L'incremento più significativo si trova nell'8ª classe col 12,77% ed è dovuto al largo prevalere della tendenza all'aumento a livello regionale (es.: +27,05% nel Piemonte; +26,38% nel Veneto; +42,61% in Abruzzo; +109,56 in Basilicata; +22,42% in Sicilia).

A conclusione del presente accertamento ed in linea generale cioè a prescindere da patologie a livello del singolo ente, si può ipotizzare che un'eccessiva incidenza dei residui attivi di parte corrente sul totale dai residui derivi facilmente dalla mancata riscossione nell'esercizio di competenza di rate dei trasferimenti statali e/o regionali nonché da scarsa consistenza di residui nel comparto di investimenti.

Quest'ultima circostanza, a sua volta, implica che gli investimenti stessi siano già stati realizzati celermente e senza strascichi ovvero che non siano stati addirittura previsti negli anni precedenti

Venendo ora all'analisi della cancellazione dei residui attivi di parte corrente, il sistema informativo ha predisposto anche in questo caso un elenco analitico di

1289 comuni identici raggruppati per regione e per classe, recante per ogni ente il tasso di cancellazione nel 1993, nel 1994 e l'indice di variazione percentuale alla fine del biennio. Già in base ad un primo esame dell'elaborato sono state notate situazioni diversificate e, tra esse, ha colpito l'attenzione la circostanza di aver contato ben 325 comuni, sparsi sul territorio nazionale e in quasi tutte le classi, che nell'esercizio 1994 hanno riaccertato per i residui in esame importi apprezzabilmente superiori a quelli stanziati.

D'altro canto la maggior parte di questi enti presentava un fenomeno analogo nel 1993, sia pure con un indice di variazione percentuale nel biennio in aumento ovvero in diminuzione. Ciò significa che, a suo tempo, le previsioni di entrata erano state eccessivamente prudenti.

I dati dell'elenco analitico, sistemati per aree geografiche, regioni e classi demografiche come di consueto, sono stati poi raccolti in tre prospetti riepilogativi con l'indicazione del tasso di cancellazione media nei due anni considerati e della variazione percentuale relativa. Gli elaborati sono pubblicati nel volume degli allegati e forniscono un quadro chiaro della situazione generale. Data la presenza di parecchi comuni con riaccertamenti dei residui superiori agli stanziamenti, si spiega l'indice di variazione positivo nazionale di 0,75%.

Per una migliore percezione di quest'ultimo fenomeno sono stati raccolti in un quadro sintetico i comuni, distinti per aree geografiche e regione di appartenenza, caratterizzati nel 1994 da un tasso di riaccertamento uguale o superiore a +105.

Aree geografiche	*n. enti*	*n. enti con tasso di riaccertamento da +105% in su*
Piemonte	76	8
Valle d'Aosta	1	———
Lombardia	201	18
Liguria	30	4
NORD-OCCIDENTALE	**308**	**30**
Trentino Alto Adige	13	———
Veneto	124	12
Friuli Venezia Giulia	28	3
Emilia Romagna	92	4
NORD-ORIENTALE	**236**	**19**
Toscana	96	5
Umbria	19	———
Marche	38	2
Lazio	70	———
CENTRO	**223**	**7**
Abruzzo	27	3
Molise	6	———
Campania	128	13
Puglia	125	9
Basilicata	14	2
Calabria	39	6
SUD	**339**	**33**
Sicilia	127	10
Sardegna	35	2
ISOLE	**162**	**12**
TOTALE NAZIONALE	**1289**	**101**

Sintetizzando ulteriormente, segue un elenco dei comuni che nel 1994 hanno avuto un tasso di riaccertamento superiore +120, evidenziando anche la situazione nel 1993 e la percentuale di variazione biennale.

Regione		*Classe*	*% - 1993*	*% - 1994*	*Variaz. %*
Piemonte	Trecate	6ª	106,95	120,10	12,29
	Vinovo	6ª	100,00	125,09	25,09
Veneto	Bovolone	6ª	134,69	125,38	-6,91
	San Martino Buonalbergo	6ª	106,47	123,12	15,63
Friuli Venezia Giulia	Fontanafredda	5ª	122,03	134,07	9,86
Toscana	Follonica	7ª	107,57	121,15	12,62
Campania	Mirabella Eclano	5ª	99,26	146,09	47,17
	Baronissi	6ª	105,28	124,77	18,51
	Caserta	8ª	70,54	137,86	95,43
Puglia	Santeramo in Colle	7ª	117,87	127,51	13,98
Calabria	Belvedere Marittimo	5ª	108,35	131,78	21,62
	Montalto Uffugo	6ª	90,69	120,71	33,10
	Taurianova	6ª	99,85	122,54	22,72
Sicilia	Nicosia	6ª	107,63	128,67	19,54

Sgombrato così il terreno dai comuni che hanno effettuato riaccertamenti superiori agli stanziamenti, sulla base dei dati dell'elaborato analitico è stato scelto di far selezionare dal sistema informativo gli enti che nel biennio in esame hanno registrato un tasso di cancellazione dei residui attivi di parte corrente con variazioni percentuali negative superiori a -9%. E' così risultato un elenco (pubblicato tra gli allegati) di 185 comuni, distribuiti per regioni e classi demografiche, dove peraltro non figurano la Valle d'Aosta, né enti delle classi 10ª e 11ª. La massima parte dei casi è, comprensibilmente, concentrata nelle tre classi inferiori. Il valore medio nazionale in variazione, pari a -19% deriva dall'ampia escursione degli indici rilevati

presso i singoli enti, tenuto anche presente che proceduto dal Lazio verso il meridione del Paese vi sono 15 comuni che presentano la percentuale di -100.

Posto che gli enti facciano un uso corretto e costante dell'istituto della cancellazione, la conclusione di ordine generale a cui si perviene al termine di questa breve indagine è la seguente: un'elevata eliminazione dei residui attivi di parte corrente è sintomo che una parte di essi era derivata da partite creditorie del tutto incerte, valutate con eccessivo ottimismo e, talvolta, addirittura inserite in bilancio allo scopo di alterarne le risultanze reali. Il mantenimento per anni di simili residui inficia senza ombra di dubbio l'attendibilità degli avanzi di amministrazione esposti dagli enti nei conti consuntivi fino all'esercizio in cui essi vengono cancellati.

7. Anticipazioni di tesoreria e accertamento: *a)* delle conformità al sistema normativo; *b)* del costo.
Accertamento della esistenza di eventuali scoperti di cassa anomali

7.1 Considerazioni generali

Le anticipazioni di cassa tese a far fronte alle momentanee deficienze di liquidità, per le implicazioni che le stesse determinano sull'andamento gestionale degli enti locali, la cui autonomia finanziaria deve comunque ricondursi nell'ambito delle leggi, inducono ad una valutazione attenta del fenomeno.

Per lo studio di esso si è fatto ricorso a criteri e modalità che consentissero prima di tutto di conoscere più approfonditamente la situazione relativa al 1993 da ricavarsi aliunde in materia di anticipazioni di cassa per poi mettere a confronto l'esercizio 1994 con l'andamento dell'anno precedente, al fine di conoscere non solo il reale andamento del fenomeno ma di verificare altresì quali correttivi fossero stati apportati dai responsabili degli enti stessi, nei confronti dei quali la Sezione si atteggia tra l'altro anche in posizione di propulsiva collaborazione per le gestioni future alle quali, avuto riguardo alla molteplicità, in ambito nazionale degli enti locali interessati, è teleologicamente proiettata. Il tutto finalizzato al rispetto ed attuazione del buon andamento sul piano fattuale che si realizza non solo quando si opera conformemente alle leggi ma anche quando si perseguono gli obiettivi programmati e si utilizzano le risorse avvedutamente.

Già nella precedente relazione la Sezione ha affrontato il tema, rilevando, occorre ribadirlo, che le anticipazioni non possono in nessun caso assumere valore di mezzo surrettizio di indebitamento, come è altresì necessario che le poste vengano evidenziate nelle contabilità degli enti, mediante la loro iscrizione nel conto consuntivo la cui inosservanza si traduce in un vizio che è sintomo di illegittimità e certamente di irregolarità.

Prima ancora di esporre partitamente le modalità che la Sezione ha seguito nel condurre l'indagine sul tema, appare opportuno rammentare il modello normativo che consente il ricorso all'operazione finanziaria delle anticipazioni di cassa.

La legge finanziaria del 21 dicembre 1978, n.843, stabilisce che l'indebitamento dei comuni per anticipazioni di tesoreria può essere consentito nei limiti delle entrate (titolo I: entrate tributarie; titolo II: entrate derivanti da trasferimenti; titolo III: entrate extratributarie) accertate nell'anno precedente; va sottolineato che il disposto normativo che consente l'indebitamento non può e non deve prescindere da ponderazioni circa l'effettiva necessità del ricorso allo stesso, tenendo nella dovuta considerazione le connesse implicazioni ed i condizionamenti che ne possano derivare sugli esercizi futuri, in termini di aggravati oneri a carico dell'Ente per il pagamento degli interessi passivi.

Allorché l'indebitamento travalichi il fisiologico arco temporale dell'anno necessario per la sua restituzione, il fenomeno dell'anticipazione di cassa può essere considerato un sintomo di difficoltà gestionale.

Va altresì sottolineato che oltre al rispetto dei limiti imposto dalle norme vigenti, il ricorso alle anticipazioni di cassa è consentito quando sussistano le condizioni della necessità e dell'urgenza e non vi sia stata inerzia in precedenza nella cura per la realizzazione delle entrate facenti capo all'Ente.

Va evidenziato che il problema della realizzazione delle entrate presuppone un accertamento veritiero sotto il profilo della sua quantificazione.

7.2 Metodologia dell'indagine

La Sezione al fine:

- di approfondire l'indagine già condotta sul tema nell'esercizio 1993 nei confronti di alcuni comuni, per i quali le operazioni finanziarie avevano determinato indebitamento per l'Ente, con trasporto dei saldi passivi ai residui dell'esercizio

1994, con evidenti riflessi negativi sulla gestione, accresciuti anche per effetto della capitalizzazione degli interessi;

- di poter ovviare alle future difficoltà di cassa che sono alla base delle richieste di anticipazioni;
- di richiamare l'attenzione a porre in essere i dovuti correttivi;

ha invitato le rispettive Amministrazioni:

- a far conoscere le ragioni per le quali si è fatto ricorso a dette anticipazioni ed i provvedimenti che sono stati adottati al fine di eliminare le cause che le avevano determinate;
- a trasmettere copia delle deliberazioni adottate dalle giunte comunali in ordine alle richieste delle rispettive anticipazioni unitamente alle attestazioni del direttore di ragioneria circa la reale esigenza di cassa alle date corrispondenti alle operazioni effettuate dal tesoriere;
- a fornire notizie sullo stato di consistenza delle anticipazioni con i parziali o totali rimborsi delle stesse.

Va previamente precisato che la legge n.20 del 14 gennaio 1994, ha confermato la possibilità della Corte dei conti di conoscere i fatti di gestione delle amministrazioni pubbliche, tra le quali si inquadrano per disposto dell'art.1 del decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993, le province, i comuni, le comunità montane.

Nell'esercizio delle sue attribuzioni, infatti, la Corte dei conti accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa e può richiedere qualsiasi atto o notizia, così come può effettuare e disporre ispezioni o accertamenti diretti.

7.3 Risultato dell'indagine sui comuni

Gli indicatori finanziati applicati nell'esercizio 1993 hanno consentito di individuare campioni di enti locali, nei confronti dei quali è stato possibile esprimere

significative valutazioni al riguardo. E' emerso, infatti, in linea pressoché generalizzata, che il ricorso alle anticipazioni di cassa, da parte degli enti che hanno fornito risposta, è legato a motivi fondati sul ritardo:

- nella erogazione del fondi da parte del Ministero dell'interno e dei contributi regionali e provinciali;
- nella riscossione dei tributi e dei canoni di utenza.

La maggior parte degli enti che ha dato riscontro alla richiesta ha dichiarato di aver intrapreso azioni volte: all'incasso dei tributi entro l'anno; alla tempestiva riscossione dei canoni di utenza di acqua e gas.

Nelle deliberazioni adottate dalle giunte comunali risulta rispettato il limite massimo all'indebitamento per l'anno, entro i 3/12 rispetto ai primi tre titoli delle entrate risultanti nel conto consuntivo dell'anno precedente. La relazione tra i dati tabulati non sempre appare a prima vista consona sotto il profilo della corrispondenza tra il volume delle anticipazioni ed il limite legale al suo ricorso. Occorre a tal punto considerare che il volume delle anticipazioni esprime solo l'insieme dei movimenti finanziari cui fanno riscontro il rimborso delle anticipazioni.

In effetti l'importo delle anticipazioni indicato nel consuntivo dell'anno gonfiano apparentemente l'importo delle operazioni. Solo la differenza contabile tra gli impegni ed i pagamenti in conto anticipazioni rappresenta la posizione debitoria dell'ente nei confronti del tesoriere.

Non tutti gli enti hanno fornito notizie sulle anticipazioni ed i rimborsi.

Alcuni di essi quali: Manerbio, Canegrate, Artena, Vietri sul Mare, Piedimonte Matese, Trentola-Ducenta, Racale, San Vito dei Normanni, Montescaglioso, Crosia, Mirabella, Imbaccari, Leonforte, Taormina, Pachino, ... hanno comunicato nel 1996 di aver provveduto al rimborso integrale.

Non hanno fornito riscontro alcuno alla richiesta di atti e notizie i comuni di: Subiaco, Rocca di Papa, Anzio, (Lazio); Trecase, Cicciano, S. Giorgio del Sannio,

Sessa Aurunca, (Campania); Sannicandro Garganico (Puglia); Potenza (Basilicata); Pozzallo, Modica, Vittoria (Sicilia); Copparo (Emilia).

Spetta tuttavia in questa sede rappresentare il rilievo che assume il tasso di interesse da corrispondere al tesoriere sulle anticipazioni ricevute da parte di taluni enti del meridione; interesse che appare elevato rispetto al tasso ufficiale di sconto che nel 1993, come già riferito nella precedente relazione, era attestato in media sul 9,8%. Questa è la situazione singolare emersa dall'indagine:

Comune	*tasso %*
Castellaneta	18,50
Crosia	18,00
Paola	17,75
Rende	16,50

Di seguito alcune particolarità:

il Comune di Mercogliano in forza di una delibera di giunta, peraltro del 21.12.1991, ha dichiarato di essersi avvalso delle anticipazioni di cassa nell'esercizio 1993, mentre l'accertamento di competenza per lo stesso anno risulta di segno zero.

il Comune di Vietri sul Mare ha emanato tre delibere per anticipazioni di cassa, due delle quali sono state effettuate da organo incompetente (consiglio comunale), solo la terza dalla competente giunta municipale;

il Comune di Cori ha segnalato tra l'altro che entrate proprie derivanti da beni comunali e dal servizio acquedotto non sono state incassate nell'esercizio 1993 a causa di:

- disservizio nella lettura dei contatori idrici con conseguenti ritardi nella stesura dei ruoli e nella relativa riscossione dei canoni d'utenza;

- mancata definizione della quantificazione dell'obbligazione debitoria da parte di una società concessionaria dell'esercizio del diritto di estrazione di materiale da una cava di pietra sita in parte sul territorio comunale.

7.4 Anomalie particolari. Considerazioni

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(A1)	(A0)	(B1)	(B0)	(C1)	(C0)	(D)			
	Volume Anticipazioni cassa (accert. c/competen.)		Scoperto di cassa (saldo residui da riportare)		Interessi su Anticipazioni cassa (imp.c/competen.)		Entrata corrente (Tit .I + II + III) (acc. c/competen.)	Rapp. % (A0/D)	Rapp. % (B0/D)	Rapp. % (C0/D)
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1994			
Regione Lombardia										
Gartasco	13.920	9.743	1.834	1.651	125	57	11.861	82,14%	13,92%	0,48%
Manerbio	2.762	3.488	2.762	3.488	250	250	17.761	19,64%	19,64%	1,41%
Canegrate	722	0	722	0	202	29	17.598	0,00%	0,00%	0,17%
Regione Emilia Romagna										
Copparo	19.005	16.683	2.123	3.101	312	108	23.985	69,56%	12,93%	0,45%
Regione Toscana										
Autia	10.458	10.144	1.939	1.854	130	73	11.418	88,84%	16,24%	0,64%
Regione Lazio										
Subiaco	126	73	126	73	92	50	9.115	0,80%	0,80%	0,55%
Anagni	2.189	0	2.189	0	500	146	18.641	0,00%	0,00%	0,78%
Cori	2.515	2.285	2.515	2.285	228	210	9.691	23,57%	23,57%	2,17%
Artena	5.318	1.875	694	0	100	48	8.858	21,16%	0,00%	0,54%
Bracciano	1.729	1.624	1.729	1.624	231	254	13.198	12,31%	12,31%	1,92%
Palestrina	0	0	0	0	137	57	13.765	0,00%	0,00%	0,41%
Rocca di Papa	1.238	1.193	1.238	1.193	112	72	10.382	11,49%	11,49%	0,69%
Fondi	5.696	5.895	0	0	700	403	25.186	23,41%	0,00%	1,60%
Anzio	21.700	6.903	2.047	4.603	1.192	1.630	40.467	17,06%	11,37%	4,03%
Mentana	3.350	2.312	3.350	2.312	378	250	30.159	7,67%	7,67%	0,83%
Regione Abruzzo										
Ortona	28.283	31.060	3.489	4.549	398	183	28.654	108,40%	15,87%	0,64%
Regione Campania										
Trecase	540	2.324	295	779	190	175	7.846	29,63%	9,92%	2,23%
Vietri sul mare	4.055	0	0	0	158	0	7.900	0,00%	0,00%	0,00%
Mercogliano	0	500	0	500	264	119	8.299	6,02%	6,02%	1,44%
San Giorgio del Sannio	2.087	0	0	0	103	0	6.223	0,00%	0,00%	0,00%
Piedimonte Matese	460	799	1.060	1.399	144	30	10.556	7,57%	13,25%	0,28%
Trentola-Ducenta	2.946	1.088	322	0	211	24	10.823	10,05%	0,00%	0,22%
Cicciano	0	0	0	0	98	180	10.179	0,00%	0,00%	1,77%
Sessa Aurunca	0	0	0	0	413	0	19.919	0,00%	0,00%	0,00%
Bacoli	9.710	12.100	1.500	2.100	450	704	28.213	42,89%	7,44%	2,50%
Casavatore	0	0	2.058	102	331	320	17.333	0,00%	0,59%	1,85%
Benevento	13.531	9.933	13.531	9.933	1.000	129	80.749	12,30%	12,30%	0,16%
Salerno	105.930	105.000	28.623	40.807	6.500	4.600	225.733	46,52%	18,08%	2,04%
Regione Puglia										
Racale	5.111	5.981	791	1.312	87	66	6.989	85,59%	18,78%	0,95%
Sannicandro garganico	7.657	0	1.711	0	198	64	14.969	0,00%	0,00%	0,43%
Castellaneta	14.477	12.586	0	0	381	423	13.603	92,52%	0,00%	3,11%
S. Vito dei Normanni	10.319	2.443	0	0	296	0	15.977	15,29%	0,00%	0,00%
Regione Basilicata										
Bernalda	7.205	7.876	277	0	132	73	12.122	64,97%	0,00%	0,61%
Montescaglioso	3.252	4.763	779	1.115	87	90	8.091	58,87%	13,79%	1,11%
Potenza	111.220	127.308	18.598	41.410	1.250	1.131	106.861	119,13%	38,75%	1,06%
Regione Calabria										
Crosia										
Montalto Uffugo	4.711	3.345	2.786	2.173	250	814	10.280	32,54%	21,14%	7,92%
Paola	4.201	3.600	3.583	3.000	584	394	18.510	19,45%	16,21%	2,13%
Rende	18.164	24.229	10.712	8.900	867	953	33.665	71,97%	26,44%	2,83%

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(A1)	(A0)	(B1)	(B0)	(C1)	(C0)	(D)			
	Volume Anticipazioni cassa *(accert. c/competen.)*		Scoperto di cassa *(saldo residui da riportare)*		Interessi su Anticipazioni cassa *(imp.c/competen.)*		Entrata corrente (Tit .I + II + III) *(acc. c/competen.)*	Rapp. % (A0/D)	Rapp. % (B0/D)	Rapp. % (C0/D)
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1994			
Regione Sicilia										
Mirabella Imbaccari	4.403	312	0	312	210	15	8.401	3,71%	3,71%	0,18%
Ramacca	8.378	7.586	1.617	1.470	275	159	12.169	62,34%	12,08%	1,31%
Sant'Agata li Battiati	5.531	856	0	0	145	0	10.182	8,41%	0,00%	0,00%
Leonforte	5.128	0	0	0	242	30	13.265	0,00%	0,00%	0,23%
Taormina	15.336	14.942	411	2.897	301	271	21.565	69,29%	13,44%	1,26%
Pozzallo	8.518	17.973	0	1.308	320	180	22.372	80,34%	5,85%	0,80%
Francofonte	10.398	11.347	547	1.127	278	140	14.449	78,53%	7,80%	0,97%
Enna	29.607	7.378	3.088	1.089	970	1.166	36.086	20,45%	3,02%	3,23%
Modica	34.194	55.033	6.855	3.967	1.818	1.528	54.644	100,71%	7,26%	2,80%
Vittoria	46.346	44.203	8.199	7.055	1.010	861	61.482	71,90%	11,48%	1,40%
Pachino	9.332	0	0	0	417	60	22.194	0,00%	0,00%	0,27%

N.B.
*L'Ente contrassegnato con un * non viene trattato in quanto nell'esercizio 1994 non è stato possibile inserirlo "completamente".*

La rappresentazione prospettica degli enti, sopra riportata, evidenzia già di per sé le difficoltà di gestione in cui versano i comuni. Basta infatti osservare i valori comparativi esposti in termini percentuali tra ciascuna voce gestoria con quella principale (entrata corrente), da cui si origina ogni attività amministrativa, per inferirne le evidenti difficoltà. E' perciò naturale affermare che quanto più alto risulta detto rapporto, tanto maggiori sono le difficoltà dell'ente ad attendere ai compiti istituzionali ed aderire alle istanze locali; difficoltà che possono assurgere a rischio di dissesto allorché il rapporto tra gli interessi corrisposti sulle anticipazoni e le risorse correnti si appalesi elevato.

Nell'esame di raffronto tra gli interessi sulle anticipazioni e le entrate correnti emergono questi dati significativi: Montalto Uffugo (Calabria) 7,92%; Anzio (Lazio) 4,03%; Enna (Sicilia) 3,23%; Castellaneta (Puglia) 3,11%.

Proseguendo sul versante delle anomalie è emerso che i comuni di Manerbio, Subiaco, Cori, Bracciano, Rocca di Papa, Mentana, Mercogliano, Benevento, Mirabella Imbaccari hanno integralmente riportato a residui (scoperto di cassa) le somme ricevute a titolo di anticipazione.

Si sottolinea la gravità del fenomeno nel caso in cui costituisca un sistema di finanziamento.

E' agevole dedurre come in rapporto al volume delle anticpazioni cresce per detti enti parimenti il volume degli interessi col prolungamento della durata della consistenza debitoria ed il superamento del limite temporaneo dell'anno e con esso della disciplina normativa che consente il ricorso all'indebitamento per far fornte alle momentanee deficienze di cassa.

E' opportuno inoltre rappresentare che quando le forme di indebitamento raggiungono livelli elevati, rappresentano l'effetto determinato da cause non solo e non tanto prossime ma anche remote, come ad esempio riscossioni a lenta soluzione di residui attivi, mancata riscossione di ruoli pregressi, inerzia nell'avvio di procedure per il recupero dei crediti.

Per far fronte alle situazioni esposte a rischio si rende necessaria l'adozione di manovre che operino sui diversi fronti: una manovra economica a breve di rientro delle entrate; dar vita ad un sistema organizzativo di razionale utilizzo del personale per un'attenta e scrupolosa ricerca degli evasori; ricognizione e conseguente riscossione di tutti i crediti facenti capo all'Amministrazione; aggiornamento di canoni e tariffe in modo da perseguire il principio costi-benefici.

Sul fronte delle uscite: eliminazione integrale degli sprechi; razionalizzazione dei centri di spesa.

Sul fronte dei beni patrimoniali avviare rapidamente una ricognizione dei beni, procedere al loro inventario, esigere da soggetti in godimento o nell'esercizio di essi i canoni eventualmente non corrisposti.

Per talune considerazioni fatte si verte in ipotesi di atti dovuti la cui omissione può essere rapportata a comportamenti colposi degli amministratori i quali possono essere chiamati a rendere ragione delle loro azioni od omissioni.

Si rappresenta infine che l'attenzione del governo è da tempo volta al contenimento della spesa pubblica e con essa della finanza locale, finalizzata alla dimi-

nuzione del debito pubblico, o quanto meno della sua controllabilità anche in termini di suo contenimento, per consentire l'inserimento dell'Italia nell'U.E. a pari titolo con gli altri membri.

E' necessario perciò che gli amministratori ed in generale tutti coloro preposti alla spesa evitino diseconomie e sprechi delle risorse. In tale contesto è doveroso muoversi, a parte i profili di responsabilità, per una corretta gestione dell'ente, al fine primario di contribuire prima di tutto all'eventuale risanamento per poi consentire di realizzare interventi che consentano l'accrescimento della ricchezza piuttosto che il suo depauperamento.

8. L'indebitamento extrabilancio degli enti locali

8.1 Premessa

L'art.28 della legge 29 ottobre 1987, n. 440, ha inserito tra le competenze ordinarie della Sezione l'esame della "gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio".

In virtù di tale specifica attribuzione di competenza la Sezione ha svolto tale argomento nelle proprie relazioni generali sulla gestione e l' attività degli enti locali ed in più occasioni vi ha dedicato referti specifici.

Tali indagini sono state condotte in base a metodologie che pongono in risalto la situazione dei singoli enti nei quali si riscontra una od ambedue le patologie cui la norma innanzi citata fa riferimento. Il modulo operativo adottato, che ben risponde alle finalità proprie della norma istitutiva della competenza, si fonda su di una accurata analisi della documentazione relativa ai riconoscimenti di debiti fuori bilancio e degli atti contabili di ogni ente sottoposto ad esame.

Tra le finalità perseguite spicca quella dell' accertamento delle situazioni deficitarie nel modo più prossimo alla realtà e, poi, quella di esaminare specificamente le gestioni in cui le patologie presenti si appalesano di notevole peso rispetto alla popolazione residente.

L' applicazione di tali rigorose metodologie ed il progressivo affinamento ed approfondimento dei sistemi di indagine ha indotto la Sezione ad una graduale realizzazione delle analisi volte alla verifica della reale situazione del debito sommerso per cui si è passati dal referto a livello nazionale alle relazioni regionali avviate nelle regioni in cui il fenomeno si presentava in modo più diffuso.

Se da un lato le relazioni svolte sugli enti di una singola regione hanno evidenziato il pregio di una accuratezza sino ad allora non ottenibile e dello studio del fenomeno alla luce della particolare situazione economica e sociale propria di cia-

scuna regione, dall'altro non hanno più consentito una visione complessiva degli aspetti finanziari connessi all'indebitamento degli enti locali.

E' emersa così l'esigenza di affiancare alle relazioni regionali una che riguardasse l'universo dei comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti per avere una visione completa e più tempestiva dei fenomeni di maggior rilievo e, comunque, riferita ad un momento temporale coevo a quello preso in riferimento dalle altre parti della relazione sulla gestione finanziaria.

E' evidente che una siffatta analisi non può essere svolta attraverso la effettuazione di istruttorie complesse ed accurate del tipo di quelle impiegate nelle relazioni regionali e, pertanto, non può ottenere sotto il profilo accertativo risultati comparabili a quelli da esse conseguibili.

D'altra parte il sistema è impostato sulla integrazione dei due tipi di relazione che si completano a vicenda e consentono in tempi più lunghi la realizzazione di analisi di elevata affidabilità.

Tra i risultati che si attendono dalla relazione sui debiti fuori bilancio con riferimento all'esercizio 1994 vi è quello dell'allineamento sia temporale che a livello di enti assoggettati all'esame con le altre parti della relazione sulla gestione finanziaria. Ciò dovrebbe consentire un'analisi più completa sullo stato della finanza locale, in quanto viene offerta la possibilità di valutare contestualmente i dati tratti dai conti consuntivi e quelli relativi all'indebitamento che, come è noto, non hanno riscontro in bilancio.

L'indagine si propone, quindi, di rilevare l'entità del debito sommerso degli enti locali con riferimento all'esercizio 1994 avvalendosi della collaborazione degli enti stessi. Le notizie che costituiscono la base informativa di supporto all'indagine, difatti, non essendo desumibili dai conti consuntivi, sono state richieste agli enti sottoposti alla verifica in argomento (comuni con popolazione superiore ad 8000 abitanti).

La Sezione ha inteso, inoltre, operare una raccolta di dati che considera il fenomeno del debito sommerso degli enti locali secondo una prospettiva più ampia rispetto a quella tradizionalmente impiegata che, utilizzando il metodo deduttivo, si fonda sull'accertamento di situazioni che hanno ricevuto un riconoscimento formale. L'esigenza di ampliare le prospettive di indagine è data dal fatto che si ha modo di riscontrare in sede di applicazione delle procedure di dissesto che non tutte le obbligazioni assunte dagli enti al di fuori delle prescritte procedure contabili vengono tempestivamente riconosciute come debiti fuori bilancio, ma a volte, per varie ragioni, esse sono destinate a rimanere a latere per poi emergere repentinamente, anche dopo il rinnovo degli organi elettivi, provocando gravi squilibri alla gestione.

Si è avuto modo di rilevare, inoltre, dall'esame delle relazioni dei collegi dei revisori dei conti che la presenza di oneri latenti ha formato in più occasioni oggetto di segnalazione (Cfr. Parte IV - Cap.II della presente relazione).

Analoghe segnalzioni dovrebbero essere effettuate dagli uffici di ragioneria, in modo che tra le esigenze da valutare in sede di formulazione del bilancio di previsione emerga anche quella relativa al finanziamento degli oneri latenti.

Tanto ha portato ad individuare la figura dei cosidetti *oneri latenti* che si affiancano ai debiti fuori bilancio e ne precorrono le sorti.

E' necessario precisare al riguardo che mentre la nozione di debito fuori bilancio è univocamente desumibile dalla normativa che è stata posta nella materia, non altrettanto può dirsi per quanto concerne gli oneri latenti di cui manca ogni riscontro in norme e la cui inviduazione è frutto dello sforzo elaborativo sistematico della Sezione. Gli oneri latenti possono essere considerati come quelle situazioni debitorie o, comunque, quelle situazioni potenzialmente generatrici di oneri in attesa di emersione, in quanto non ancora riconosciute come debiti fuori bilancio.

Il fenomeno connesso alla emersione di oneri latenti è stato attentamente analizzato dalle Sezioni riunite di questa Corte in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, con riferimento all'evidenziazione di poste passive che hanno

già rappresentato una uscita monetaria nei bilanci di enti del settore pubblico, che producono effetti finanziari nel bilancio dello Stato.

E' evidente che nelle ipotesi in cui tali regolazioni debitorie sono poste a carico del bilancio dello Stato si tratta di operazioni che non possono essere considerate neutrali rispetto agli equilibri del bilancio stesso e necessitano di una adeguata evidenziazione. E' appena il caso di evidenziare il rilievo che tali operazioni possono assumere nella finanza statale ove siffatti oneri sono costituiti dai disavanzi degli enti di gestione delle partecipazioni statali, da quelli degli enti previdenziali, dai rimborsi fiscali ed altre rilevanti tipologie di oneri. Tuttavia, sotto il profilo concettuale non è dissimile la ragione per la quale si ritiene necessario porre in osservazione la presenza di poste debitorie in attesa di regolazione anche nel comparto della finanza locale e cioè quella di esprimere valutazioni complessive che non si limitino ai dati di bilancio ma che investano fenomeni più ampi che comunque sono destinati ad avere influenza su bilanci futuri.

Si pone, quindi, la necessità di effettuare rilevazioni atte a far emergere quelle poste che comunque costituiscono delle passività per gli enti locali, ma che allo stato non sono compiutamente definite e, comunque, non hanno ricevuto la formalizzazione attraverso il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Tale rilevazione parte dal punto di arrivo di quella sui debiti fuori bilancio che si fonda sull'esame delle deliberazioni emesse al riguardo e mira a far emergere gli oneri incombenti per i quali è mancato il riconoscimento formale.

Alla figura degli oneri latenti possono essere ascritte sia le obbligazioni giuridicamente perfezionate relativamente alle quali non è avvenuto il riconoscimento di debiti fuori bilancio, sia le situazioni potenzialmente generatrici di oneri, ma non ancora definite.

Per quanto concerne la prima tipologia di oneri latenti dinnanzi individuata è possibile rinvenire un riscontro normativo nel 3° comma dell'art. 86 del D.P.R. n: 77 del 1995 che reca il nuovo ordinamento contabile degli enti locali. Il comma in

questione, nel prevedere le attribuzioni dell'organo straordinario di liquidazione in ordine alla rilevazione dell'indebitamento pregresso, stabilisce che debbano concorrere a formare la massa passiva anche i debiti fuori bilancio riconoscibili alla stregua delle normative all'epoca vigenti, ma non contemplati nei provvedimenti di riconoscimento adottati dall'ente locale.

Tale riferimento pone in evidenza che il fenomeno non è sfuggito all'attenzione del legislatore e che esso tende a manifestarsi in modo repentino e violento in concomitanza con l'avvio delle procedure di dissesto.

Evidentemente in talune occasioni gli organi degli enti tendono a non far emergere altrimenti la presenza di debiti non riconosciuti, e ciò avviene inevitabilmente in sede di formazione della massa passiva oppure con l'instaurazione di contenzioso. Tale prassi scorretta può, quindi, nascondere l'esistenza di oneri extrabilancio sino a che ciò sia possibile e di conseguenza rende la situazione desumibile dai documenti ufficiali non del tutto attendibile.

Appare così chiaramente l'utilità di indagini volte a raccogliere elementi sull'indebitamento sommerso che consentono di valutare più approfonditamente la situazione finanziaria degli enti e dell'intero comparto della finanza locale ponendo a raffronto i dati di bilancio con altri che ne forniscono elementi di correzione.

Oltre ai debiti in attesa di riconoscimento vanno ascritte alla figura degli oneri latenti anche quelle situazioni potenzialmente generatrici di oneri, ma non ancora definite. Esse costuiscono elementi non ancora compiutamente delineati che fanno intravedere future situazioni debitorie delle quali manca attualmente la certezza. Il caso più ricorrente di siffatti oneri è costituito dal contenzioso in atto che può condurre, in caso di soccombenza dell'ente, alla instaurazione di nuove situazioni debitorie.

I dati che verranno raccolti relativamente a tale fattispecie dovranno essere oggetto di stime prudenziali in quanto, come si è detto, essi non devono necessariamente tradursi in tutto o in parte, in ulteriori debiti. Le stime che verranno effettuate

potranno, comunque, fornire valide indicazioni sul futuro andamento dei riconoscimenti di debiti fuori bilancio e porre sin d'ora in rilievo i fenomeni più eclatanti.

8.2 Il quadro normativo

Nell'economia della presente indagine non appare necessario soffermarsi analiticamente sul quadro delle norme inerenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in quanto esso è stato ampiamente esposto nella relazioni precedenti ed in particolare nell'ultimo referto generale sulle gestioni deficitarie annesso alla deliberazione n. 1 della Sezione Enti Locali del 29 gennaio 1993.

E' opportuno comunque svolgere qualche breve notazione al riguardo.

La prima norma rilevante in materia è costituita dall'art. 1 bis della legge n.488 del 1986 che, accomunando le ipotesi del disavanzo di amministrazione e quella dei debiti fuori bilancio, impone agli organi elettivi di direzione degli enti di adottare entro il 15 ottobre dell'anno successivo a quello cui il consuntivo fa riferimento i provvedimenti necessari per riportare in equilibrio la gestione.

Tale norma ha il pregio di stabilire un collegamento tra le procedure di formazione e di approvazione del bilancio e le operazioni volte al risanamento finanziario. I debiti fuori bilancio che vengono presi in esame sono quelli insorti ed accertati nel corso dell'anno cui si riferisce il consuntivo, mentre i provvedimenti di riequilibrio devono essere adottati dopo l'approvazione del consuntivo stesso.

La norma in esame non contiene disposizioni particolari atte a limitare la pratica del riconoscimento di debiti fuori bilancio, nè formula casistiche di fattispecie ammesse, ma si limita a preoccuparsi che i debiti riconosciuti vengano tempestivamente ricondotti in bilancio e ripianati (entro i tre esercizi successivi a quello in cui essi sono insorti).

La legge n.144 del 1989 pone una disciplina più completa del risanamento finanziario e limita notevolmente la possibilità di contrarre debiti fuori bilancio, in quanto prevede che qualora il rapporto obbligatorio sia stato posto in essere al di

fuori dell'osservanza delle norme di amministrazione e contabilità esso intercorre tra il terzo ed il funzionario che ne ha determinato o consentito l'insorgere.

Viene, pertanto, introdotto il concetto della non imputabilità all'ente di obbligazioni pur assunte in suo nome da chi ne era legittimato, ma adottate senza osservare le prescritte procedure. La norma vuole evidentemente far riferimento in particolare alla materia contrattuale ed ai casi in cui l'assunzione di debiti fuori bilancio si accompagna al mancato esperimento di procedure concorsuali.

L'art.24 della legge n. 144 del 1989 ha previsto, inoltre, un riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa da effettuarsi entro 60 giorni da tale data. Vengono, quindi, stabilite disposizioni per il riequilibrio della gestione che dovrebbe avvenire nell'esercizio in corso e, ove ciò non risulti possibile, dovrà provvedersi attraverso un piano della durata massima di cinque anni finanziari, compreso quello in corso. La *ratio* della disposizione suddetta, che è volta ad introdurre procedure di riconoscimento dei debiti non limitate alle obbligazioni insorte nell'ultimo esercizio, è evidentemente quella di far emergere situazioni pregresse che erano rimaste in attesa di formalizzazione.

L'attenzione che il legislatore ha riservato al fenomeno dell'indebitamento sommerso fa comprendere che esso aveva già da allora raggiunto dimensioni notevoli.

Successivamente il termine stabilito per il riconoscimento straordinario è stato prorogato (dall' art. 14 ter della legge n. 28 del 1990) al 30 settembre 1990, correlativamente la durata del piano è stata ridotta a quattro anni. Relativamente alle opere, alle forniture di beni e servizi, alle prestazioni ordinate ed alle pendenze costituite in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, tale termine è stato ulteriormente differito (dall'art.12 bis della legge n. 80 del 1991) al 15 luglio 1991.

Lo stesso art. 12 bis sopra citato al comma 4° ha previsto le procedure da utilizzare a regime per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, limitando, tuttavia, tale facoltà ad ipotesi tassativamente predeterminate.

Viene così imposta una più rigida disciplina che ammette esclusivamente quattro tipologie di fonti generatrici di obbligazioni riconoscibili; si tratta: delle sentenze passate in giudicato, della copertura dei disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente locale, degli indennizzi conseguenti a procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza, dei fatti o provvedimenti ai quali non abbiano concorso interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

I debiti fuori bilancio non ascrivibili ad alcuna delle tipologie sopra elencate non potranno essere riconosciuti (dopo il 15 luglio 1991) dall'ente e, quindi, le relative obbligazioni faranno capo ai soggetti che li hanno contratti.

L' art. 12 bis costituisce, quindi, una norma di chiusura del sistema, in quanto dopo aver ancora accordato una proroga al riconoscimento straordinario, pone una disciplina a regime che consente l'imputabilità all'ente dei soli debiti sorti per cause non addebitabili agli amministratori o ai dipendenti dell'ente. Viene così definitivamente preclusa la possibilità di un ricorso discrezionale all'assunzione di obbligazioni al di fuori della normale gestione del bilancio e, quindi, non corredate del prescritto impegno contabile.

Volendo estrapolare le linee direttrici che hanno ispirato la normativa che ha posto la disciplina dei debiti fuori bilancio, si evidenzia in primo luogo il disfavore del legislatore nei confronti di tali forme di indebitamento, in quanto esse si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di bilancio degli enti locali. E' noto, difatti, che oltre a collidere con il principio di universalità del bilancio, essi possono configurare una sorta di passività sommersa che può sconvolgere, allorchè viene in evidenza, gli equlibri contabili degli enti. I timori del legislatore, quindi, non solo si rivolgono agli aspetti connessi alla irregolarità contabile, ma si appuntano con maggiore intensità sui risvolti che il fenomeno può assumere nella gestione

finanziaria, specie quando esso comporti una radicale diversità tra la situazione esposta nei consuntivi, che appare non compromessa e quella effettiva che, invece, si rileva allarmante e che può emergere anche dopo il rinnovo delle cariche elettive.

L'altro elemento guida che si desume dalla normativa e che apparentemente si pone in contrasto con il precedente è quello di consentire in vari momenti la emersione dei debiti contratti ed il loro ripiano attraverso il reinserimento in bilancio.

E' evidente che tali forme di sanatoria vengono in qualche modo a legittimare il fenomeno, ma è pur vero che riescono a conoscerlo e a contenerlo.

Dopo il succedersi ondivagante di norme di chiusura e di disposizioni che accordano la facoltà di procedere a riconoscimenti straordinari i cui termini ultimi vengono di volta in volta differiti, il legislatore sembra aver dato un taglio ultimativo alla materia attraverso l'art.12 bis della legge n.80 del 1991.

La posizione così assunta appare rispondere alla considerazione che i debiti fuori bilancio non devono essere considerati in maniera indifferenziata e, quindi, è necessario discriminare tra i casi in cui vi si fa ricorso artatamente per eludere le prescritte procedure contabili e non patire limitazioni per l'osservanza delle norme a tutela degli equilibri di bilancio e quelli in cui essi sono il frutto di automatismi.

Da tale discriminazione deriva una nuova nozione di debiti riconoscibili senza limitazioni temporali legate a procedure straordinarie e con essa si introduce il concetto di ordinarietà del debito fuori bilancio derivante da particolari e specifiche evenienze.

La validità di tale assunto, che in linea di principio appare condivisibile, potrà essere sperimentata allorchè sarà possibile raccogliere i dati relativi all'impatto che tale normativa ha avuto nell'andamento dei riconoscimenti di debiti da parte degli enti locali.

In questa sede è possibile tuttavia esprimere qualche breve considerazione in ordine alla inidoneità di talune delle tipologie ammesse a circoscrivere adeguata-

mente il fenomeno. Si tratta delle sentenze passate in giudicato e dei fatti e provvementi non dovuti a decisioni di amministratori e funzionari.

Se da un lato appare opportuno che ove risulti soccombente in un giudizio l'amministrazione non trascuri di eseguire il giudicato, onde evitare ulteriori conseguenze negative, dall'altro è evidente che il giudizio può essere stato avviato relativamente a qualsivoglia tipologia di debiti e quindi anche relativamente ai casi in cui l'obbligazione sia stata assunta in dispregio delle regole contabili e senza salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Parimenti poco definita appare l'ipotesi dei fatti non dovuti a decisioni che sembra quasi adombrare la presenza di meccanismi automatici che sovrintendono alla gestione degli enti. In realtà tale ipotesi necessita di essere adeguatamente definita attraverso la individuazione di casistiche che rispondano alle intenzioni del legislatore di riconoscere quelle situazioni per le quali si è posto per gli amministratori un obbligo di provvedere senza che sia stata loro riservata una sfera discrezionale.

In tale fattispecie possono ad esempio ben inquadrarsi le spese previste *ope legis*, quali gli aumenti derivanti dall'applicazione presso l'ente del contratto collettivo relativo al personale del comparto enti locali.

La normativa intervenuta successivamente all'anno di riferimento dell'indagine è costituita essenzialmente dall'art.37 del decreto legislativo n.77 del 1995 che reca il nuovo ordinamento contabile degli enti locali. Tale articolo è in sostanza ricognitivo della normativa in vigore, in quanto riporta le ipotesi previste dall'art.12 bis, ponendo, però, alcune specificazioni.

Vengono, difatti, meglio precisate le ipotesi in cui i disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni possono essere considerati debiti dell'ente e previsto anche, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, il ripiano delle perdite di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Per il ripiano l'ente può convenire con i creditori un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso e far ricorso a mutui nel caso in cui non risulti possibile provvedere al finanziamento attraverso i provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art.36 dello stesso D.P.R. n.77 del 1995.

Per completezza di esposizione è necessario avvertire che è in corso di emanazione un decreto legislativo recante modifiche al D.P.R. 25 febbraio 1995, n. 77, che potrebbe interessare anche gli articoli in precedenza succintamente commentati.

Da ultimo si fa presente che una recente disposizione, inserita nel decreto legge n.156 del 25 marzo 1996, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (art.2), ha apportato importanti novità nella materia.

E' stato, difatti, previsto che gli enti locali possono provvedere sino al 31 dicembre 1996 al riconoscimento ed al finanziamento (ai sensi dell'art. 37 del D.L. n.77 del 1995) dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente al 13 giugno 1990, la cui conoscenza è intervenuta dopo il 15 luglio 1991.

Viene così offerta agli enti una ulteriore possibilità di riconoscere debiti maturati anteriormente alla entrata in vigore della legge n.142 del 1990 anche successivamente al termine stabilito dall'art.12 bis della legge n.80 del 1991, purchè i loro organi abbiano avuto conoscenza di tali situazioni in epoca successiva allo spirare del termine suddetto. Tale disposizione dovrebbe contribuire a far emergere e a ripianare pendenze non più recenti e destinate a rimanere sommerse che sarebbero andate a confluire nel contenzioso e, comunque, a produrre ulteriori oneri per gli enti.

E' appena il caso di far presente al riguardo che per procedere a tali riconoscimenti è necessario in primo luogo che si accerti il presupposto della tardiva conoscenza e che si verifichi la presenza dei requisiti che consentono l'imputabilità agli enti di obbligazioni assunte al di fuori della gestione del bilancio.

8.3 Le rilevazioni per l'esercizio 1994

Come accennato in precedenza, l'indagine sull'indebitamento dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti riferita al termine dell'esercizio 1994 trae i dati necessari dalle risposte fornite ad una questionario che è stato diramato agli enti interessati.

Si è inteso adottare tale modalità operativa, in quanto è l'unica che consente di ottenere tempestivamente i risultati che l'indagine si prefigge e cioè una situazione dello stato dell'indebitamento degli enti considerati da esaminare nel contesto della relazione sulla gestione finanziaria degli stessi.

Al riguardo deve notarsi come l'ultima relazione generale sull'indebitamento degli enti locali (che includeva, però, tutti i comuni senza distinzioni relative alla popolazione) è stata approvata con la deliberazione n.1 del 1993 e riguardava i debiti fuori bilancio indicati con riferimento ai conti consuntivi dell'esercizio 1989.

In relazione al riferimento temporale adottato dalla predetta relazione ha formato oggetto di esame la situazione dell'indebitamento in un momento in cui venivano applicate le normative sul riconoscimento straordinario e partitamente la legge n.144 del 1989. Ciò avrebbe dovuto costituire l'occasione per riportare nell'alveo del bilancio situazioni debitorie costituite in epoca anteriore e, quindi, comportare una mole di riconoscimenti superiore a quella da effettuare a regime.

E' noto che la normativa sul riconoscimento straordinario è stata più volte prorogata, sino a che con l'emanazione dell'art.12 bis della legge n.80 del 1991 si è posta una disciplina più rigida che limita il riconoscimento a determinate fattispecie.

Gli effetti che le norme che nel tempo hanno disciplinato la materia fanno presagire dovrebbero consistere, quindi, nel ridimensionamento del fenomeno dopo che esso si è manifestato vivacemente all'epoca del riconoscimento straordinario.

In particolare appare interessante fornire una prima valutazione sull'impatto della normativa più recente che avrebbe dovuto contenere il fenomeno nei termini fisiologici.

Difatti, posto che i debiti fuori bilancio sono comunque indice di mancanza di correttezza - quanto meno formale - nella gestione, è evidente che una diversa considerazione meritano quei casi in cui vi si è fatto ricorso per far fronte a delle spese "a calcolo", per le quali l'ordinazione è stata assunta a presentazione di fattura (es. pagamento bollette) rispetto a quelli in cui l'obbligazione non è stata coperta dall'impegno proprio perchè si è voluto procedere ad effettuare determinate spese anche nella consapevolezza che non vi fosse la necessaria copertura finanziaria.

La nuova normativa difatti non consente più l'assunzione discrezionale di debiti fuori bilancio e dovrebbe escludere il riproporsi di fenomeni patologici.

Ciò non significa tuttavia che si debba necessariamente assistere ad un abbattimento su livelli minimi dei riconoscimenti, in quanto le fattispecie ammesse tengono a mente fenomenologie di spesa di notevole impatto quali la soccombenza giudiziale, l'indennità di espropriazione ed i trasferimenti a ripiano dei disavanzi della gestione di enti e di aziende.

Il questionario prende, qiundi, dapprima in considerazione le situazioni riconosciute a mente delle normative anteriori al ripetuto art.12 bis che dovrebbero considerare debiti costituitisi in data anteriore al 12 giugno 1990 (data di entrata in vigore della legge n.142 del 1990) per i quali è stato consentito il riconoscimento entro il 15 luglio 1991 a pena di decadenza.

In particolare si richiede di indicare esclusivamente le situazioni da qualificare con riferimento al termine dell'esercizio 1994 ancora come debiti fuori bilancio, in quanto non ricondotte nella contabilità ordinaria attraverso l'assunzione dell'impegno contabile.

Pertanto non viene richiesto di indicare tutti i debiti riconosciuti secondo tali normative, ma solamente la differenza tra i riconoscimenti ed i ripiani effettuati entro l'esercizio in esame.

Anche se la normativa in parola ha previsto la possibilità di ripianare i debiti fuori bilancio in un arco temporale esteso che raggiunge il limite massimo del quin-

quennio per i debiti riconosciuti nel 1989, al termine dell'esercizio 1994 non dovrebbero rimanere significativi importi da ripianare ove i programmi di risanamento siano stati effettivamente attuati.

Il questionario mira a raccogliere i dati relativi ai debiti rimasti tali alla fine del 1994 e ad analizzarli suddividendoli nei titoli della spesa all'interno dei quali vengono enucleate le voci che si ritengono maggiormente significative del fenomeno. Vengono, quindi, presi in esame i riconoscimenti effettuati con riferimento a situzioni costituite dopo il 12 giugno 1990 da effettuarsi secondo le nuove regole che restringono il novero delle fattispecie ammesse.

Anche in questo caso si richiede di indicare esclusivamente i debiti non ricondotti in bilancio entro l'esercizio 1994 che, in questo caso, devono essere suddivisi nelle quattro fattispecie ammesse dalla norma che a loro volta sono articolate in voci di bilancio ritenute significative.

Si passa quindi all'esame di quelle situazioni debitorie non ancora chiaramente emerse, in quanto non ancora riconosciute come debiti fuori bilancio che si è inteso qualificare come oneri latenti.

Tali oneri vengono diversamente considerati in base al loro livello di definizione, difatti vengono distintamente prese in esame le obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma per le quali non è avvenuto il riconoscimento come debiti fuori bilancio e le situazioni potenzialmente generatrici di oneri che risultavano ancora in itinere.

Per entrambe le categorie di oneri è appena il caso di avvertire che devono essere considerate solo le situazioni che alla stregua della normativa possono essere riferite all'ente e non anche quelle in cui il rapporto obbligatorio dovrà intercorrere con l'amministratore o il funzionario che hanno agito.

Il questionario prende in esame dapprima le situazioni debitorie definite, esistenti al 31 dicembre 1994, ma non ancora riconosciute a tale data come debiti fuori bilancio. Si tratta in primo luogo di quei debiti di recente insorgenza per i quali per

ragioni temporali non si è avuto modo di procedere al riconoscimento, ma potrebbe anche verificarsi l'ipotesi in cui situazioni risalenti, per altri e diversi motivi, sono state accantonate al di fuori delle contabilità ed attendono di emergere.

Si potrebbe al riguardo ipotizzare che alla data di chiusura del riconoscimento straordinario non tutte le posizioni debitorie siano state riconosciute e che si sia formata una mole di oneri relativa a fatti non più recenti che si trascina nel tempo e non si riesce a formalizzare se non quando i creditori attivino procedure contenziose cui consegue la soccombenza degli enti. Da ultimo vengono considerati gli oneri relativi a situazioni ancora in itinere che al termine dell'esercizio in esame non erano ancora giuridicamente definite.

Si tratta in questo caso di effettuare una proiezione che dovrebbe fornire indicazioni sul futuro andamento dei debiti fuori bilancio e porre in risalto i fenomeni più significativi la cui maturazione andrà ad impattare sui futuri bilanci degli enti.

E' evidente che in questo caso i contorni dell'indagine appaiono meno delineati, in quanto non è dato conoscere l'esito dei procedimenti in corso dai quali possono derivare ulteriori oneri per la finanza locale.

Si ritiene, tuttavia, che tali proiezioni rivestano un notevole interesse in quanto consentono di avere una visione anticipata di fenomeni futuri e, quindi di operare in tempo utile l'azione correttiva sia a livello di gestione amministrativa che di intervento normativo per evitare che essi producano conseguenze nocive per le finanze degli enti e più in genarale per il comparto della finanza locale.

8.4 Lo stato degli adempimenti

Le rilevazioni effettuate relativamente allo stato dell'indebitamento degli enti locali al termine dell'esercizio 1994 si fondano, come accennato in precedenza, sui dati tratti da un questionario che è stato distribuito ai 1.325 comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti.

Si tratta di un'indagine che presenta caratteri di novità assoluta e che richiede agli enti interpellati complesse attività di riscontro che consistono nella ricognizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti alla stregua di diverse normative che nel tempo hanno disciplinato la materia, nonchè lo scorporo di quelli impegnati entro l'esercizio 1994 ed inoltre la individuazione, forse ancor più problematica di altre poste debitorie di più incerta determinazione.

La complessità degli adempimenti richiesti, nonchè la ristrettezza dei tempi entro i quali si sarebbero dovuti compiere ha comportato che i dati raccolti sono risultati piuttosto incompleti e, quindi, tali da consentire elaborazioni parziali in grado di esaminare i fenomeni posti in osservazione ma non di ricavarne andamenti complessivi.

Alla data del 31 marzo 1996 nella quale si è proceduto ad avviare le elaborazioni risultavano trasmessi dai comuni n.469 questionari a fronte di 1.325 enti interpellati, pari quindi a circa il 35,4 %. di quelli attesi.

Le scarse percentuali di adempimento, che in parte si giustificano alla luce delle considerazioni sopra svolte, vengono analizzate in base alla distribuzione per regione e per classe onde verificare se le difficoltà incontrate nella compilazione del questionario siano omogenee o si possano riferire a determinate categorie di enti.

Analizzando la situazione degli adempimenti per area geografica si rilevano le seguenti percentuali:

- nord ovest 47,6 %
- nord est 48,2 %
- centro 27,1 %
- sud 29 %
- isole 17,8 %.

Fanno registrare le più alte percentuali di adempimento la Valle D'Aosta, ove l'unico ente interpellato ha adempiuto, il Piemonte 51,9 %, il Veneto 50 %, l'Emilia

Romagna 48,9 %, la Lombardia 48,7 %, il Trentino Alto Adige 46,15 % la Toscana 41,6 % e la Puglia 41,2 %.

I più bassi livelli di adempimento si rinvengono, invece, in Umbria 10,5 %, nel Lazio 12,5 % , in Sardegna 14,8 % ed in Sicilia 18,8 %. I valori delle altre regioni oscillano tra il 39,2 % del Friuli Venezia Giulia ed il 21,4 % della Campania, della Basilicata e dell'Abruzzo.

L'esame della situazione degli adempimenti per classe demografica evidenzia maggiori difficoltà a fornire la risposta al questionario nei comuni dell'8° classe (22% di adempienti), mentre i comuni della 10ª classe fanno registrare il più alto livello di adempienze (83,3 %). Ciò dimostra che anche se con il crescere delle dimensioni aumenta sensibilmente la complessità dell'attività istruttoria volta ad accertare i fatti di gestione rilevanti ai fini della presente indagine, ciò non ha eccessivamente condizionato il livello di adempimento dei comuni più grandi.

Nel complesso può osservarsi che la base di dati raccolta non appare omogenea ed è ragionevole ritenere, alla luce delle esperienze acquisite dalla Sezione nella materia che tra gli enti inadempienti siano ricompresi molti di quelli in cui i fatti gestori posti in esame si verificano con maggiore ricorrenza e raggiungono livelli ragguardevoli.

D'altra parte sono proprio gli enti che hanno esperienza del fenomeno ad incontrare le maggiori difficoltà nella redazione del questionario. Difatti i comuni non interessati al riconoscimento di debiti fuori bilancio non dovrebbero incontrare alcuna difficoltà, in quanto la risposta al questionario non potrà che essere negativa.

Queste considerazioni inducono a ritenere che i risultati dell'indagine possono essere considerati di maggiore affidabilità per quanto concerne la posizione degli enti immuni dalla patologia di gestione in esame, mentre richiedono di essere notevolmente integrati nei casi in cui essa sia presente. Per avere un'idea del divario tra le risposte che evidenziano la presenza del fenomeno attese e quelle pervenute si è presa in esame la situazione degli enti in situazione deficitaria effettiva (enti nei

quali si verifica un disavanzo di amministrazione effettivo detraendo i debiti fuori bilancio dall'avanzo di amministrazione ed enti in dissesto) relativa agli enti oggetto dell'indagine sulle situazioni deficitarie desumibili con riferimento ai conti consuntivi del 1989.

Dai dati ivi riportati risulta che la regione nella quale si dimostrava più elevata la presenza di enti in situazione deficitaria effettiva rispetto al totale degli enti ivi esistenti era la Calabria (50,97 %), seguita dall' Umbria (50,00 %) e dalla Basilicata (43,61 %). Si tratta di regioni che nel fornire la risposta al questionario hanno fatto registrare livelli di adempimento non soddisfacenti (rispettivamente 25 %, 10,5 % e 21,4 %).

L' incompletezza della base di dati su cui è fondata non può non influire sulla portata dell'indagine che non è in grado nel primo anno di svolgimento di fornire il primo dei risultati attesi e cioè la visione complessiva degli aspetti finanziari connessi all'indebitamento extra bilancio degli enti locali. Ciò tuttavia non impedisce che altri aspetti significativi del fenomeno possano venire esaminati.

Anche se non potranno essere effettuati raffronti analitici, ponendo a confronto elementi quantitativi, si potranno cogliere aspetti qualitativi in ordine tipologie di debito maggiormente ricorrenti, alle situazioni di maggiore gravità ed all'impatto delle normative succedutesi nel tempo.

La auspicata analisi complessiva degli aspetti finanziari potrà essere svolta allorchè verrà ultimata la raccolta dei dati e fornirà risultati ancora più completi se l'indagine verrà avviata a regime e potranno essere esaminati andamenti relativi a più esercizi. Un altro aspetto rilevante in ordine alla situazione generale degli adempimenti è costituito dalla presenza di un considerevole numero di risposte negative e, cioè, di enti che dichiarano di essere immuni al momento considerato per le rilevazioni da debiti fuori bilancio da ripianare e da oneri latenti.

I questionari negativi sono 250 a fronte di 459 questionari resi e, quindi, costituiscono oltre la metà delle risposte (54,46 %).

L'unico ente interpellato della Valle D'Aosta ha fornito risposta negativa, e tutte le risposte delle regioni Abruzzo e Basilicata (che presentano, però, una non elevata percentuale di adempimento) sono negative.

Le più alte percentuali di risposte negative si rinvengono in Liguria (87,5 %), nel Friuli Venezia Giulia (72,7 %) ed in Emilia Romagna (68,8 %), mentre le più basse in Toscana (15 %), in Sardegna (20 %) ed in Campania (26,6 %).

E' appena il caso di ribadire che tali dati debbono essere valutati con prudenza, in quanto acquistano pieno significato solo nel caso in cui gli adempimenti sono completati, diversamente e specie a fronte di basse percentuali di adempimento, può verificarsi che proprio gli enti maggiormente interessati al fenomeno non restituiscano il questionario.

Un dato di sicura affidabilità è costituito dalla presenza di un buon numero di enti non interessati alle rilevazioni effettuate (250); il che sta ad indicare che per quanto sia diffusa la prassi dell'indebitamento extra bilancio questa non interessa la maggior parte degli enti sottoposti all'indagine.

8.5 L'analisi dell'indebitamento alla luce delle normative sul riconoscimento anteriori all'art.12 bis della legge n. 80 del 1991

Le normative sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio che hanno dispiegato i loro effetti anteriormente alla entrata in vigore dell'art.12 bis della legge n.80 del 1991 riguardano i debiti riconosciuti entro la data del 15 luglio 1991.

Successivamente a tale data non possono più operarsi riconoscimenti di debiti fuori bilancio senza soggiacere alle limitazioni imposte dalla nuova disciplina.

Può, quindi, ritenersi che il periodo di vigenza delle normative ora in esame corrisponda alla fase del riconoscimento straordinario che era rivolto a far emergere le situazioni debitorie in essere in modo da poterle ricondurre in bilancio nel più breve tempo possibile.

Come accennato in precedenza la modalità di ripiano dei debiti che era indicata in via principale era quella dell'impegno nel corso dell'esercizio in cui avveniva il riconoscimento. E' evidente che tale modalità incontrava limitazioni nella possibiltà di trovare allocazione nei bilanci in corso di somme considerevoli e, quindi, si prestava ad essere impiegata nei casi in cui l'entità dei debiti non assumeva valori allarmanti rispetto alla situazione finanziaria degli enti.

In alternativa era prevista la possibilità di procedere al ripiano attraverso l'assunzione di provvedimenti di riequilibrio della gestione che impegnassero anche esercizi successivi. Tali piani potevano avere la durata massima di un quinquennio a decorrere dall'esercizio 1989 e, quindi, avrebbero dovuto dispiegare i loro effetti entro l'esercizio 1993.

Nelle indagini sul fenomeno dell'indebitamento svolte dalla Sezione si è avuto modo di rilevare che, pur in presenza di tale limitazione temporale imposta dalla normativa generale, talune specifiche tipologie di debiti potevano essere ripianate in tempi più lunghi in quanto le norme specifiche che le riguardavano accordavano modalità di estinzione articolate su di un arco temporale più ampio.

Un esempio di ciò è costituto dalla normativa emanata da talune regioni per dilazionare i tempi di ripiano del debito dei comuni per forniture idriche.

Il fenomeno del riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio ha formato l'oggetto di uno specifico referto della Sezione che ha preso in considerazione la situazione rilevabile dalle indicazioni recate all'approvazione del conto consuntivo per l'esercizio 1989 (riconoscimenti avvenuti ai sensi dell'art.24 della legge n.144 del 1989 e dell'art.14 ter della legge n.38 del 1990).

Le rilevazioni svolte, che sono state estese anche ai comuni con popolazione inferiore agli ottomila abitanti, hanno posto in evidenza la esistenza di un complesso di riconoscimenti a livello nazionale di oltre 3.360 miliardi, parte dei quali era stata impegnata nell'esercizio 1989, per cui ne rimanevano in essere quasi 2.436 miliardi.

La esposizione di tali dati veniva accompagnata dall'avvertenza che essi devono essere intesi come dati minimi, certamente inferiori alla realtà, a causa della fatale incompletezza delle rilevazioni e dell'inadempienza da parte di taluni enti.

Vi è da aggiungere che la metodologia impiegata non ha affatto differenziato la situazione dei comuni in base alla popolazione, in quanto la norma che prevede il relativo referto accomuna gli enti in disavanzo o che rechino debiti fuori bilancio senza distingure tra superiori ed inferiori e ciò non consente ora di analizzare diversamente il dato sopra esposto.

Interessanti sono le osservazioni svolte in ordine alla qualità dei debiti fuori bilancio ove si rileva la prevalenza dei debiti di parte corrente rispetto a quelli in conto capitale e che questi ultimi raggiungono una certa consistenza negli enti di maggiori dimensioni.

Il riconoscimento di debiti è esteso a tutti i settori di attività degli enti e tra le voci che più ricorrono vi è: la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere pubbliche, forniture di acqua ed energia elettrica, emolumenti arretrati al personale, onorai a professionisti, interventi assistenziali, interessi di mora, lavori extracontrattuali e revisione prezzi, contributi previdenziali e forniture di beni e servizi. Tale era, quindi, la situazione che veniva rilevata in un momento in cui ancora era operativa la normativa sul riconoscimento straordinario che avrebbe prodotto effetti ancora per un altro esercizio.

Per raccordare le attuali rilevazioni con le considerazioni svolte in occasione del referto di cui si è detto è necessario far presente che l'indagine in corso si fonda su un ben più ristretto ambito di dati. Difatti non è stato richiesto agli enti di indicare i debiti riconosciuti e specificare, poi, quali di essi siano stati ripianati entro l'esercizio 1994, ma di fornire esclusivamente la differenza tra tali dati e cioè i debiti non ripianati.

Ciò più che consentire una visione complessiva della azione prodotta dagli enti in applicazione delle normative sul riconoscimento straordinario vale ad evi-

denziare le difficoltà che ciò ha prodotto in termini di mancato ripiano di debiti riconosciuti.

In effetti, come si è ripetuto, l'azione di tali normative non avrebbe dovuto lasciare traccia nell'esercizio 1994, in quanto, salvo casi particolari, i debiti riconosciuti avrebbero dovuto trovare allocazione in bilancio entro l'esercizio precedente.

Pertanto il permanere di debiti non ripianati è indice della difficoltà che taluni enti hanno incontrato nel ricondurre in bilancio i debiti riconosciuti

Dall'esame dei dati raccolti nella prima parte del quadro *A* si rileva che la presenza di debiti non ancora impegnati al termine dell' esercizio 1994 risulta del tutto marginale, difatti solo 16 enti ne dichiarano. La somma complessiva che risulta non impegnata al momento di riferimento dell'indagine è di lire 33.349 milioni.

Il primo dato che emerge dall'esame delle risposte relative ai debiti riconosciuti sulla base di normative anteriori alla legge n.80 del 1991 è, quindi, che sono sporadici i casi in cui permangono somme da ripianare al termine dell'esercizio 1994. Tale osservazione, il cui valore deve essere temperato alla luce della incompletezza delle risposte acquisite, dimostra che la normativa sul riconoscimento straordinario ha sostanzialmente ottenuto l'effetto di ricondurre in bilancio la mole di situazioni debitorie che hanno formato oggetto di riconoscimento all'epoca della sua vigenza. Difatti sui 469 comuni che hanno risposto al questionario solo 16 ha indicato la presenza di debiti del tipo in esame per i quali non è stato assunto l'impegno in bilancio al termine dell'esercizio 1994.

Il complesso dei debiti non ripianati rilevato dai questionari (che ammonta a lire 33.349 milioni) si compone prevalentemente di spese di parte corrente (20.907 miloni) costituite in gran parte dai disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente locale (16.850 milioni, dovuti quasi esclusivamente ad un comune di 9ª classe).

Gli importi da ripianare per spese in conto capitale ammontano a lire 12.441 milioni di cui 11.636 sono costuiti da indennità di espropriazione.

Venendo più specificamente all'esame delle tipologie di spesa per le quali è mancato il ripiano si rileva che l'ipotesi più ricorrente è costituita dall'indennità di espropriazione (10 casi) seguita dall'acquisto di beni e servizi (7 casi), dai disavanzi di aziende (4 casi) e dalla spesa per il personale (1 caso).

E' da evidenziare, inoltre, che non appaiono rilevanti gli importi realativi all'acquisto di beni e servizi (1.679 milioni) e del tutto trascurabile è quello relativo alla spesa per il personale (9 milioni).

Non appare opportuno operare un raffronto delle situazioni regionali per via della esiguità degli enti interessati a questa rilevazione sia perchè, come si è precisato in precedenza, il livello degli adempimenti non è stato omogeneo.

Nel complesso si rileva che il debito residuo relativo ai riconoscimenti effettuati nel regime anteriore a quello introdotto dall'art.12 bis della legge n.80 del 1991 non appare assumere dimensioni rilevanti come, peraltro ci si attendeva per via del fatto che secondo le cadenze previste dalla normativa per il ripiano questo avrebbe dovuto concludersi entro l'esercizio 1993. Dall'analisi svolta si rileva, altresì, che talune tipologie di debiti tendono ad assumere valori più elevati per cui si dimostra più difficile il loro ripiano; si tratta dei disavanzi delle aziende e dell'indennità di espropriazione.

Si osserva, infine, che mentre la prima delle tipologie suddette è relativamente diffusa, interessando gli enti di medie e di grandi dimensioni, l'altra si riscontra a prescindere dalle dimensioni degli enti.

8.6 L'azione correttiva della legge n.80 del 1991

Come accennato in precedenza, la legge n.80 del 1991 costituisce un punto di svolta nella evoluzione della normativa sui debiti fuori bilancio, in quanto ne modifica la stessa configurazione concettuale ponendo la distinzione tra quelli consapevoli e quelli non derivanti da scelte discrezionali.

Il criterio della volontarietà viene quindi posto come discriminante per cui vengono considerati quali debiti fuori bilancio esclusivamente quelli involontari che la norma ascrive a quattro specifiche tipologie.

I debiti non rientranti in alcuna delle tipologie suddette non possono essere imputati all'ente ma devono essere riferiti, a norma dell'art.23 della legge n.144 del 1989, agli amministratori o ai funzionari che li hanno contratti.

La norma pone, quindi, un criterio rigoroso nel limitare a fattispecie circoscritte accomunate dal tratto della ineluttabiltà la facoltà per gli enti di procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio, mentre non considera tali ed imputa a coloro che hanno agito tutte le altre obbligazioni non sorrette dall'impegno contabile.

Tale impostazione può trovare una ragione nel fatto che qualora vengano posti in essere comportamenti in violazione delle regole poste dalla normativa questa può prevedere il venir meno del rapporto di immedesimazione organica tra l'amministratore ed il funzionario e l'ente. E' evidente che la nuova regolamentazione pone modalità più rigide per il riconoscimento ed espone i soggetti agenti a rispondere con il proprio patrimonio personale di obbligazioni contratte al di fuori delle regole stabilite.

Tanto dovrebbe provocare un ridimensionamento del fenomeno.

Venendo ad un breve esame delle fattispecie ammesse si osserva che le sentenze passate in giudicato che qui rilevano sono quelle che condannano l'ente al pagamento di somme non previste o superiori a quelle iscritte in bilancio. Alle sentenze vanno equiparati, per via dell'identità degli effetti i decreti ingiuntivi esecutivi.

Relativamente a tale prima tipologia si rileva che il contenzioso dal quale essa si origina può avere i contenuti più disparati che risultano tuttavia indifferenti ai fini della ammissibiltà del riconoscimento. Il legislatore ha, infatti, ritenuto che procedere alla esecuzione del giudicato sia un fatto ineludibile per l'ente, e procrastinare tale adempimento significherebbe solo subirne ancor più gravi effetti. Tuttavia il fatto che i debiti prodotti dalle sentenze di condanna possano essere sempre imputati

agli enti non vale certamente ad escludere eventuali responsabilità di amministratori e funzionari che hanno causato la lite.

La copertura di disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente è una categoria di debiti che risponde a fattori estranei alla gestione dell'ente che ne subisce gli effetti e può comportare riconoscimenti significativi nei comuni di maggiori dimensioni che impiegano più ricorrentemente tali forme di gestione dei servizi pubblici.

Altra fonte generatrice di debiti fuori bilancio è costituita dalle indennità da corrispondere a seguito dell'esperimento di procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza. Ciò si verifica in quanto, essendo evoluti nel tempo i criteri per la quantificazione delle indennità in esame, si verifica in molti casi che le somme impegnate non sono sufficienti a far fronte alle maggiori somme derivanti dai corenti canoni di liquidazione.

Tale fenomeno ha raggiunto dimensioni consistenti tanto che il legislatore ha emanato una normativa (la legge 27 ottobre 1988, n.458) che ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui con ammortamento a carico dello Stato, destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio patiti dai comuni e dalle province.

Anche se generalmente la via seguita dai soggetti espropriati per ottenere le maggiori indennità è quelle giudiziaria, in questa ipotesi il riconoscimento di debiti fuori bilancio è ammesso anche al di fuori della presenza di una sentenza di condanna ed in particolare a seguito di diverse modalità di composizione della controversia. D'altra parte è evidente che se la norma avesse inteso circoscrivere il riconoscimento delle maggiori indennità ai soli casi in cui queste derivano da sentenze di condanna, non sarebbe stato necessario farne una categoria a sè.

L'ultima delle categorie previste è quella dei fatti e provvedimenti ai quali non hanno concorso, in alcuna fase, interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente. Si tratta di una categoria a carattere residuale che comprende

tutti i debiti fuori bilancio per i quali non vi è responsabilità del soggetto agente e quindi sono imputabili all'ente e riconoscibili.

Tale caratteristica comporta che la categoria in esame non è idonea a descrivere una tipologia di debiti, in quanto il tratto discriminante non ha riguardo ad elementi oggettivi dell'obbligazione, ma alla disrezionalità della condotta del soggetto che la ha contratta.

Sono, quindi ammessi i debiti dovuti a cause di forza maggiore che generano la necessità di adozione di atti vincolati da parte degli organi dell'ente; si tratta quindi di debiti che possono assumere la più ampia gamma di contenuti.

In relazione a tali caratteristiche ed al carattere residuale della figura si è portati a ritenere che tale categoria si presti ad essere utilizzata per riconoscere debiti non più ammissibili sotto l'imperio della nuova normativa.

Per avere un'idea delle fattispecie ammesse se ne può fornire qualche esmplificazione: debiti dovuti a meri fatti produttori di danno, ricostruzioni di carriera, revisioni prezzi (ove consentite), pagamento di somme derivanti da contratti di durata la cui quantificazione avviene a consuntivo.

Passando all'esame dei dati raccolti dagli enti è necessario avvertire che anche in questo caso vengono prese in considerazione esclusivamente gli importi dei debiti riconosciuti e non ripianati. Occorre, altresì, far presente che essendo la normativa applicabile a regime rientra assolutamente nella fisiologia il fatto che al termine dell'esercizio 1994 rimanessero somme da ricondurre in bilancio. Può essere interessante al riguardo notare a quale delle casistiche ammesse siano ascrivibili i maggiori importi di debiti da ripianare.

Il primo spunto di osservazione dei dati relativi ai riconoscimenti operati a norma dell'art. 12 bis è costituito dal confronto con quelli ricadenti sotto l'imperio della normativa precedente.

Al riguardo si segnala che gli enti che dichiarano la presenza di debiti da ripianare al termine dell'esercizio 1994 sono 32 contro i 16 rilevati nel paragrafo precedente.

L'ammontare complessivo dei debiti per i quali non è stato assunto l'impegno in bilancio entro il 1994 è di lire 263.598 milioni a fronte di lire 33.349 milioni .

Al riguardo è opportuno evidenziare che l'ipotesi che permangano somme da ripianare al termine dell'esercizio 1994 è del tutto fisiologica nell'applicazione dell'art.12 bis che in tale esercizio è a regime e può comportare il ripiano in tre esercizi compreso quello in corso. D'altra parte, avendo la normativa limitato i debiti riconoscibili a talune specifiche fattispecie, ci si attende che essi non dovrebbero raggiungere dimensioni paragonabili a quelle accumulatisi in passato ed il loro riassorbimento non dovrebbe richiedere tempi lunghi.

Pertanto se nel paragrafo precedente si è posta in osservazione la fase del riconoscimento strardinario nel momento in cui se ne possono cogliere gli effetti conclusivi e non le sue manifestazioni più eclatanti, l'azione dell'art.12 bis viene rilevata nella sua piena vigenza e, quindi, allorchè si dimostra la sua reale portata.

Tanto precisato si può rilevare anche dal confronto effettuato che i dati relativi ai debiti riconosciuti ai sensi dell'art.12 bis e rimasti da ripianare al termine dell'esercizio 1994 non sembrano assumere toni allarmanti.

Si rileva in primo luogo che la gran parte degli enti che ha fornito la risposta al questionario (437 pari al 93%) dichiara di non avere debiti da ripianare e quindi ciò indica che molti enti sono estranei al fenomeno, non procedendo ad effettuare riconoscimenti o quantomeno che sono in grado di ripianare i debiti riconosciuti nell'esercizio in corso.

Venendo all'esame delle tipologie di debiti prevalenti si rileva anche in questo caso che la spesa per la copertura dei disavanzi di enti ed aziende è al primo posto con lire 193.222 milioni dovuti agli importi segnalati da sei enti ed in gran parte attribuibili ad un comune del nord dell'11ª classe.

Seguono le sentenze passate in giudicato con lire 53.250 milioni dichiarati da 15 enti. Un ente del sud della 9ª classe dichiara di dover provvedere all'esecuzione di sentenze per un importo di 38.399 milioni, ma di non essere in grado di specificare a quali aspetti della gestione si riferiscano.

Con esclusione di tale somma non ripartita si rileva che gli importi più rilevanti di debiti da ripianare a causa della soccombenza in giudizio sono dovuti all'acquisto di beni e servizi (6.564 milioni) seguito dalla spesa in conto capitale (6.493 milioni), che si compone largamente della indennità di espropriazione (4.592 milioni).

Continuando l'analisi dei dati secondo le fattispecie ammesse dall'art.12 bis si rileva che al terzo posto si colloca quella relativa alle maggiori indennità dovute per procedure espropriative, per la quale gli importi rilevati (dichiarati da 7 enti) ammontano a lire 12.378 milioni.

L'ultima delle fattispecie considerate è costituita dai fatti e provvedimenti non dovuti a decisioni degli amministratori e dei dipendenti per la quale si registrano complessivamente lire 4.725 milioni di debiti da ripianare. Tale importo è dovuto principalmente all'acquisto di beni e servizi (3.603 milioni), seguito dalla spesa in conto capitale e da quella per il personale.

Nel complesso si rileva dai dati esaminati che la normativa introdotta dalla legge n.80 del 1991 sembra essere riuscita a contenere il fenomeno in quanto si appalesa tutt'altro che frequente l'ipotesi che gli enti abbiano situazioni debitorie non ripianate al termine dell'esercizio 1994, ipotesi che come si è detto, stante la durata triennale dei programmi di ripiano, può ritenersi non patologica.

Oltre a tale considerazione va osservato che dall'esame dei dati forniti dagli enti al riguardo non si rilevano elementi particolari, in quanto se si eccettua il fenomeno dei disavanzi di gestione delle aziende che nelle grandi città possono assumere dimensioni di notevole rilievo e quello degli oneri dovuti per indennità di espropriazione le altre fattispecie non appaiono di grande significatività.

Per quanto riguarda l'indennità di espropriazione si nota da ultimo che sommando gli importi delle relative sentenze di condanna con quelli relativi ai casi in cui essa è dovuta non per via giudiziaria si ottiene l'importo complessivo di lire 16.970 milioni che comunque non appare di notevole rilievo.

8.7 Gli oneri latenti: analisi dei fenomeni piu' rilevanti

L'indagine volta alla rilevazione delle situazioni debitorie in attesa di emersione, in quanto non hanno formato oggetto di provvedimenti di riconoscimento entro l'esercizio preso in esame, ha un carattere innovativo ed è rivolta a porre in evidenza situazioni altrimenti non rilevabili.

Gli oneri latenti costituiscono, difatti, situazioni in attesa di definizione che non sono formalmente perfezionate e, quindi, non vengono considerate nella contabilità degli enti e neppure negli atti di rilievo contabile collegati al bilancio quali le deliberazioni di riconoscimento dei debiti extra bilancio.

Tuttavia tali oneri possono possedere livelli di definizione più o meno avanzati e, quindi, una diversa attitudine a trasformarsi nel breve periodo in debiti fuori bilancio o anche a non trasformarvisi affatto. Per rendere più concreto il discorso si possono esemplificare due casi. Costituiscono oneri latenti gli importi stabiliti in una sentenza esecutiva di condanna emessa nei confronti dell'ente nel caso in cui non si sia provveduto ancora (anche per semplici motivi temporali) al riconoscimento. Devono essere considerati anche oneri latenti le somme per le quali sussista un contenzioso in atto.

E' evidente il diverso rilievo che deve essere attribuito ai due casi esemplificato e la diversa influenza che ne deriva sul bilancio dell'ente.

Nel primo caso, difatti, si pone in maniera imminente la necessità del riconoscimento e con esso quella del ripiano. Gli oneri in questione vanno ad incidere, quindi, negli equilibri di bilancio e per affrontarne l'impatto può essere necessario rivedere la programmazione dell'attività dell'ente.

Nel secondo caso, invece, non è dato predevere il momento in cui gli oneri dovranno essere inseriti nel bilancio, nè il loro ammontare e neppure se essi continueranno a sussistere in quanto nel giudizio potrebbero prevalere le ragioni dell'ente.

Ciò non significa, tuttavia, che siffatti oneri non debbano essere considerati nella gestione dell'ente. Essi costituiscono una minaccia che può repentinamente concretizzarsi e provocare un notevole impatto negli equilibri di gestione. Per tale ragione si è inteso raccogliere dati che consentano una prima conoscenza di tale fenomeno, in modo da verificarne la consistenza complessiva e se le dimensioni che esso assume possano costituire un motivo di allarme.

Al di là delle risultanze della presente indagine deve osservarsi che la conoscenza della presenza di oneri latenti deve essere costantemente curata dagli enti, i quali possiedono elementi idonei per valutarne il grado di realizzabilità ed i tempi in cui essi possono venire a maturazione. Costituisce, quindi, un principio di buona gestione tener conto nei momenti di programmazione dell'attività dell'impatto che può derivare sui bilanci dalla definizione di situazioni debitorie in attesa di emersione.

Per poter dare conto nelle scritture dell'ente delle situazioni debitorie in esame esse potrebbero essere considerate quali passività nel conto del patrimonio e, quindi, nel conto economico introdotto dal decreto legislativo n 77 del 1995, iscrivendo per intero le poste che hanno acquisito i necessari requisiti di certezza *nell'an, nel quantum* e nella imputabiltà all'ente e secondo stime prudenziali le altre. Venendo all'esame dei dati acquisiti si rileva che devono essere considerati disgiuntamente quelli relativi alle situazioni debitorie definite contemplate al primo punto del quadro B del questionario, rispetto a quelli relativi alle situazioni che presentano maggiori caratteri di incertezza.

Per quanto concerne i primi che consistono essenzialmente in debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento si rileva che in linea di principio non ci si dovreb-

be attendere di rilevare fenomeni eclatanti, in quanto nella norma tali situazioni dovrebbero essere di breve durata e legate ai tempi di svolgimento delle procedure di riconoscimento.

Difatti, una volta che il debito è definito nel quantum e risulta chiara la sua imputabilità all'ente non c'è altro da fare che riconoscerlo non appena se ne presenti l'occasione. Potrebbe tuttavia verificarsi che gli enti, pur in presenza di tali condizioni non vi procedano per diverse ragioni, quali ad esempio la difficoltà a provvedere al suo ripiano. Tali comportamenti sono da censurare in quanto non consentono il reinserimento nella gestione del bilancio di obbligazioni esigibili di certa imputabilità all'ente e procrastinano l'ineluttabile ripiano, potendo produrre la creazione di oneri ulteriori.

Nel procedere all'esame dei dati è necessario preliminarmente far presente che taluni enti hanno reso il questionario incompleto, rassegnando i dati relativi ai debiti fuori bilancio e facendo riserva di trasmettere successivamente quelli sugli oneri latenti che presentano maggiori difficoltà istruttorie. Pertanto relativamente a tale rilevazione il numero degli enti adempienti passa da 469 a 458.

Venendo all'esame delle risultanze dei dati raccolti relativamente alle situazioni debitorie definite nell'importo, ma non ancora riconosciute come debiti fuori bilancio si rileva che il fenomeno assume maggiori dimensioni rispetto a quelli presi in esame nei paragrafi precedenti; difatti ne risultano interessati 70 enti per un importo complessivo di 357.121 milioni.

Anche in questo caso la tipologia di debito che assume le maggiori dimensioni è quella dovuta ai disavanzi di enti ed aziende che interessa 15 enti per un importo complessivo di lire 307.061 milioni. Di tale importo 278.654 milioni sono costituiti dai disavanzi dell'Azienda Tranvie Municipali per gli esercizi 1987-1993 di una grande città del nord, non ancora ripianati in attesa della concessione dei finanziamenti previsti dal decreto legge recante "interventi urgenti in materia di trasporto", convertito nella legge n. 539 del 1995.

Detraendo tale importo (che deriva da una fattispecie certamente non ricorrente) dal totale degli oneri per disavanzi, questo si ridimensiona notevolmente attestandosi a lire 28.407 milioni, con un valore medio di lire 2.029 milioni.

Anche operando la depurazione suddetta si rileva che comunque tale categoria di oneri assume dimensioni ed importi medi non trascurabili.

La seconda tipologia di oneri in ordine di grandezza è costituita dalla indennità di espropriazione che interessa 28 enti per un importo complessivo di lire 30.727 milioni (importo medio 1.097 milioni).

Si rileva, quindi, la maggiore diffusione di tale tipologia, anche se i valori medi che essa assume sono meno elevati.

Ancor più frequente è la presenza di oneri relativi all'acquisto di beni e servizi che si riscontra in 35 enti per un importo complessivo di lire 8.732 milioni ed un importo medio di circa 250 milioni. Gli oneri relativi alla spesa per il personale assommano a 829 milioni e riguardano tre soli enti.

Nel complesso si rileva che allontanandosi dall'alveo del riconoscimento formale si configurano situazioni debitorie in attesa di emersione che fanno intravedere la presenza di fenomeni di maggior rilievo rispetto a quelli che si evidenziano per acta.

Tuttavia, anche tenendo conto della parzialità dei dati raccolti, si rileva che le risultanze dell'esame, pur non ponendo in luce fenomeni eclatanti (escludendo l'ingente disavanzo di un'azienda municipalizzata di cui si è detto in precedenza) fanno emergere l'esistenza di situazioni debitorie extrabilancio in attesa di riconoscimento nel complesso non trascurabili ed in particolare la presenza di settori a rischio (disavanzi ed espropri). Venendo all'esame dell'ultimo quadro del questionario, e coè quello relativo alla stima degli oneri latenti che potrebbero derivare da situazioni non ancora giuridicamente non definite nell'esercizio 1994, è opportuno ribadire ancora che i dati raccolti non riguardando fattispecie compiute ed hanno il solo scopo di avere un approccio precoce con problematiche che potranno interessa-

re in futuro la gestione degli enti; pertanto i valori rilevati devono essere considerati quali elementi di stima di fatti di gestione in divenire.

Per avere un concreto esempio di quanto sopra, basti pensare al fatto che viene preso in esame l'importo complessivo del contenzioso in atto presso gli enti anche se non è affatto scontato che esso debba risolversi tutto con la soccombenza degli stessi.

Il primo elemento che si coglie dall'esame dei dati è costituito dal fatto che ben più imponente è il numero di enti che si dimostra interessato a quanto oggetto di rilevazione rispetto alle altre parti del questionario, difatti sono 227 gli enti che dichiarano oneri del tipo di quelli in esame con diffusione estesa a tutte le zone geografiche.

In realtà tale dato non deve essere di per sè considerato allarmante in quanto rientra nella norma che sussistano delle situazioni in atto che possono evolvere nella emersione di oneri per gli enti, ma è importante che si abbia tempestiva consapevolezza di tali situazioni. Difatti, conoscendo gli oneri incombenti sarà possibile adeguare la programmazione degli enti per consentire la previsione di finanziamenti in grado di fronteggiarli utilizzando le risorse in bilancio o quantomeno predisponendo strumenti per un loro tempestivo riconoscimento e reinserimento in bilancio.

Per meglio chiarire tale concetto basti pensare al caso del contenzioso. E' difficile ipotizzare che vi siano enti che non abbiano contenzioso in atto (e ciò spiega anche il gran numero di risposte al questionario) ed è probabile che una parte di tale contezioso sfoci in decisioni sfavorevoli all'ente, eppure sono molto ricorrenti i casi in cui debiti extrabilancio derivano da tale ipotesi e a volte l'escuzione di giudicati avviene attraverso pignoramenti presso il tesoriere.

Tutto ciò sta a significare che in molti casi gli enti non tengono sotto controllo il contenzioso e le altre cause di formazione di oneri, per cui si trovano impreparati ad affrontare situazioni che non sarebbero state affatto imprevedibili.

A riprova di ciò si pongono le difficoltà che si sono rilevate nel dare risposta al questionario, difatti se fossero stati noti gli oneri in formazione (e quantomeno l'ammontare e la composizione del contenzioso) sarebbe stato facile esaudire le richieste della Sezione.

Venendo all'esame dei dati raccolti si rileva che la prima causa generatrice di oneri in attesa di definizione è costituita dal contenzioso in atto per il quale si rilevano nel complesso lire 565.025 milioni di oneri; ciò interessa la quasi totalità degli enti che hanno compilato il quadro in esame.

Deve ancora ribadirsi che la presenza di un contenzionso in atto è un fenomeno del tutto fisiologico, in quanto rientra nella norma che una parte della gran mole dei rapporti giuridici intrattenuti dagli enti dia luogo a controversie. Sarebbe intertessante al riguardo verificare il peso del contenzioso rispetto ad altre grandezze di bilancio per elaborare un indice di litigiosità che potrebbe dare la misura della correttezza dei comportamenti dell'ente. Difatti, mentre parte del contenzioso si fonda sulla effettiva sussistenza di situazioni giuridicamente controverse, un'altra è dovuta a comportamenti dilatori degli enti a dar luogo a pagamenti dovuti.

E' quindi interessante notare la composizione del contenzioso in atto:

- indennità di espropriazione 53,7 %
- acquisto di beni e servizi 15,4 %
- personale e oneri sociali a carico diretto 4,8 %
- altro 25,2 %.

E' possibile pertanto evidenziare la presenza di una causa preponderante nel contenzioso degli enti costituita, appunto, dalla indennità di espropriazione per la quale si rilevano giudizi in corso per un ammontare di 303.198 milioni. La presenza di una tale mole di questioni controverse non è dovuta tuttavia a comportamenti degli enti, ma alla introduzione in via giurisprudenziale di criteri di quantificazione dell'indennità più favorevoli ai soggetti espropriati.

Non sembrano dar luogo a notevoli controversie le altre spese in conto capitale per le quali si rileva un ammontare di lire 1.770 milioni.

Le cause in corso relative all'acquisto di beni e servizi riguardano un ammontare di lire 87.345 milioni.

Dopo il contenzioso la seconda causa generatrice di oneri è costituita dai procedimenti espropriativi in itinere per i quali si prevede di dover corrispondere maggiori indennità rispetto ai fondi stanziati in bilancio per lire 121.686 milioni.

Sommando tale importo con quello relativo al contenzioso in atto relativo a tale indennità si raggiunge la somma di lire 424.884 milioni.

Gli oneri che vengono dichiarati in ordine a disavanzi di enti ed aziende dipendenti dai comuni, non ancora formalmente definiti nell'esercizio 1994, assommano a lire 97.417 milioni. Si assiste, quindi, ad un ridimensionamento di tale categoria che nei quadri precedenti risultava preponderante, dovuta probabilmente al fatto che i tempi per la definzione dei bilanci degli organismi suddetti non si protraggono eccessivamente e che quindi l'area delle situazioni non definite è ristretta; diversamente la durata notevole delle procedure espropriative e del connesso contenzioso alimenta la formazione di oneri in via di definizione.

Dall'analisi effettuata si desume, quindi, che la tipologia di oneri che assume le maggiori dimensioni è costituita dalle indennità da corrispondere a seguito dell'esperimento di procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza.

La formazione di oneri di gran lunga superiori agli importi stanziati in bilancio si è prodotta nel tempo per via dell'affermarsi di una giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ritenuto che l'indennità dovesse costituire un "equo ristoro" da commisurare non più al valore agricolo del terreno, ma a quello di mercato.

Gli enti che avevano in corso procedure espropriative si sono, quindi, trovati, per fatti a loro non imputabili, a dover corrispondere agli espropriati somme di gran lunga superiori a quelle previste in bilancio, con la inevitabile formazione di oneri extrabilancio.

Tale fenomeno di dimensioni non trascurabili per il complesso degli enti locali non è sfuggito all'attenzione del legislatore, che con la legge n.458 del 1988 e successive norme di rifinanziamento ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a concedere finanziamenti agevolati per i maggiori oneri di esproprio posti a carico degli enti locali.

Da dati della Cassa Depositi e Prestiti risulta, nell'arco temporale compreso tra il 1989 (primo anno di operatività della legge) ed il 1995, la seguente situazione in ordine al totale dei mutui concessi:

1989	11.444.895.000
1990	13.402.117.000
1991	213.778.877.000
1992	88.170.666.448
1993	------
1994	404.918.009.846
1995	13.905.214.628

Si rileva, pertanto, che appaiono commisurati alla dimensione del fenomeno in esame i soli importi delle concessioni relative agli esercizi 1991,1992 e 1994, mentre negli altri i mutui concessi raggiungono importi poco significativi.

Un ulteriore intervento legislativo è stato finalizzato ad alleviare gli oneri derivanti dalle procedure espropriative: si tratta dell'art. 5 bis della legge 8 agosto 1992, n. 359, che converte il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

Tale articolo detta criteri per la determinazione della indennità di espropriazione, in attesa di un'organica disciplina per le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere ed interventi pubblici.

I criteri suddetti comportano una sostanziale riduzione nella determinazione della indennità di espropriazione dei suoli edificabili e dovrebbero quindi contribuire ad alleviare gli oneri che incombono sugli enti locali.

La disposizione in parola, che ha suscitato non pochi dubbi circa la costituzionalità del criterio introdotto (peraltro superati in parte dalla Corte costituzionale), è stata successivamente ripresa dalla legge finanziaria per il 1996 (legge 28.12.1995, n.550) che all'art.1, co. 64, ha sostituito il testo del 6° comma dell'art.5 bis, prevedendo che le disposizioni di tale articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o il risarcimento del danno alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n.333 del 1992.

Tale norma sostanzialmente consente di definire secondo i nuovi criteri tutte le situazioni non concluse alla data di conversione in legge, ed offre, quindi, agli enti un' ulteriore occasione per concludere i procedimenti in corso, contenendo gli oneri relativi alla indennità di espropriazione, anche nel caso di espropriazioni illegittime per le quali è previsto il risarcimento del danno.

8.8 Conclusioni

Dall'esame dei dati raccolti in ordine all'indebitamento fuori bilancio dei comuni superiori ad 8.000 abitanti, pur stante la parzialità degli adempimenti, possono trarsi le seguenti considerazioni:

a) le normative sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio anteriori all'art. 12 bis della legge n. 80 del 1991 non hanno lasciato significative pendenze da ricondurre in bilancio e, quindi, nel complesso stando alle risposte acquisite, si può ritenere che gli enti abbiano rispettato i tempi previsti dai programmi di ripiano;

b) la norma che ha ridotto il novero delle fattispecie ammesse al riconoscimento (art. 12 bis) in piena vigenza nel corso dell'esercizio al quale si riferiscono le rilevazioni sembra riesca a contenere il fenomeno, in quanto solo un numero ri-

stretto di enti dichiara di aver riconosciuto debiti che non sono stati tempestivamente ricondotti in bilancio; inoltre tali importi si attestano nel complesso, secondo quanto dichiarato, su livelli comunque non allarmanti;

c) la presenza di debiti non riconosciuti nell'esercizio 1994, ma relativi a situazioni già definite, è un fenomeno di maggior diffusione rispetto a quelli esaminati in precedenza e per talune fattispecie: disavanzi di enti ed aziende ed indennità di espropriazione appare non trasurabile;

d) si rileva, infine, che dalla stima di situazioni in itinere potenzialmente generatrici di oneri per gli enti si evidenzia la presenza diffusa di oneri latenti che potrebbero ricadere sui bilanci futuri degli enti; tali oneri derivano in particolare dal contenzioso in atto e dai procedimenti espropriativi in corso. La tipologia di oneri che assume maggiore rilievo è costituita dalla indennità di espropriazione in quanto essa per una parte alimenta il contenzioso degli enti e per un'altra si origina da procedure in itinere non ancora sfociate in azioni giudiziarie. Tale tipologia che sembra assumere dimensioni e diffusione notevole ha già richiamato più volte l'attenzione del legislatore e richiederà agli enti un notevole impegno nel reperimento di risorse per ricondurre in bilancio le situazioni pendenti.

Nel complesso si segnala che le prime e parziali risultanze dell'indagine svolta mettono in evidenza che le situazioni per le quali si è proceduto al formale riconoscimento vengono in tal modo conosciute e contenute attraverso i programmi di rientro che sono generalmente eseguiti nei tempi previsti, mentre possono riservare maggiori sorprese quelle in attesa definizione che costituiscono l'indebitamento sommerso degli enti locali che deve ancor meglio essere conosciuto e, quindi, circoscritto.

9. Gli enti locali in dissesto

9.1 L'introduzione nell'ordinamento degli enti locali dell'istituto del dissesto

Il legislatore, che in passato aveva affrontato il problema degli squilibri gestionali intervenendo attraverso la concessione di mutui a carico del bilancio dello Stato per il ripiano delle passività denunciate secondo quanto previsto dai decreti del 1972, ha rilevato nel 1986 la presenza nel sistema delle autonomie di un preoccupante fenomeno di indebitamento "sommerso" rappresentato dalle situazioni debitorie fuori bilancio.

Con l'articolo 1 bis della legge n. 318 del 1986 è stato per la prima volta affrontato il problema disciplinando tempi e procedure per il graduale riassorbimento dei debiti fuori bilancio. Con la stessa normativa si è avvertita l'esigenza di sottolineare l'importanza degli equilibri finanziari da garantire non soltanto nel bilancio di previsione, ma anche in corso di esercizio per apportare i necessari correttivi ed evitare a consuntivo risultati di amministrazione di segno negativo.

Nel 1989 con l'articolo 24 del decreto-legge n. 66 convertito dalla legge n.144 un nuovo intervento legislativo, al fine di accelerare l'emersione delle situazioni debitorie fuori bilancio, ha previsto un riconoscimento straordinario consentendo il ripiano in un quinquennio dei debiti riconosciuti anziché in un triennio come stabilito dalla legislazione del 1986. Il riassorbimento del debito sommerso si sarebbe dovuto definitivamente concludere nel 1993.

Per gli enti che, a seguito del riconoscimento delle situazioni debitorie pregresse, non erano in grado di operare il ripiano nell'arco del quinquennio e presentavano squilibri gestionali tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, non sono stati previsti interventi di ripiano da parte dello Stato destinati a eliminare i disavanzi senza il preventivo accertamento e la rimozione delle cause che avevano determinato le situazioni di squilibrio. Con l'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge

24 aprile 1989, n. 144 è stato introdotto nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (amministrazioni provinciali e comuni) l'istituto del dissesto destinato a perseguire i seguenti obbiettivi:

- l'accertamento della reale situazione debitoria dell'ente ed il suo ripiano;
- la revisione della gestione dell'ente in tutti i suoi comparti per una nuova impostazione del bilancio diretta a mantenere nel tempo gli equilibri finanziari.

9.2 La procedura per il risanamento finanziario degli enti locali di cui all'art. 25 della legge n. 144 del 1989

La dichiarazione di dissesto, che è l'atto introduttivo della procedura, è deliberata dal consiglio dell'ente in presenza di una impossibilità a garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari ed è corredata di un piano di risanamento in cui è indicato il fabbisogno finanziario necessario per la copertura del disavanzo di amministrazione, registrato a chiusura dell'esercizio immediatamente precedente quello in cui è dichiarato il dissesto, e dei debiti fuori bilancio riconosciuti. Deve essere altresì allegata una ipotesi di bilancio in cui attraverso la manovra delle entrate e delle spese si realizzi uno stabile riequilibrio della gestione.

Il piano di risanamento è sottoposto alla Commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno che ha il compito di verificarne i contenuti attraverso una attività istruttoria che si conclude con la sottoposizione del piano nella sua definitiva elaborazione all'approvazione del Ministro dell'interno; quest'ultimo, con proprio decreto, autorizza l'assunzione di un mutuo ventennale con la Cassa depositi e prestiti a copertura del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio riconosciuti. L'onere di ammortamento del mutuo è a carico dell'ente che vi provvede con il contributo statale del fondo per gli investimenti.

Con il provvedimento governativo di approvazione del piano di risanamento è approvata anche l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e l'ente, che dalla dichiarazione del dissesto, in assenza di un bilancio approvato, ha visto ridotta la pro-

pria attività ai soli impegni per le spese espressamente previste dalla legge, può tornare alla ordinaria gestione.

La conclusione del procedimento di risanamento dell'ente con l'intervento dello Stato per il ripiano della situazione debitoria pregressa ha come diretta conseguenza limitazioni all'autonomia gestionale dell'ente in particolare per quanto concerne l'assunzione di mutui per investimenti e le variazioni alle piante organiche del personale.

In sede di applicazione della procedura che prevedeva una attività istruttoria per la determinazione dei debiti pregressi da condurre da parte della Commissione di ricerca per la finanza locale, organo operante presso il Ministero dell'interno, e la sospensione dell'approvazione dei bilanci degli enti fino al provvedimento ministeriale con il quale veniva approvato il piano di risanamento e l'ipotesi di un nuovo bilancio riequilibrato, sono emerse difficoltà nel condurre dal centro una approfondita indagine sulle passività pregresse che hanno prolungato i tempi per la conclusione delle operazioni di risanamento e quindi del periodo di sospensione dei termini per la deliberazione dei bilanci.

9.3 Le modifiche alla procedura apportate dall'art.21 della legge n.68 del 1993

Con l'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, la procedura per il risanamento degli enti locali dissestati ha subito rilevanti modifiche ed è stata disciplinata in dettaglio con il regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 378 del 24 agosto 1993.

La nuova disciplina ha cercato di dare una soluzione ai problemi determinatisi in sede di applicazione della procedura di cui all'articolo 25 della legge n. 144 del 1989, prevedendo la separazione della gestione e dell'indebitamento pregressi da affidare ad un organo operante in sede locale, dai compiti degli organi ordinari del-

l'ente ai quali spetta l'adozione di provvedimenti di riequilibrio per riportare rapidamente alla "normalità" la gestione dell'ente.

Gli elementi di novità sono di seguito illustrati.

Sono state chiaramente definite le seguenti condizioni necessarie perché possa essere individuato lo stato di dissesto:

- non poter assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili definiti con decreto ministeriale del 28 maggio 1993;
- non poter far fronte a debiti liquidi ed esigibili;
- non aver provveduto all'estinzione di debiti fuori bilancio rateizzati ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito dalla legge n. 144 del 1989.

In presenza delle sopraillustrate condizioni la dichiarazione di dissesto è obbligatoria e non revocabile se non è ancora intervenuta l'approvazione del bilancio di previsione.

Alla dichiarazione di dissesto fa seguito la nomina di un organo straordinario di liquidazione, al quale compete in modo esclusivo la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l'anno in cui l'ente è andato in dissesto. E' da rilevare che i provvedimenti con i quali l'organo straordinario con riferimento alla gestione pregressa decide di acquisire le entrate, di alienare beni, di transigere vertenze, di liquidare i debiti non sono assoggettati ad alcuna forma di controllo e l'unica deliberazione dell'organo straordinario di liquidazione soggetta all'esame del Comitato regionale di controllo è quella finale di approvazione del rendiconto a chiusura dell'attività.

L'organo straordinario, una volta insediato, provvede ad istituire un servizio di tesoreria della liquidazione, acquisisce il fondo di cassa disponibile presso il tesoriere al 31 dicembre dell'anno precedente quello nel quale è stato dichiarato il dissesto, provvede all'accertamento e alla riscossione dei residui attivi, in particolare quelli relativi alle entrate tributarie e a quelle patrimoniali dell'ente relative agli

esercizi pregressi, dispone l'alienazione dei beni mobili e degli immobili facenti parte del patrimonio disponibile, determina l'ammontare dei debiti fuori bilancio.

Affidata all'organo straordinario di liquidazione la gestione della situazione pregressa, spetta al consiglio dell'ente locale presentare al Ministero dell'interno, entro il termine di tre mesi dalla nomina del suddetto organo, una ipotesi di bilancio idoneo ad assicurare un equilibrio finanziario ed economico consolidato nel tempo a seguito dell'adozione dei provvedimenti prescritti dall'articolo 25 del decreto-legge n. 66 del 1989 convertito nella legge n. 144 del 1989.

Al fine di evitare una prolungata ridotta attività dell'ente in attesa del risanamento finanziario, con la nuova normativa si sono accelerati i tempi per il ripristino dell'ordinaria gestione prevedendo l'immediata attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti per la elaborazione di un nuovo bilancio in equilibrio. A tal fine, l'ente deve intervenire per adeguare ai livelli massimi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ed adottare i provvedimenti organizzatori necessari per assicurare l'effettivo incremento delle entrate proprie riducendo il fenomeno delle evasioni attraverso verifiche incrociate delle utenze dei servizi forniti.

Per quanto riguarda i servizi a domanda individuale l'ente deve elevare il livello delle tariffe in modo da assicurare con i proventi degli utenti una copertura minima del 36% dei costi complessivi.

L'organo straordinario di liquidazione, accertate le attività e definite le passività, delibera il piano di estinzione dei debiti, lo trasmette all'ente locale che può formulare osservazioni e quindi lo sottopone all'esame della Commissione di ricerca per la finanza locale. Tale organo esprime il proprio parere e propone al Ministro dell'interno l'approvazione del piano con eventuali modifiche e integrazioni. Con il decreto di approvazione del piano si autorizza l'organo straordinario all'alienazione dei beni e delle altre attività e all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'integrazione dell'attivo ai fini del pagamento della massa passiva ammessa alla liquidazione.

Nel termine di un anno dall'approvazione del piano di estinzione da parte del Ministero dell'interno, il procedimento per il risanamento finanziario dell'ente si chiude con l'approvazione del rendiconto della liquidazione in cui devono essere indicate per ciascuna posta attiva e passiva rispettivamente le somme riscosse e pagate e quelle rimaste da riscuotere e gli scostamenti rispetto al piano di estinzione approvato con provvedimento ministeriale.

9.4 Gli enti in dissesto

Gli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989, anno in cui l'istituto è stato introdotto nel nostro ordinamento, al 31 dicembre 1994 sono stati, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, l'amministrazione provinciale di Napoli e 372 comuni.

Da un esame a livello regionale dell'incidenza del numero degli enti in dissesto rispetto agli enti locali esistenti nelle singole regioni, si rileva che le regioni dell'area nord, la Toscana e le Marche dell'area centro e la Sardegna dell'area isole presentano una percentuale di enti in dissesto nel periodo considerato inferiore al 2,1%; nell'ordine l'Umbria, la Sicilia, l'Abruzzo, il Lazio e il Molise registrano percentuali dal 4,3% all'8,8%; nelle restanti regioni dell'area meridionale emergono situazioni di dissesto più diffuse con percentuali del 12,2% e del 12,8% rispettivamente in Basilicata e in Puglia, del 17,1% in Campania e con oltre un quarto degli enti in dissesto (27,9%) in Calabria.

REGIONI	ENTI DI COMPETENZA	ENTI DISSESTATI	%
PIEMONTE	1.210	5	0,4
VALLE D'AOSTA	74	-	-
LOMBARDIA	1.546	13	0,8
LIGURIA	235	3	1,3
TRENTINO ALTO ADIGE	338	-	-
VENETO	582	2	0,3
FRIULI V. GIULIA	219	-	-
EMILIA ROMAGNA	341	7	2,1
TOSCANA	287	4	1,4
UMBRIA	92	4	4,3
MARCHE	246	5	2,0
LAZIO	376	26	6,9
ABRUZZO	305	15	4,9
MOLISE	136	12	8,8
CAMPANIA	551	94	17,1
PUGLIA	257	33	12,8
BASILICATA	131	16	12,2
CALABRIA	409	114	27,9
SICILIA	390	17	4,4
SARDEGNA	375	2	0,5
TOTALE	**8.100**	**372**	**4,6**

Se si prendono in considerazione le dimensioni demografiche degli enti, si rileva che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in condizioni di dissesto rappresentano l'83,3% del totale dei comuni dissestati. La percentuale di enti in dissesto più elevata rispetto agli enti di competenza si riscontra nei comuni con popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti con l'8,5%, seguono i comuni con popolazione da 20.000 a 60.000 abitanti con il 5,6% e quelli con popolazione da 1.000 a 2.000 abitanti con il 5,4%.

REGIONE	COMUNI - RIPARTIZIONE PER CLASSI DEMOGRAFICHE												
	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	60.000 99.999	100.000 249.000	250.000 499.000	oltre 500.000	TUTTI
	0	1^	2^	3^	4^	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
PIEMONTE	360	285	258	103	90	62	32	26	2	1	0	1	1210
VALLE D'AOSTA	28	18	14	9	4	0	0	1	0	0	0	0	74
LOMBARDIA	162	228	342	200	245	217	94	46	8	3	0	1	1546
LIGURIA	43	59	39	25	18	27	14	7	1	1	0	1	235
TRENTINO ALTO ADIGE	59	84	89	52	28	15	7	2	1	1	0	0	338
VENETO	9	30	90	87	131	148	60	22	1	2	2	0	582
FRIULI V. GIULIA	11	34	48	39	29	38	15	3	1	1	0	0	219
EMILIA ROMAGNA	3	8	40	55	76	88	40	19	3	8	1	0	341
TOSCANA	2	17	40	33	53	65	42	25	7	2	1	0	287
UMBRIA	4	5	25	14	16	10	9	7	0	2	0	0	92
MARCHE	12	40	56	39	38	32	15	12	1	1	0	0	246
LAZIO	35	55	75	43	56	53	27	30	0	1	0	1	376
ABRUZZO	45	52	91	32	34	27	11	11	1	1	0	0	305
MOLISE	14	41	43	19	6	9	1	3	0	0	0	0	136
CAMPANIA	3	42	124	72	101	95	57	44	10	2	0	1	551
PUGLIA	2	1	25	21	37	65	57	41	4	3	1	0	257
BASILICATA	0	14	36	20	26	23	10	1	1	0	0	0	131
CALABRIA	2	46	114	61	98	52	25	7	3	1	0	0	409
SICILIA	2	18	51	35	83	95	55	42	5	2	1	1	390
SARDEGNA	30	65	109	52	56	37	14	9	1	2	0	0	375
TOTALE	**816**	**1.142**	**1.709**	**1.011**	**1.225**	**1.158**	**585**	**358**	**50**	**34**	**6**	**6**	**8.100**

censimento 1991

REGIONE	COMUNI DISSESTATI										
	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	60.000 99.999	oltre 500.000	TUTTI
	0	1^	2^	3^	4^	5^	6^	7^	8^	11^	
PIEMONTE	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	5	5	2	0	1	0	0	0	0	0	13
LIGURIA	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	0	3	1	3	0	0	0	0	0	7
TOSCANA	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	4
UMBRIA	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	4
MARCHE	0	1	3	0	1	0	0	0	0	0	5
LAZIO	5	4	3	2	5	2	2	3	0	0	26
ABRUZZO	5	3	3	2	1	0	0	1	0	0	15
MOLISE	2	8	2	0	0	0	0	0	0	0	12
CAMPANIA	1	10	21	7	23	5	13	12	1	1	94
PUGLIA	0	0	4	3	23	2	0	1	0	0	33
BASILICATA	0	2	7	1	5	0	1	0	0	0	16
CALABRIA	1	15	38	17	35	2	6	0	0	0	114
SICILIA	1	0	4	2	4	3	3	0	0	0	17
SARDEGNA	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
TOTALE	24	52	93	37	104	14	26	20	1	1	372
% sul totale (372)	6,5	14,0	25,0	9,9	28,0	3,8	7,0	5,4	0,3	0,3	100,0

Una analisi del fenomeno nelle regioni dell'area meridionale evidenzia che la distribuzione tra le classi demografiche è diversa nelle singole realtà regionali. Infatti se in Calabria la percentuale più alta si registra nella classe da 3.000 a 5.000 abitanti con il 35,7%, seguita da quella dei comuni di minori dimensioni (fino a 1.000 abitanti) con il 33,3%, in Campania la percentuale più elevata è presente nei comuni con popolazione da 20.000 a 60.000 abitanti con il 27,3%, al secondo posto si colloca la classe demografica fino a 1.000 abitanti con il 24,4% e a seguire le classi da 10.000 a 20.000 e da 3.000 a 5.000 ambedue con il 22,8%. Diversa la situazione rilevata in Puglia in cui il fenomeno del dissesto si concentra nei comuni con popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti con il 62,1%.

Nelle stesse tre regioni è emerso che le situazioni relative alle singole province presentano dati diversificati. In Calabria è la provincia di Cosenza a mostrare una preoccupante diffusione del fenomeno facendo registrare il 40% dei comuni in stato di dissesto, seguita da quella di Catanzaro con il 23,6%. In Campania sono le province di Napoli (23,8%), Benevento (20,5%) e Caserta (20,2%) ad avere più di un quinto dei comuni in dissesto. In Puglia le province di Lecce e di Taranto fanno registrare le percentuali più elevate con, rispettivamente, il 26,8 e il 25%.

Con riferimento alle date di presentazione delle dichiarazioni di dissesto, si rileva che nel 1989, anno di prima applicazione della normativa, gli enti che hanno dichiarato il dissesto sono 128, circa il 35% dei 372 dissestati; nel 1990 il numero si riduce a 64 per rimanere pressoché costante nel biennio successivo (46 e 45 enti) e subire un incremento nel 1993 con 51 enti. Tale incremento è da attribuire a quanto accaduto in Campania in cui, rispetto agli 11 enti dissestati registrati nel 1992, nel 1993 gli enti coinvolti risultano 21 e all'evoluzione del fenomeno riscontrata nel Lazio (da 2 a 7 comuni in dissesto). A chiusura del periodo, nel 1994, le nuove dichiarazioni di dissesto scendono a 38 con una diminuzione del 25% rispetto all'anno precedente. Risultano in controtendenza i dati della Sicilia con un incremento da 2 a 6 unità e permane elevato il numero di comuni andati in dissesto in Campania (14).

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTALE
PIEMONTE	0	1	2	1	1	0	5
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	0	3	3	5	1	1	13
LIGURIA	1	0	0	2	0	0	3
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	1	0	0	1	0	0	2
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	1	0	4	1	0	1	7
TOSCANA	3	1	0	0	0	0	4
UMBRIA	2	1	0	0	0	1	4
MARCHE	2	1	1	0	0	1	5
LAZIO	7	2	5	2	7	3	26
ABRUZZO	7	1	1	4	1	1	15
MOLISE	4	4	0	1	2	1	12
CAMPANIA	19	18	11	11	21	14	94
PUGLIA	21	4	2	4	2	0	33
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	16
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	114
SICILIA	3	3	1	2	2	6	17
SARDEGNA	2	0	0	0	0	0	2
TOTALE	128	64	46	45	51	38	372

9.5 Le carenze gestionali rilevate

Dall'esame delle prescrizioni agli enti relativamente alla gestione delle entrate contenute nei decreti ministeriali, prescrizioni derivanti dai risultati delle analisi condotte dalla Commissione di ricerca per la finanza locale sulla gestione degli enti ai fini dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, si è ritenuto di poter rilevare le carenze gestionali che con maggiore frequenza hanno concorso a determinare gli squilibri che hanno portato allo stato di dissesto.

L'indagine ha riguardato 299 comuni, su 372 che hanno dichiarato il dissesto, per i quali risulta emanato il provvedimento ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

In relazione alla necessità di provvedere alla attivazione delle entrate proprie secondo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 25 della legge n. 144 del 1989, sono state prese in considerazione in primo luogo le entrate tributarie dei comuni.

Per quanto concerne le imposte risultano essere 176 su 299, pari al 58,9% i comuni che non hanno deliberato misure tali da ottenere il massimo gettito dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (I.C.I.A.P.); sono 157, pari al 52,5%, gli enti che non risultano aver applicato le tariffe e le maggiorazioni previste dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni.

Per l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) è stata prescritta l'aliquota minima del sei per mille a 39 comuni che hanno dichiarato il dissesto dopo l'istituzione dell'imposta. Si è rilevato che, nei confronti di un comune della Toscana che non aveva deliberato l'aumento dell'aliquota al sei per mille nonostante i ripetuti solleciti, è stata adottata dal Ministero dell'interno, quale misura sanzionatoria, la revoca del contributo erariale a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti a copertura dell'onere di ammortamento del mutuo già concesso ponendo a carico del comune inadempiente le quote di ammortamento.

Nel settore delle tasse in 212 enti su 299, pari al 70,9%, sono state rilevate tariffe della tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani che garantivano una copertura del costo di esercizio inferiore al 100% e gli enti sono stati invitati ad elevare le tariffe fino alla totale copertura dei costi. Tariffe inferiori alle misure massime sono state registrate in 179 comuni, pari al 59,9%, per quanto concerne la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; gli enti sono stati invitati ad applicare e riscuotere le tariffe nelle misure massime previste dal decreto legislativo n. 507 del 1993 come modificato dal decreto legislativo n. 566 del 1993.

In 94 comuni su 299, pari al 31,4%, non risultano essere state deliberate le maggiorazioni massime delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali previste dal decreto-legge n. 415 del 1989 convertito nella legge n. 38 del 1990.

Per i canoni per la raccolta e la depurazione delle acque 44 comuni, pari al 14,7%, sono stati invitati ad applicare e riscuotere i canoni stessi nella misura massima prevista dalla vigente normativa.

Nel settore delle entrate extratributarie 139 enti, pari al 46,5%, sono stati richiamati ad applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il massimo gettito.

Per quanto concerne la gestione dei servizi comunali a 131 enti, pari al 43,8%, è stato richiesto di elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi nei quali devono essere comprese le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature.

Per tutti i servizi a domanda individuale in 198 comuni su 299, pari al 66,2%, è stata rilevata una percentuale di copertura complessiva dei costi per la quota derivante dalla contribuzione degli utenti inferiore al 36% stabilito dalla normativa vigente.

A. 94 comuni, pari al 31,4%, è stato prescritto di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie ai sensi della legge n. 10 del 1977 e successive modifiche e integrazioni e in 46 enti, pari al 15,4%, sono stati rilevati ritardi nella definizione dei procedimenti per la sanatoria degli abusi edilizi di cui alla legge n. 47 del 1985 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio disponibile 271 comuni, pari al 90,6%, sono stati richiamati all'applicazione, per le unità immobiliari destinate ad abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione, dei canoni di legge o all'adeguamento degli stessi ai prezzi di mercato assicurando il rispetto della normativa contenuta nell'articolo 9 della legge n. 537 del 1993.

Al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico del bilancio è stato prescritto agli enti di mantenere i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi per i dieci anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio.

9.6 La revisione delle piante organiche e la mobilità

L'ente locale in dissesto, contestualmente all'ipotesi di bilancio, deve rideterminare, al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica qualora sia numericamente superiore alle unità spettanti sulla base del rapporto dipendenti/abitanti della fascia demografica di appartenenza disponendo la mobilità del personale in esubero.

Il rapporto medio tra dipendenti e popolazione al fine di individuare il personale in servizio eccedente è stato stabilito dall'articolo 2 del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, convertito nella legge n. 596 del 1994.

FASCIA DEMOGRAFICA	ABITANTI	RAPPORTO DIPENDENTI / POPOLAZIONE
1	fino a 999	1/95
2	da 1.000 a 2.999	1/100
3	da 3.000 a 9.999	1/105
4	da 10.000 a 59.999	1/95
5	da 60.000 a 249.999	1/80
6	oltre 249.999	1/60

Dall'esame delle nuove piante organiche determinate nei provvedimenti ministeriali, si rileva che, applicando i criteri, per tre comuni di minori dimensioni appartenenti alla prima fascia demografica la dotazione organica è di un dipendente e per altri tre comuni l'organico è di due dipendenti. Il parametro legislativo non appare adeguato per i comuni di ridotta dimensione demografica in quanto per essi dovrebbe essere previsto un apparato amministrativo minimo che permetta lo svolgimento delle funzioni essenziali.

I comuni in cui sono stati rilevati esuberi che hanno determinato la necessità di mettere in mobilità il personale sono stati 125, (il 33,6% di quelli in condizioni di dissesto), di cui 34 appartenenti all'area centro-nord e 91 a quella meridionale ed insulare.

REGIONE	COMUNI IN DISSESTO INTERESSATI DAL FENOMENO DELLA MOBILITA'									
	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	oltre 500.000	TUTTI
	0	1^	2^	3^	4^	5^	6^	7^	11^	
PIEMONTE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
LIGURIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	0	3	0	1	0	0	0	0	4
TOSCANA	0	1	1	0	1	0	0	0	0	3
UMBRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MARCHE	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
LAZIO	5	3	1	0	1	0	0	1	0	11
ABRUZZO	4	1	2	2	0	0	0	1	0	10
MOLISE	2	3	1	0	0	0	0	0	0	6
CAMPANIA	0	6	7	3	6	0	2	3	1	28
PUGLIA	0	0	0	1	9	0	0	0	0	10
BASILICATA	0	2	6	1	2	0	1	0	0	12
CALABRIA	0	6	12	4	9	1	1	0	0	33
SICILIA	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	**14**	**25**	**34**	**12**	**29**	**1**	**4**	**5**	**1**	**125**

I comuni interessati dal fenomeno sono in valore assoluto presenti soprattutto in Calabria (33) ed in Campania (28); rispetto al totale degli enti in dissesto, le percentuali più elevate di enti che presentano l'esigenza di mettere in mobilità il personale si riscontrano in Basilicata e Toscana (75%), in Abruzzo con il 66,7% e in Emilia-Romagna con il 57,1%.

L'analisi per dimensioni demografiche evidenzia che il fenomeno degli esuberi e della conseguente messa in mobilità è presente in misura prevalente negli enti con popolazione fino a 2.000 abitanti che rappresentano il 58,4% del totale.

Il personale da mettere in mobilità, secondo quanto emerge dall'esame dei provvedimenti ministeriali, ammonta a 2830 unità, di cui 1681 pari al 59,4% sono state riscontrate nel comune di Napoli. Delle rimanenti 1149 unità, 804, pari al 28,4%, devono essere messe in mobilità dai 114 comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e 345, pari al 12,2%, nei 10 comuni con popolazione da 5.000 a 60.000 abitanti.

REGIONI	ENTI DISSESTATI	ENTI CON MOBILITA'	%	PERSONALE IN MOBILITA'	%
PIEMONTE	5	1	20,0	1	0,0
VALLE D'AOSTA	-	-	-	0	-
LOMBARDIA	13	3	23,1	4	0,1
LIGURIA	3	1	33,3	3	0,1
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-	0	-
VENETO	2	0	-	0	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	0	-
EMILIA ROMAGNA	7	4	57,1	26	0,9
TOSCANA	4	3	75,0	43	1,5
UMBRIA	4	0	-	0	-
MARCHE	5	1	20,0	2	0,1
LAZIO	26	11	42,3	53	1,9
ABRUZZO	15	10	66,7	95	3,4
MOLISE	12	6	50,0	13	0,5
CAMPANIA	94	28	29,8	2.057	72,7
PUGLIA	33	10	30,3	198	7,0
BASILICATA	16	12	75,0	127	4,5
CALABRIA	114	33	28,9	195	6,9
SICILIA	17	2	11,8	13	0,5
SARDEGNA	2	0	-	0	-
TOTALE	**372**	**125**	**33,6**	**2.830**	**100,0**

Dalla distribuzione regionale del personale da mettere in mobilità si rileva che sono gli enti della Campania con 2.057 unità (di cui 1.681 nel comune di Napoli) pari al 72,7% del totale ad aver registrato il dato più elevato, seguiti da quelli della Puglia con 198 unità , della Calabria con 195, della Basilicata con 127 e dell'Abruzzo con 95.

Per una valutazione del corretto dimensionamento degli organici è stato operato un raffronto, nei 125 comuni in cui è stato necessario attivare la mobilità, tra il personale in servizio presso l'ente e quello messo in mobilità. Il dato sul personale in servizio è stato ricavato sommando il personale previsto nella nuova pianta organica e quello messo in mobilità secondo quanto indicato nei provvedimenti ministeriali di approvazione delle ipotesi di bilancio. I risultati dell'indagine sono i seguenti:

- in 13 comuni, pari al 10,4%, il personale messo in mobilità rappresenta oltre il 50% del personale in servizio;

- in 35 comuni, pari al 28%, il personale messo in mobilità rappresenta dal 50% al 30% del personale in servizio;
- in 34 comuni, pari al 27,2%, il personale messo in mobilità rappresenta dal 30% al 20% di quello in servizio;
- in 19 comuni, pari al 15,2%, il personale messo in mobilità rappresenta dal 20% al 10% di quello in servizio;
- in 24 comuni, pari al 19,2%, il personale messo in mobilità rappresenta dal 10% all'1% di quello in servizio.

rapporto tra personale in mobilità e in servizio	enti con popolazione compresa tra 1 e 999 ab.		enti con popolazione compresa tra 1.000 e 2.999 ab.		enti con popolazione compresa tra 3.000 e 9.999 ab.		enti con popolazione superiore ai 10.000 ab.		enti dissestati con mobilità
%	enti	% sul totale	enti	% sul totale	enti	% sul totale	enti	% sul totale	totale
oltre il 50	10	76,9	2	15,4	1	7,7	0	0,0	13
tra 30 e 50	13	37,1	16	45,7	6	17,1	0	0,0	35
tra 20 e 30	8	23,5	15	44,1	8	23,5	3	8,8	34
tra 10 e 20	6	31,6	5	26,3	7	36,8	1	5,3	19
tra 0 e 10	2	8,3	8	33,3	8	33,3	6	25,0	24
totale	39	31,2	46	36,8	30	24,0	10	8,0	125

Tralasciando i 39 comuni della prima classe demografica con popolazione fino a 1.000 abitanti per i quali l'esubero di personale rispetto ai parametri legislativi potrebbe essere stato determinato dalla necessità di garantire il funzionamento dei servizi essenziali, si rileva una diffusa presenza di piante organiche sovradimensionate che hanno consentito assunzioni eccedenti rispetto alle esigenze con pesanti riflessi sugli equilibri finanziari.

9.7 I trasferimenti erariali

Il quinto comma dell'articolo 25 della legge n. 144 del 1989 ha previsto l'ipotesi che agli enti che hanno dichiarato il dissesto siano stati attribuiti trasferimenti di parte corrente in misura inferiore a quella media della fascia demografica di appartenenza e che essi possano richiedere, in occasione della presentazione del piano di risanamento, l'adeguamento dei contributi statali alla media di fascia.

Il fenomeno ha riguardato 87 comuni. Le regioni dove maggiore é il numero di enti interessati sono il Lazio e la Campania con 14 comuni, la Calabria con 12, la Lombardia e la Puglia con 11. Se rapportato al numero di enti andati in dissesto per i quali risulta emanato il provvedimento ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, si rileva che in tutti i comuni della Liguria sono stati registrati trasferimenti statali inferiori alla media di fascia, nell'84,6% degli enti della Lombardia e nell'80% degli enti del Piemonte. Nell'area centro le percentuali più elevate si registrano nel Lazio con il 53,8% degli enti che hanno ottenuto una integrazione dei trasferimenti statali, ed in Umbria con il 50%. Nelle regioni meridionali il fenomeno risulta più diffuso negli enti del Molise con il 41,7% e della Sicilia con il 37,5%.

REGIONI	ENTI INTERESSATI	ENTI DISSESTATI	%
PIEMONTE	4	5	80,0
VALLE D'AOSTA	-		-
LOMBARDIA	11	13	84,6
LIGURIA	3	3	100,0
TRENTINO ALTO ADIGE	-		-
VENETO	1	2	50,0
FRIULI V. GIULIA	-		-
EMILIA ROMAGNA	1	7	14,3
TOSCANA	-	3	-
UMBRIA	2	4	50,0
MARCHE	2	5	40,0
LAZIO	14	26	53,8
ABRUZZO	4	14	28,6
MOLISE	5	12	41,7
CAMPANIA	14	78	17,9
PUGLIA	11	33	33,3
BASILICATA	0	16	-
CALABRIA	12	68	17,6
SICILIA	3	8	37,5
SARDEGNA	-	2	-
TOTALE	**87**	**299**	**29,1**

9.8 Lo stato delle procedure di risanamento

Come è stato in precedenza illustrato, si sono succedute nel tempo due procedure per il risanamento fissate dal legislatore con le normative emanate nel 1989 e nel 1993.

Dalla documentazione fornita dal Ministero dell'interno la situazione è la seguente. Dei 372 comuni che hanno dichiarato il dissesto, a 85 è stata applicata la procedura di cui all'articolo 25 della legge n. 144 del 1989 e di essi 81, pari al 21,8%, hanno ottenuto l'approvazione del piano di risanamento e l'autorizzazione alla assunzione del mutuo e quindi la procedura di risanamento può considerarsi conclusa.

Per due comuni della Calabria ed un comune della Campania risulta emanato un decreto ministeriale di carattere provvisorio e l'autorizzazione alla assunzione del mutuo è subordinata all'espletamento da parte dell'ente delle procedure per la messa in mobilità del personale in esubero.

Dei 287 comuni in dissesto assoggettati alla procedura di cui all'articolo 21 della legge n. 68 del 1993, solo per 50, pari al 13,4%, risulta essere stato emanato il decreto ministeriale di approvazione del piano di estinzione. Nel mese di ottobre del 1995 per 241 comuni dissestati, pari al 64,8%, non si era ancora conclusa la prima fase del procedimento riguardante l'accertamento della situazione debitoria da parte dell'organo straordinario di liquidazione.

Una analisi delle situazioni non ancora definite con riferimento all'anno di dichiarazione del dissesto evidenzia che sono ancora in corso le procedure di 58 comuni che sono andati in dissesto nel 1989; a distanza di oltre sei anni l'opera di risanamento del 45,3% degli enti non si è ancora conclusa. La percentuale degli enti per i quali deve essere ancora approvato il piano di estinzione aumenta per i comuni che sono andati in dissesto negli anni successivi fino a raggiungere la totalità degli enti andati in dissesto nel corso del 1994.

ANNO	ENTI IN DISSESTO	RISANATI ART. 25	%	APPROVATO PIANO ESTINZIONE	%	DA DEFINIRE	%
1989	128	62	48,4	8	6,3	58	45,3
1990	64	17	26,6	10	15,6	37	57,8
1991	46	2	4,3	18	39,1	26	56,5
1992	45	0	0,0	13	28,9	32	71,1
1993	51	0	0,0	1	2,0	50	98,0
1994	38	0	0,0	0	0,0	38	100,0
TOTALE	**372**	**81**	**21,8**	**50**	**13,4**	**241**	**64,8**

Il quadro della situazione evidenzia che le innovazioni procedurali introdotte con la legge n. 68 del 1993 a distanza di oltre due anni dalla loro applicazione non hanno consentito una significativa riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di risanamento degli enti in stato di dissesto.

9.9 I mutui autorizzati

La procedura per il risanamento degli enti in dissesto si conclude con l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per far fronte al fabbisogno finanziario derivante dalla situazione debitoria pregressa. Su 372 comuni che risultano aver dichiarato il dissesto dal 1989 al 1994 sono 121, pari al 32,5%, gli enti che hanno ottenuto l'autorizzazione alla assunzione del mutuo. Rispetto al dato nazionale le regioni in cui si registra in misura percentuale il maggior numero di autorizzazioni rapportato al numero degli enti andati in dissesto sono la Liguria e la Sardegna con il 100%, la Toscana con il 75% e la Lombardia con il 69,2%, mentre in Sicilia (11,8%), Campania (13,8%), Calabria (28,1%) e Basilicata (31,3%) si sono rilevate le percentuali più basse.

REGIONI	MUTUI AUTORIZZATI	ENTI DISSESTATI	%	MUTUI in milioni di lire	% SUL TOTALE
PIEMONTE	1	5	20,0	132	0,1
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	9	13	69,2	5.867	2,7
LIGURIA	3	3	100,0	2.733	1,3
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-	-	-
VENETO	1	2	50,0	24.447	11,2
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	4	7	57,1	7.745	3,5
TOSCANA	3	4	75,0	2.651	1,2
UMBRIA	2	4	50,0	18.010	8,3
MARCHE	3	5	60,0	1.941	0,9
LAZIO	10	26	38,5	11.321	5,2
ABRUZZO	7	15	46,7	3.972	1,8
MOLISE	7	12	58,3	1.909	0,9
CAMPANIA	13	94	13,8	18.556	8,5
PUGLIA	17	33	51,5	38.131	17,5
BASILICATA	5	16	31,3	7.366	3,4
CALABRIA	32	114	28,1	58.782	26,9
SICILIA	2	17	11,8	286	0,1
SARDEGNA	2	2	100,0	14.356	6,6
TOTALE	**121**	**372**	**32,5**	**218.207**	**100**

Con riferimento alle classi demografiche si rileva che il 95,9% degli enti che hanno ottenuto l'autorizzazione all'assunzione del mutuo appartiene alle classi con popolazione fino a 5.000 abitanti, che il 58,3% risulta inserito nei comuni di minori dimensioni con popolazione fino a 500 abitanti e che la percentuale decresce gradualmente fino al 27,9% degli enti con popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti.

Le autorizzazioni nei sei anni presi in esame mostrano un andamento decrescente con 70 mutui autorizzati nel 1989, 25 nel 1990, 15 nel 1991, 10 nel 1992, 1 nel 1993 e nessuno nel 1994. Il fenomeno potrebbe essere interpretato nel senso che sono state portate a compimento le procedure di risanamento per gli enti che presentavano situazioni debitorie di facile accertamento anche per le ridotte dimensioni demografiche, mentre sono ancora da definire le situazioni gestionali più complesse degli enti di maggiori dimensioni.

Fino al 1994 l'ammontare dei mutui autorizzati per il risanamento è stato di 218,2 miliardi. Per il risanamento degli enti locali dell'area centro-nord sono stati autorizzati mutui per 78,8 miliardi pari al 36,1% dell'ammontare complessivo; agli

enti dell'area sud-isole sono stati autorizzati mutui per 139,4 miliardi pari al 63,9%. Nell'area centro-nord sono i comuni del Veneto ad aver ottenuto i maggiori importi con 24,4 miliardi seguiti da quelli dell'Umbria con 18 miliardi e del Lazio con 11,3 miliardi. Le regioni dell'area sud-isole in cui più rilevante è l'ammontare dei mutui autorizzati sono la Calabria con 58,8 miliardi, la Puglia con 38,1 miliardi, la Campania con 18,6 miliardi e la Sardegna con 14,4 miliardi.

9.10 Considerazioni finali

I risultati dell'indagine hanno evidenziato una serie di problemi che dovrebbero trovare soluzioni idonee e tempestive.

In primo luogo emerge che le dichiarazioni di dissesto sono particolarmente diffuse nei comuni delle classi demografiche più basse in cui la ridotta consistenza della popolazione rende difficile l'espletamento delle funzioni essenziali in condizioni di equilibrio economico-finanziario. In alcuni provvedimenti ministeriali è contenuto un invito al comune dissestato con esigua popolazione ad attivarsi per realizzare una fusione con un comune limitrofo di adeguata popolazione dando applicazione all'articolo 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Sarebbe auspicabile un intervento che realizzi con gradualità, partendo dai comuni di minori dimensioni, le aggregazioni necessarie per raggiungere dimensioni demografiche che consentano una gestione efficiente, efficace ed economicamente sostenibile e riduca il fenomeno di dissesti dovuti a ragioni di ordine strutturale.

Sul piano territoriale lo stato in cui versano le autonomie locali si presenta diversificato per cui il risanamento degli enti in dissesto dovrebbe essere disciplinato tenendo nella dovuta considerazione le specificità delle singole situazioni regionali.

Al fine di evitare il riproporsi di stati di dissesto in enti già sottoposti a risanamento, la procedura, in sede di innovazione legislativa dovrebbe consentire la definitiva eliminazione di tutte le situazioni debitorie.

Si rileva infine che l'attribuzione ad autorità decentrate della verifica dell'attività degli organi straordinari di liquidazione e dell'emanazione dei provvedimenti di risanamento potrebbe contribuire a ridurre i tempi di definizione delle situazioni debitorie pregresse e del loro ripiano.

PARTE III

1. Analisi della redditività dei beni patrimoniali disponibili

1.1 Considerazioni preliminari

Sullo specifico tema della redditività dei beni patrimoniali disponibili (fabbricati e terreni) occorre preliminarmente fare una necessaria premessa.

La tenuta delle contabilità patrimoniali da parte degli enti pubblici ed in particolare di quelli territoriali - province e comuni - risulta insoddisfacente: l'attuale sistema catastale, infatti, si presenta insufficiente rispetto alle esigenze conoscitive per l'indagine di cui trattasi.

In effetti, il sistema di accatastamento dei beni immobili siti sul territorio nazionale non è stato pensato per soddisfare esigenze conoscitive di tipo economico-finanziario (rilevazione della redditività del valore di mercato, della destinazione d'uso, dello stato di conservazione dei beni, dei costi di manutenzione ecc...), ma una funzione prevalentemente giuridico-fiscale, vale a dire di rilevazione delle proprietà immobiliari in quanto cespiti tributari.

Procedere ad un consolidamento di valori patrimoniali immobiliari del settore pubblico sulla base delle attuali classificazioni catastali appare cosa utile sotto il profilo metodologico, ma priva di significato sotto il profilo economico e, in ogni caso, con difficoltà di realizzazione per le condizioni in cui versano le contabilità patrimoniali degli enti pubblici ai vari livelli di governo.

Sul tema specifico della redditività è necessario menzionare il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.7, relativo all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, il quale, per la parte che qui interessa, specifica, all'art.72, gli elementi costitutivi del patrimonio degli enti locali, riprendendo la classificazione della delibera Sezione enti locali n.650 del 1988 e prescrive all'art.71 la necessità

dell'adozione del conto economico, confermandone, però, il rinvio dell'entrata in vigore.

Viene precisato, inoltre, che tra i componenti positivi di tale conto sono da ricomprendere i proventi derivanti dalla gestione del patrimonio, le sopravvenienze attive e le plusvalenze da alienazione; mentre, tra i componenti negativi devono includersi, fra gli altri, le minusvalenze delle alienazioni stesse.

Il concetto di conservazione del patrimonio è stato ricompreso nel più ampio concetto della gestione del patrimonio: quest'ultima dovrebbe essere una gestione dinamica ed imprenditoriale; infatti il patrimonio potrà essere acquistato e venduto e messo a frutto secondo i programmi dell'Amministrazione.

Se il programma dell'Amministrazione prevede maggiori investimenti nell'edilizia abitativa, si può acquistare edilizia abitativa, appartamenti e si possono vendere terreni o viceversa: dipende dai programmi, dalla programmazione a medio, breve ed a lungo termine.

Il patrimonio disponibile, quindi, deve essere visto come una risorsa da investire nella gestione per l'interesse della collettività.

Ma è troppo evidente che per gestire il patrimonio in questo senso occorre conoscerlo nei suoi valori e nella sua composizione, nella sua struttura: occorre, allora, tenere un inventario continuamente aggiornato.

Qui la normativa ha dato delle scadenze: entro il 31 dicembre 1995 occorre avere l'aggiornamento completo del patrimonio dei beni immobili; per i beni mobili il termine finale è 31 dicembre 1996.

Un aspetto da sottolineare riguarda la valutazione dei beni del patrimonio: intanto è stato superato un altro concetto, cioè che il demanio non doveva essere valutato, che il demanio avesse valore zero.

Evidentemente questo comportamento teneva separate la gestione del bilancio da quella del patrimonio: la gestione sarà collegata con il bilancio quando si dovrà costruire il conto patrimoniale e il conto economico, che deve dare il valore

esatto della differenza tra il patrimonio generale all'inizio dell'esercizio ed il patrimonio generale alla fine dell'esercizio; la contabilità patrimoniale deve rilevare questo movimento partendo da un inventario aggiornato; occorre, quindi, una valutazione, ed è una valutazione che si estende al demanio: è questo un aspetto molto importante.

1.2 I dati relativi alla redditività dei beni patrimoniali disponibili di province e comuni

Nella seconda parte di questa analisi, riguardante la redditività dei beni patrimoniali disponibili degli enti locali di competenza, si espongono i dati accertati per le province e per i comuni con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti.

L'analisi è stata limitata ai dati relativi al patrimonio di quegli enti, che hanno provveduto all'aggiornamento delle scritture inventariali dopo il 1988, ritenendosi più attendibile l'esame ristretto solo a questi ultimi.

I dati patrimoniali considerati, infatti, e cioè il valore dei terreni e dei fabbricati di proprietà degli enti, in rapporto con i proventi ricavati da tali cespiti (desunti dalla ctg. 2ª del Tit. III del bilancio), in tanto possono costituire dei validi termini di raffronto in quanto si riferiscono a dei valori aggiornati e, quindi, attuali. La considerazione di elementi non attuali avrebbe, invece, prodotto dei risultati di minore attendibilità.

L'indagine ha preso in considerazione, pertanto, i dati di n.25 province e di n.392 comuni.

Non sono stati presi in considerazione quei dati, che, attraverso il rapporto tra valori dei beni e proventi, davano indicazioni palesemente erronee (indici di redditività inattendibili per eccesso o per difetto); su tali dati si fa riserva di ulteriori accertamenti presso le amministrazioni interessate.

I risultati sono esposti nei prospetti nel volume degli allegati della presente relazione, aggregati per regioni e per grandi aree geografiche, con l'indicazione dei

valori distinti di terreni e fabbricati e, per proventi di tali beni, dei valori degli accertamenti e delle riscossioni relativi all'esercizio 1994, distinti per competenza e per residui.

Gli indici della redditività sono stati desunti dal valore dei beni in rapporto ai relativi proventi, sia per gli accertamenti che per le riscossioni in conto competenza.

L'analisi dei dati della redditività, esaminati anche in raffronto con gli esercizi precedenti, evidenzia i seguenti risultati.

Amministrazioni provinciali

Dati a livello nazionale

- Accertamenti in conto competenza: 2,82% (nel 1993; 3,36%)
- Riscossioni in conto competenza: 0,31% (nel 1993; 0,39%)

Dati per grandi aree geografiche:

Indice più elevato

- Accertamenti in conto competenza: 1,33% (Settore centro)
- Riscossioni in conto competenza: 0,25% (Settore centro)

Amministrazioni comunali

Dati a livello nazionale

- Accertamenti in conto competenza: 1,28% (nel 1993; 1,40%)
- Riscossioni in conto competenza: 0,80% (nel 1993; 0,80%)

Dati per grandi aree geografiche:

Indice più elevato

- Accertamenti in conto competenza: 3,45% (Settore centro)
- Riscossioni in conto competenza: 2,51% (Settore centro).

Per maggiori dettagli si possono consultare i prospetti nel volume degli allegati della presente relazione.

Come già si è precisato nella precedente relazione, la determinazione del valore dei beni patrimoniali disponibili deve considerarsi come un dato di approssi-

mazione, non sussistendo attualmente criteri uniformi di valutazione osservati in via generale da tutti gli enti.

Le nuove regole di valutazione economico-finanziaria, previste dal D.Leg.vo 25 febbraio 1995, n.77, determineranno, con la loro applicazione, una situazione di maggiore attendibilità anche per quanto riguarda i valori patrimoniali di cui trattasi.

2. Gestione del demanio

La presente rilevazione conoscitiva riguarda la gestione di beni demaniali effettuata dalle province e dai comuni con popolazione di 8.000 abitanti e oltre, e costituisce la prosecuzione del programma di controllo iniziato dalla Sezione in questo settore con riferimento al precedente anno 1993.

Scopi e metodiche di questa rilevazione, rivolta soprattutto agli investimenti, sono stati minutamente illustrati nella deliberazione/referto n.3/1995 del 21 luglio 1995, la quale è stata completata con l'indicazione degli interventi di controllo adottati ai sensi dell'art.3 della legge n.20 del 1994 nel corso dell'istruttoria, in cui erano venuti a cognizione della Sezione casi di illegittimità e di irregolarità dell'azione amministrativa svolta nel 1993.

Riguardo all'esercizio 1994 su cui ora verte il presente referto, la rilevazione è stata estesa, per la prima volta, anche ad aspetti della gestione corrente con lo scopo peculiare di accertarne, appunto, sia il grado di legittimità e regolarità, sia il grado di economicità di dati servizi amministrativi esaminati.

Gli scopi vengono qui succintamente richiamati:

A) Gestione investimenti

1) Indurre gli enti alla inventariazione a valore dei beni demaniali, il cui adempimento scade il 30 aprile 1996, ma che già costituisce un presupposto amministrativo-contabile ineludibile per l'applicazione della norma che a questa Corte assegna l'accertamento dei costi del patrimonio e del demanio in via di acquisizione da parte di enti pubblici istituzionali nel 1994;

2) indurre ancora gli enti ad un'adeguata rappresentazione contabile delle consistenze demaniali mediante l'apertura anticipata di corrispondenti conti demaniali;

3) porre le basi della contabilità patrimonial-demanial-economica da giustapporre a quella finanziaria basata sul bilancio, onde evidenziare gli effetti sostanziali della gestione del bilancio;

4) verificare che i processi d'investimento acquisitivi di beni demaniali rechino il suggello della costante equivalenza contabile tra il costo dei risultati finali dell'attività amministrativa e la somma delle erogazioni finanziario/monetarie (impegni/pagamenti) occorse a realizzarli.

B) Gestione corrente

Assumendo le entrate finanziarie di dati servizi amministrativi come equivalenti a ricavi e le uscite finanziarie come equivalenti a costi:

1) rapportare ricavi a costi, sì da ottenerne indici di economicità;

2) analizzare i comportamenti degli enti in ordine alla conservazione e alla utilizzazione dei beni;

3) conoscere eventuali denunce per inerzia, negligenza o dolo, che siano state adottate dagli enti nei confronti dei responsabili.

Non occorrono molti argomenti a motivare l'esigenza conoscitiva in tema di beni storico-documentali e artistico-monumentali. Basti considerare che nel medesimo settore affidato alle amministrazioni statali sono emerse anche per il 1994 numerose disfunzioni ricordate nella sua requisitoria al rendiconto dello Stato dal Procuratore generale della Corte dei conti.

Esse riguardano principalmente la capacità di intervenire per il consolidamento e restauro di monumenti; la persistenza di cantieri aperti da decenni senza che i lavori giungessero a conclusione, e tuttavia abbisognevoli di nuovi finanziamenti per fronteggiare già i maggiori oneri da inflazione e talvolta da degrado conseguente all'interruzione; l'abbandono di svariate opere d'arte, ammucchiate in soffitte o scantinati o giacenti in possesso di terzi o trafugate per alimentare dei mercati clandestini. I 31.864 reperti archeologici rubati e provenienti da scavi fraudolenti, di cui dà conto il Procuratore generale, costituiscono un dato che si commenta da solo, perché è del resto assai significativa la constatazione che della mag-

gior parte dei reperti in possesso di privati, questi non sono stati in condizioni di mostrarne la legittimità del titolo.

Nell'anno 1994 gli oggetti trafugati dai musei statali sono stati 12, mentre dai musei di enti locali 335. In particolare, i dipinti sottratti alla Casa Museo e Quadreria comunale di Fossombrone rappresentano, assieme a reperti in terracotta, un valore di 5 miliardi di lire.

A ciò si aggiungano la scarsa logica di piano che si accompagna in genere alla contrattazione per le opere di investimento, il loro ancorarsi più ad interventi speciali che programmatici, la tenuissima presenza di criteri di efficienza e di efficacia in rapporto ai risultati, le gravi e molteplici cagioni di ritardo nell'esecuzione, il diffuso clientelismo; aspetti tutti negativi che affliggono anche le gestioni autonome locali e di cui ha dato severe denunce questa Sezione nei propri annuali referti.

Né occorrono soverchie motivazioni per dar ragione dell'aver indirizzato l'indagine in parola anche alle gestioni cimiteriali e funebri. Oltre al campo della gestione in conto capitale (o di investimenti) per la quale i problemi derivano dalle medesime situazioni connesse alla contrattazione or ora detti, per quel che concerne la gestione corrente occorre dire che in questo medesimo ambito si affiancano la falda istituzionale primaria, concernente la riserva di suolo destinata irriducibilmente all'inumazione pubblica, e la falda istituzionale secondaria, che attraverso le concessioni perpetue o temporanee genera le utilizzazioni private di loculi, tombe, sepolture e cinerari, nonché la stessa costruzione in capo a privati di tali manufatti anche nei casi speciali di aree e dispositivi di proprietà di confraternite.

Ed in questo campo è notorio che sono emersi fenomeni malavitosi manifestatisi principalmente attraverso il taglieggiamento sui prezzi o addirittura le estorsioni verso gli utenti, essendosi in presenza verosimilmente di servizi comunali pubblici inefficienti e non trasparentemente economici.

Peraltro si è ritenuto opportuno accertare i livelli delle tariffe pubbliche per i diversi servizi funerari, nonché addivenire a una rilevazione di massima sul rapporto tra ricavi e costi per le aree cimiteriali pertinenti alla utilizzazione privata.

2.1 Cimiteri

Nell'ordinamento giuridico italiano la materia relativa ai cimiteri è considerata oggetto di amministrazione locale. A disciplinarla sul piano nazionale si integrano le normative contenute nel T.U. delle leggi comunali e provinciali del 1934, nel T.U. delle leggi sanitarie del 1934 e nel D.P.R. n.285 del 1990, che approva il regolamento di polizia mortuaria. L'art.824 c.c. assoggetta i cimiteri al regime del demanio pubblico.

Un progetto tecnico (sulla base del piano regolatore obbligatorio), una relazione sanitaria e un piano finanziario (obbligatorio dal 1989 ex L. n.155 del 1989, se la spesa è coperta con mutuo) debbono accompagnare le costruzioni e gli ampliamenti cimiteriali.

Di regola è previsto almeno un cimitero in ogni comune, e dell'area totale un'aliquota è riservata all'inumazione pubblica.

I comuni assicurano il trasporto e l'inumazione delle salme. Nel caso di richiesta di un servizio speciale di trasporto, esso viene eseguito a pagamento; nel caso poi che il trasporto sia consentito a terzi, viene imposto un diritto fisso in favore dell'ente la cui entità non può superare quella stabilita dallo stesso per trasporti di ultima categoria.

Diverso è il caso in cui versano taluni comuni che, non gestendo direttamente il trasporto, lo danno in concessione a terzi e corrispondono un aggio per il trasporto degli indigenti deceduti.

Gli enti in discorso provvedono alla costruzione di manufatti destinati alla tumulazione, di ossari e cinerari, nonché di sepolture private, ma possono anche

concedere a privati e ad enti l'uso di aree per la costruzione di sepolture individuali, familiari o collettive, in ogni caso realizzando introiti corrispondenti.

Possono altresì provvedere alla costruzione e gestione di impianti di cremazione.

Il questionario, inviato ai comuni aventi una popolazione di 8.000 ed oltre abitanti, è stato diviso nelle sezioni riguardanti la gestione in conto capitale e la gestione corrente hanno risposto soltanto n.415 enti.

a) Gestione in conto capitale

Dal numero di questionari restituiti con risposte risulta che soltanto n.71 comuni avevano adottato nel 1994 un piano regolatore cimiteriale. Cospicuo invece il numero di enti che non avevano deliberato il piano finanziario relativo alla costruzione, all'ampliamento o alla manutenzione straordinaria di impianti cimiteriali (vi erano tenuti per le opere coperte da mutui) in quanto si avvalgono d'ordinario di gestioni autosufficienti.

Dei comuni un congruo numero hanno assunto nello stesso anno impegni di bilancio per l'esecuzione delle opere, ma pochissimi tra loro hanno dato luogo a pagamenti.

Di conseguenza il valore di questi beni, espresso dai conti demaniali corrispondenti, riflette più le ragioni creditorie verso terzi oppure lo stadio iniziale di destinazione di risorse degli enti, che non costi capitalizzati tradottisi in investimenti compiuti.

Numerose osservazioni di illegittimità sono state inviate per la mancanza del piano regolatore.

Il numero di conti demaniali che sono stati aperti comunque dagli enti grazie alla rilevazione promossa dalla Sezione ascende, per questa specie di beni, a n.97.

Dalla disamina delle schede di gestione sono emerse peraltro diverse irregolarità, quali:

- ingiustificabili ritardi nel mandare ad esecuzione i piani finanziari deliberati, spesso con conseguente inutilizzazione delle entrate all'uopo acquisite;
- una difformità di criteri tra ente ed ente con cui essi procedono alla imputazione alle opere cimiteriali di costi comuni e spese generali di gestione, a cui consegue una non attendibile configurazione del costo (valore) di ciascun bene (secondo richiesto anche dall'art.72 del decreto legislativo n.77 del 1995 sul nuovo ordinamento contabile degli enti locali);
- ritardi nella effettuazione di opere già contrattate con conseguente formazione di consistenti residui;

Osservazioni sono state inviate per i detti casi di irregolarità dell'azione amministrativo-contabile e diverse istruttorie di acclaramento sono in corso.

b) Gestione corrente

E' emerso dalla disamina delle risposte pervenute che una notevole variabilità contrassegna l'area concessa dai comuni alle utilizzazioni private (dal 5% fino al 90%) dovuta principalmente all'assenza dei piani regolatori cimiteriali.

Ne deriva anche una forte variabilità nelle tariffe multiple dei dispositivi cimiteriali assegnati in concessione a singoli o enti privati.

Il servizio di trasporto dei feretri al cimitero e la inumazione comunale sono effettuati a tariffe modicissime, quando non addirittura nulle.

Dall'area di utilizzazione privata gli enti introitano (come sopradetto) vari proventi che spesso si contrappongono alle spese sostenute per allestire le aree a ciò destinate.

Non può dirsi solo per ciò che le gestioni correnti cimiteriali s'inquadrino in uno schema di tipo economico; ma l'esistenza dei presupposti perché ciò avvenga, ossia la presenza di costi e ricavi afferenti a un preciso plesso gestionale, potrebbe dar luogo ad assetti più o meno autosufficienti - come già la prassi conferma -, e ciò potrebbe configurasi nel quadro della contabilità economica prevista dal decreto legislativo n.77 del 1995.

Sono emerse soprattutto le seguenti anomalie:

- da n.225 enti non risulta stabilito il diritto fisso a proprio favore (stabilito dal D.P.R. 285 del 1990) per il trasporto consentito a terzi;
- da n.22 enti non sono stati indicati i proventi per inumazioni e sepolture private;
- da n.72 enti non è stato precisato se abbiano un servizio di trasporto diretto delle salme, ovvero concesso a terzi. Ciò induce a congetturare una possibile usurpazione del servizio da parte di congreghe delinquenziali (v. di seguito);
- quasi tutti gli enti non hanno contabilizzato i costi sostenuti per le utilizzazioni private necessari a determinare i prezzi di tali utilizzazioni, i quali quindi risultano in gran parte empirici.

Osservazioni sono state mosse per tutte le illegittimità e le irregolarità suddette e per richieste di notizie, e molte istruttorie sono tuttora in corso.

Un foglio di osservazioni speciale è stato inviato il 14 marzo 1996 al comune di Boscoreale (NA), sulla gestione del cui cimitero è in corso una indagine del magistrato penale (sembra consumata l'estromissione del servizio pubblico).

Il comune non ha risposto al questionario di rilevazione, cosicché si è ritenuto di dar corso a una specifica istruttoria intorno ai seguenti punti: *1)* se esista il piano regolatore approvato, *2)* quali opere o manufatti siano stati eseguiti o erano in corso nel 1994, *3)* quali le tariffe stabilite per le inumazioni e le sepolture private, *4)* quale è l'aliquota di area riservata alle inumazioni pubbliche, *5)* quante concessioni a privati rilasciate o in corso nel 1994, *6)* quanti decessi nel 1994, *7)* se esistano il trasporto gratuito e l'inumazioni gratuita. Dal conto consuntivo emergono solo introiti per 3 milioni di lire.

Altro foglio di osservazioni speciale è stato rimesso al comune di Casal di Principe (CE), che pure non ha risposto al questionario. L'istruttoria verte sui medesimi punti e dal conto consuntivo non risultano proventi da utilizzazioni private.

2.2 Musei, gallerie, monumenti, immobili di interesse artistico, pinacoteche, biblioteche, archivi, beni archeologici ed etnografici

Nel nostro ordinamento la materia relativa ai beni di interesse storico-documentale e artistico-monumentale è ripartita tra competenze statali e competenze delle regioni e degli enti locali. A disciplinarla si intersecano varie discipline di emanazione nazionale (si richiamano principalmente la legge n.1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico e norme complementari, il D.P.R. n.1409 del 1963 sull'ordinamento degli archivi, il D.P.R. n.3 del 1972 sul trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario in tema di musei e biblioteche locali, il D.P.R. n.616 del 1977 sul riordino di dette funzioni, la legge n.1080 del 1960 sulla classificazione organizzativa dei musei non statali) e regionale, nonché i regolamenti degli enti locali gestori.

Secondo l'art.823 c.c. i beni d'interesse storico, archeologico e artistico non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi; l'art.824 c.c. li assoggetta al regime del demanio pubblico.

Una vigilanza statale e una vigilanza regionale vengono esercitate, secondo competenza, sulla loro amministrazione attuata dagli enti locali.

L'art.4 della legge n.1089 del 1939 dispone che i rappresentanti delle province e dei comuni devono presentare l'elenco descrittivo delle cose tutelate alla soprintendenza statale competente. Tale obbligo sussiste anche per le cose non comprese nella prima elencazione e per quelle che in seguito vanno ad aggiungersi al demanio dell'ente.

Fino a poco tempo fa gli enti provvedevano direttamente a individuare i beni che necessitavano di restauro o manutenzione e attuavano poi le opere, previa autorizzazione del soprintendente; l'art.2 del D.P.R. n.368 del 1994 ha invece stabilito che dalla sua entrata in vigore (14 dicembre 1994) la individuazione di essi è operata dal competente soprintendente, anche su richiesta o segnalazione degli interessati.

Una relazione tecnica, un progetto esecutivo e un piano finanziario (obbligatorio dal 1989 ex legge n.155 del 1989 per le spese coperte con mutuo) debbono accompagnare le costruzioni, gli ampliamenti e i restauri degli immobili destinati a ubicarvi collezioni o serie di beni d'interesse artistico-storico-documentale, nonché degli immobili d'interesse artistico.

Il questionario, inviato alle province e ai comuni con popolazione di 8.000 e più abitanti, è stato ripartito nelle sezioni riguardanti la gestione in conto capitale e la gestione corrente. Hanno risposto soltanto n.415 enti.

a) Gestione in conto capitale

Dal numero dei questionari restituiti con risposte emerge che soltanto pochi enti non avevano completato nel 1994 la documentazione tecnica con il prescritto piano finanziario.

Molti di essi hanno assunto nello stesso anno impegni di bilancio per l'esecuzione delle opere, ma pochi tra loro li hanno portati in pagamento.

Cosicché anche qui, come per i dispositivi cimiteriali, il valore di questi beni immobili espresso dai corrispondenti conti demaniali, riflette più le ragioni creditorie verso terzi oppure lo stadio iniziale degli accantonamenti finanziari, che non i costi capitalizzati tradottisi in investimenti portati a compimento.

Il numero dei conti demaniali aperti ascende per questi beni a 204.

Dalla disamina delle schede di gestione sono emerse peraltro diverse anomalie, quali:

- ingiustificabili ritardi nell'eseguire le opere con conseguente inutilizzazione delle provviste finanziarie;
- una difformità di criteri tra ente ed ente con cui essi procedono alla imputazione alle opere qui in esame di costi comuni e spese generali, a cui consegue una non attendibile configurazione del costo (valore) di ciascun bene (come richiesto anche dall'art.72 del decreto legislativo n.77 del 1995 sul nuovo ordinamento contabile degli enti locali);

- ritardi nella effettuazione delle opere già contrattate con conseguente formazione di residui;

Osservazioni sono state trasmesse per tali irregolarità a diversi enti.

b) Gestione corrente

Sono state rilevate allocazioni di beni presso terzi. Osservazioni di illegittimità (artt.823, 824, c.c.) e comunque richieste d'informazione - soprattutto per conoscere quale sia la cagione per cui ricorre la situazione anomala, quale sia il soggetto detentore e quale progetto di rientro o sistemazione futura esista - sono state inviate a numerosi enti.

Per pochi enti sono emerse restrizioni eccessive della fruizione dei beni a causa di restauri, mostre, nuovi allestimenti, prestiti. Sono state inviate segnalazioni. Sono state anche rilevate allocazioni di beni fuori delle loro naturali ubicazioni spaziali (musei, pinacoteche, ecc...), ma in sedi che non appaiono di regola appropriate (uffici, ecc...)

Sono state inviate osservazioni di irregolarità e comunque richieste d'informazione - volte soprattutto a conoscere il sito in cui trovansi i beni e quale progetto di sistemazione esista. Per i beni segnalati come aventi scarso valore artistico, e per ciò tenuti negli uffici, è stato chiesto di conoscere quale soggetto od organo ne abbia fatto la stima, se ci sia un progetto di sistemazione naturale, e soprattutto se tale collocazione discenda da norme o atti comunali.

2.3 Conclusioni

In questa indagine congiunta relativa alle due categorie di beni demaniali surriportate hanno dato risposta ai questionari complessivamente n.415 enti.

Nella Parte II della presente relazione viene dato l'elenco degli enti inadempienti fino al 31 marzo 1996, nonché di quelli con particolari anomalie.

La Sezione ha inteso esercitare - come si è mostrato - il controllo successivo sulla gestione di detti beni per l'anno 1994, attraverso le cinque modalità che all'uopo le derivano dall'art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994 e cioè:

- verifica di legittimità dell'azione amministrativa;
- verifica di regolarità dell'azione;
- accertamento della rispondenza dei risultati agli obiettivi dell'azione;
- valutazione comparativa di costi, modi e tempi dell'azione;
- utilizzo del sussidio dei controlli interni e verifica del loro funzionamento;

la Sezione ha potuto applicare nell'indagine in discorso soltanto le prime due, oltre ad avvalersi dei dati di consuntivo 1994.

L'accertamento dei costi di entrambe le gestioni esaminate si è reso parzialmente fattibile nella misura in cui il processo contabile di commutazione di spesa in costi è stato attuato da ciascun ente e nella misura in cui i costi sono stati iscritti nei conti demaniali. Ma come già si desume dall'invio di fogli di osservazione agli enti, ampie fasce di indeterminatezza dei costi, dovuta a difformi criteri di computo e di imputazione, non rendono sinora possibile una compiuta rilevazione in tal senso.

L'affinamento delle metodiche di rilevamento dei costi non potrà ottenersi che stabilendo da parte degli enti dei criteri uniformi, attraverso eventuali conferenze di servizio, emanando poi i regolamenti contabili, e dando luogo alla contabilità economica e alla contabilità analitica nonché alla nuova struttura del bilancio secondo i criteri recati dal decreto legislativo n.77 del 1995.

Impedita ovviamente è stata alla Sezione qualsiasi comparazione di costi e ricavi di gestione per il 1994, a causa della disomogeneità dei dati affluiti nei conti demaniali e nelle singole parti dei questionari inviati.

Né la scrivente ha potuto avvalersi degli esiti dei controlli interni riguardo alle due gestioni demaniali, poiché sinora non risulta in quanti enti siano state applicate le norme del decreto legislativo n.29 del 1993 che quei controlli prevedono, né

si sono potute trarre informazioni, se non molto sporadiche, dalle relazioni dei collegi di revisione dei conti.

Nondimeno sui due settori sottoposti all'indagine, può concludersi che il controllo successivo di gestione è stato attuato secondo quella linea d'azione collaborativa indicata dalla sentenza n.29/1995 della Corte costituzionale.

Infatti, l'avere segnalato agli enti dei casi di irregolarità e di illegittimità, che stanno promovendo azioni di autotutela e correttive da parte degli stessi, l'avere indotto l'apertura di n.301 conti demaniali e l'avere avvisato agli stadi di ulteriori adempimenti di legge occorrenti per una compiuta contabilizzazione degli elementi economici delle gestioni, costituisce di per sé quel tipo di controllo su enunciato in cui si compendia e caratterizza ormai il rapporto pubblico tra la Sezione scrivente e gli enti locali.

3. Situazione degli adempimenti in ordine alla compilazione del conto del patrimonio

Anche per l'esercizio 1994, come per il precedente, si è potuto riscontrare un lieve, progressivo miglioramento nell'adempimento da parte degli enti locali (comuni, province, comunità montane) dell'obbligo di presentazione del conto del patrimonio.

Delle 100 province di competenza, risulta che hanno presentato il conto patrimoniale 87 enti, di cui quattro di nuova costituzione, che costituiscono l'87% dei soggetti obbligati; per quanto riguarda i comuni, su 1325 enti hanno rispettato gli obblighi di legge in 1198 (nel 1993 avevano presentato il conto 1138 comuni), con una percentuale di adempimento dell'90,4% rispetto a quella dell'85,88% dell'esercizio precedente. Aumentato è anche il numero delle comunità montane che hanno reso il conto patrimoniale nel 1994, (308 enti su 345, contro i 295 dell'anno precedente), con un incremento del tasso di adempimento dall'87,27% registrato nel 1993 all'89,2% dell'esercizio in riferimento.

I predetti positivi risultati possono essere considerati in parte frutto dell'azione chiarificatrice e di stimolo esercitata dalla Sezione enti locali fin dall'epoca della sua costituzione, nonché dalle sollecitazioni dalla stessa costantemente rivolte agli enti per un puntuale, esaustivo rispetto degli obblighi di rendicontazione. In parte essi potrebbero ascriversi ad una nuova, acquisita consapevolezza da parte degli amministratori della rilevanza del conto patrimoniale, sottolineata ed enfatizzata nella recente legislazione sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: ci si riferisce in particolare agli artt.55, punto 6, della legge 16 giugno 1990 n.142 e 69, punto 1, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, che hanno definitivamente posto in chiaro il valore altamente rappresentativo del conto del patrimonio, da intendersi non più quale semplice allegato al conto finanziario, come era nella precedente normativa, bensì quale componente essenziale dell'attività di

rendicontazione, con la funzione precipua di rilevare i risultati della gestione degli amministratori per quanto attiene agli aspetti patrimoniali.

Dai dati acquisiti emerge comunque che ancora nel 1994 persistono vari casi di inadempienza all'obbligo di presentazione del conto di che trattasi, seppure contenuti in ridotte percentuali (il 13% delle province, il 9,5% dei comuni, il 10,7% delle comunità montane). L'elenco degli enti locali che non hanno presentato il conto, distinti per regione, viene fornito in allegato nella parte II della presente relazione.

A ciò deve aggiungersi che alcuni dei conti patrimoniali presentati non sono assolutamente rappresentativi della effettiva consistenza patrimoniale degli enti, in quanto predisposti sulla base di rilevazioni inventariali molto risalenti nel tempo.

Dalle acquisizioni istruttorie di cui al successivo paragrafo è infatti emerso che 95 comuni (su 1036) hanno effettuato l'ultima revisione generale degli inventari dei beni immobili precedentemente al 1965 (lo stesso è a dirsi per 79 comuni in riferimento ai beni mobili) e che ben 138 di essi (136 per i beni mobili) non sono stati neanche in grado di indicare la data di detta ultima revisione, perché probabilmente troppo remota.

Quanto alla ripartizione territoriale, si osserva, in riferimento alla prima delle surriferite situazioni, che 30 amministrazioni comunali appartengono alla macroarea nord-est del paese e rappresentano il 13,3% degli enti monitorati (224 sui 257 che vi sono ricompresi); seguono nell'ordine percentuale i 31 comuni del nord-ovest (11,5% dei 269 monitorati sui 308 di competenza); i 14 del centro (8,7% dei 160 che hanno risposto al questionario tra i 223 di appartenenza) ed infine i 16 del sud (7,2% dei 221 sui 339) ed i 4 delle isole.

In merito poi alla distribuzione per classi demografiche, il surrilevato fenomeno della grave arretratezza nelle rilevazioni patrimoniali assume le proporzioni più rilevanti, sia per i beni immobili che per i mobili, per i comuni appartenenti alla 6ª classe.

E' comunque da rilevarsi che nell'indagine conoscitiva svolta nella relazione per l'esercizio 1993, tra le cause giustificatrici dell'inadempimento dell'obbligo di presentazione del conto patrimoniale, quella denunciata con più ricorrenza dalle amministrazioni interpellate è stata la mancanza degli inventari, che costituiscono il presupposto per la compilazione del conto o, più precisamente, la presenza di notevoli difficoltà tecniche nelle operazioni di inventariazione.

Se è questa dunque la ragione principale della inosservanza dei compiti di legge, con l'avvio a regime del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, recato dal decreto legislativo n.77 del 95, anche le sacche marginali di evasione dell'obbligo di rendicontazione patrimoniale sono destinate a scomparire, ed è in questo senso l'auspicio della Corte dei conti. Con l'articolo 116 del citato decreto legislativo n.77 del 95 è stato infatti sancito l'obbligo per gli enti locali di provvedere entro il 31.12.1995 al completamento degli inventari ed alla ricostruzione degli stati patrimoniali - per i beni mobili non registrati il termine è stato fissato al 31.12.1996 - adottando per la valutazione dei beni, a seconda della loro natura, le diverse metodologie indicate nell'articolo 72 della stessa legge delegata. Il termine per l'inventariazione dei beni, in coerenza con lo slittamento al 30.11.1995 dell'adozione del regolamento per l'approvazione dei modelli relativi al nuovo ordinamento, è stato prorogato al 31.5.1996, fermo restando quello del 31.12.1996 inizialmente stabilito per i beni mobili non registrati; così come all'esercizio 1997 è stata rinviata la prima applicazione delle disposizioni del decreto delegato concernenti il bilancio di previsione, il conto economico, il conto del bilancio, il conto del patrimonio, il conto del tesoriere (art.8, lett.*c)* e *d)* del decreto legge 7 ottobre 1995, n.444, convertito nella legge 20 dicembre 1995, n.539).

A partire dall'esercizio finanziario 1997, la Corte, dunque, si attende che, grazie al doveroso completamento degli inventari ed alla ricostruzione degli stati patrimoniali sulla base dei metodi di valutazione codificati nel d.l. 77/95, ed in seguito all'approvazione del nuovo modello del conto del patrimonio, l'obbligo della

rendicontazione patrimoniale possa trovare definitiva, generalizzata attuazione da parte di tutti gli enti che vi sono tenuti.

3.1 Situazione degli adempimenti in ordine alla tenuta degli inventari

L'indagine sulla tenuta e sull'aggiornamento delle scritture inventariali da parte di province e comuni è stata condotta anche per l'esercizio 1994 attraverso la rilevazione di dati e notizie direttamente forniti dagli enti interessati, cui è stato trasmesso dalla Sezione un apposito questionario (modello 1).

Allo schema di questionario in precedenza utilizzato sono state apportate delle modifiche intese a semplificarne e la lettura e la compilazione. In definitiva, gli elementi di cognizione ritenuti essenziali per il controllo che questa Sezione deve compiere, e quindi confermati nella nuova formulazione del modello, sono stati quelli concernenti l'epoca dell'ultima revisione generale degli inventari effettuata, la periodicità e le modalità dell'aggiornamento delle scritture, vale a dire se esso è stato effettuato utilizzando le stesse strutture dell'ente o ricorrendo a professionalità esterne e quanta spesa ne sia eventualmente conseguita; il tipo infine di sistema di scritture adottato, se cioè manuale o meccanizzato.

La restituzione del questionario compilato, è stata richiesta soltanto agli enti che non lo avevano inviato negli anni scorsi. Sicché l'analisi sulla situazione della tenuta e dell'aggiornamento delle scritture inventariali per l'esercizio 1994 è stata compiuta integrando le rilevazioni effettuate per il precedente esercizio con quelle attuali.

Il questionario è stato restituito compilato da 391 comuni, di cui 357 avevano già risposto l'anno scorso; nel 1993 erano stati elaborati i modelli di 1002 comuni. Nessun'altra provincia si è invece aggiunta alle 85 che avevano inviato il modello l'anno precedente.

Nel complesso, dunque, tenuto conto anche delle acquisizioni pregresse, sono risultati disponibili i dati relativi ad 85 province sulle 92 di competenza, escludendo quelle di nuova costituzione, ed a 1036 comuni su 1325.

Una prima serie di elementi conoscitivi concerne, come già detto, l'anno in cui è stata effettuata l'ultima revisione generale degli inventari. Trattasi di un connotato cronologico altamente significativo, in quanto ad esso si commisura il grado di attendibilità e della ricognizione dei beni appartenenti all'ente e della loro valutazione economica. Dai dati acquisiti è emersa la situazione di cui al seguente prospetto.

DATA ULTIMA RILEVAZIONE	PRIMA DEL 1965		1966-1970		1971-1975		1976-1980		1981-1987		1988-1994		DATA IMPRECISATA	
	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili	beni mobili	beni immobili
NUMERO PROVINCE	7	6	2	1	3	4	4	3	17	10	42	44	10	15
NUMERO COMUNI	79	95	30	27	19	17	15	16	10 1	93	638	625	136	138

Come può rilevarsi, quasi la metà dei comuni d'Italia con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, ovverosia almeno 625 enti su 1325, hanno effettuato l'ultima revisione generale degli inventari per i beni immobili (per quelli mobili gli enti sono 638) nella fascia temporale più recente, quella cioè delimitata dal 1988 al 1994 (41 comuni hanno addirittura provveduto alla revisione nel 1995, 18 per i beni mobili e 23 per gli immobili).

Essi costituiscono il 60,3% degli enti sottoposti ad esame che sono, come già detto, 1036 (nel 1993 ne erano stati il 55% e nel 1992 il 28%). Relativamente ai

beni mobili detta percentuale si attesta intorno al 61,5% (56% nel 1993). E' evidente un miglioramento del dato in argomento.

Detto confortevole risultato è comunque affievolito dalle punte negative dei 95 comuni (79 per le scritture dei beni mobili) la cui ultima inventariazione risale ad epoca antecedente il 1965, e dei 138 enti (136 per i beni mobili) che non sono stati in grado di indicare alcuna data, perché probabilmente troppo remota.

I sopraevidenziati aspetti anomali, anche quelli meno eclatanti, dovranno in ogni caso essere superati, come già esposto al precedente paragrafo, allo scadere dei termini fissati dalla legislazione delegata (31.5.1996 e 31.12.1996 per i beni mobili non registrati) per provvedere al completamento degli inventari ed alla ricostruzione degli stati patrimoniali.

Per quanto riguarda l'aggiornamento delle scritture dopo l'ultima revisione, ed è questo il dato che individua gli enti che assolvono più diligentemente agli obblighi di legge, hanno dichiarato di avervi provveduto costantemente 550 comuni, che costituiscono il 53% degli enti considerati (nell'anno precedente erano stati il 50% per i beni immobili e il 46% per i mobili). Invariata deve ritenersi sul punto la posizione delle province, non essendo pervenute nuove risposte.

Altro aspetto interessante dell'analisi condotta concerne le modalità di esecuzione delle operazioni di inventariazione, se cioè esse sono state svolte attraverso gli uffici propri dell'ente, ovvero tramite strutture esterne. E' questo un dato emblematico del livello di efficienza organizzativa delle amministrazioni nel settore delle scritturazioni sul patrimonio, la cui esattezza ed attendibilità costituiscono il presupposto indispensabile per una corretta gestione dello stesso. Sono stati altresì rilevati i costi aggiuntivi sostenuti nelle ipotesi di insufficienza degli strumenti ordinari a disposizione degli enti, quando in altri termini si sia fatto ricorso ad appalti del servizio a terzi, o a compensi per lavoro straordinario e progetti mirati al proprio personale.

Dalle informazioni acquisite è emerso, per quanto riguarda i comuni, che 652 enti hanno dichiarato di aver effettuato le rilevazioni per l'inventario degli immobili avvalendosi dei propri uffici, con una percentuale dunque del 62,9% degli enti esaminati (1036), mentre per l'esercizio precedente la stessa era stata del 55%. Si sono rivolti invece a strutture esterne 730 enti - le due metodologie in alcuni casi sono state concorrenti - che costituiscono il 70,4% (28% nel 1993). Le spese impegnate per gli incarichi esterni sono state £ 60.627 milioni nel 1993 e £ 37.073 milioni nel 1994. I compensi al proprio personale per lavoro straordinario e progetti mirati hanno comportato nel 1994 una spesa di £ 248.104.795.

Per i beni mobili, 712 comuni hanno effettuato le rilevazioni inventariali tramite i propri uffici (68,7% degli enti monitorati), 780 si affidano a strutture esterne (75,2%). Nel 1993 dette percentuali erano state rispettivamente del 59% e del 22%.

La spesa per incarichi esterni è stata di £ 7.353 milioni nel 1993 e di £ 1.371 milioni nel 1994. Per i compensi interni i comuni hanno invece erogato nel 1994 £ 438.644.000.

Dalle surriferite rilevazioni emerge la conferma anche per l'esercizio in esame, come per i precedenti, di un consistente numero di comuni che tuttora affidano a terzi l'esecuzione delle indagini e delle operazioni per la tenuta degli inventari.

Per quanto attiene infine alle tipologie dei sistemi di scritturazione adottati per i beni immobili, 554 Amministrazioni comunali ancora eseguono le operazioni di inventariazione in forma manuale, mentre 530 si avvalgono di strumenti meccanografici. Per i beni mobili 470 enti eseguono le scritturazioni in forma manuale e 628 in forma meccanizzata. Le percentuali sono in leggero miglioramento rispetto a quelle rilevate per il precedente esercizio.

Le rilevazioni compiute sugli adempimenti in ordine alla tenuta degli inventari, che sono riassuntivamente esposte negli allegati alla parte III, hanno consentito di registrare, anche per l'esercizio finanziario 1994, un discreto livello di sensibilità

da parte delle Amministrazioni locali all'esigenza di una aggiornata e regolare scritturazione della propria consistenza patrimoniale; il che fa ben sperare che esse non giungeranno impreparate ad affrontare le complesse problematiche che sorgeranno per la ricostruzione degli stati patrimoniali, che entro il maggio 1996 dovrà essere compiuta a norma del decreto legislativo n.77 del 1995.

PAGINA BIANCA

PARTE IV

1. Rapporti tra enti locali e organismi gestionali

Come previsto dall'art.22, comma 1°, della legge n.142 dell'8 giugno 1990 i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Occorre quindi che il servizio pubblico abbia sempre, quale sua propria caratteristica, quella di tendere alla realizzazione dell'interesse della collettività.

Il primo comma del cennato articolo non formula un'elencazione precisa e tassativa dei servizi pubblici che comuni e province possono assumere mentre il secondo comma dello stesso articolo rimanda al legislatore l'individuazione di quei servizi da riservare in via esclusiva ai comuni e alle province.

L'ordinamento dei servizi pubblici è determinato, ai sensi dell'art.4, comma 2°, della legge n.142 del 1990 nei singoli statuti e spetta quindi a comuni e province la scelta del modulo organizzativo con il quale saranno gestiti.

Oltre ai moduli già esistenti quali l'azienda pubblica, la gestione in economia e la concessione a terzi, l'art.22, comma 3°, della legge n.142 del 1990 prevede per la gestione dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Per l'erogazione di servizi sociali è previsto il modulo dell'istituzione, modulo privo peraltro di rilevanza imprenditoriale.

E' da ricordare che sin dal 1988 la Corte costituzionale (v. sentenze n.303 del 17 maggio 1988 e n.1104 del 20 dicembre 1988) ha posto l'accento, in relazione all'art.43 della Costituzione, sull'aspetto economico cui deve essere improntata la

gestione dei servizi pubblici essenziali con carattere di preminente interesse generale.

A fini sistematici, nel quadro del miglior funzionamento della pubblica amministrazione in senso onnicomprensivo, è da richiamare la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 1993.

Il quadro di riferimento generale è quello di cui alla legge n.241 del 7 agosto 1990 ove si rinviene l'affermazione dei principi di efficienza ed efficacia posti a base dell'ottimizzazione dei servizi pubblici da fornire all'utenza. Al riguardo un collegamento è da trovare nell'art.41, comma 3°, della Costituzione.

All'art.3 di detta direttiva sono previste riunioni di coordinamento tra rappresentati regionali, statali e di altri organismi pubblici ivi inclusi rappresentanti degli enti locali "qualora le questioni da trattare abbiano specifica attinenza con le attribuzioni degli enti".

Qualora attraverso tali riunioni si pervenga ad un accordo lo stesso deve trovare applicazione. In caso negativo si apre la strada per una convocazione, in apposita sessione, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'art.12 della legge n.400 del 23 agosto 1988.

Una specifica disciplina degli accordi di programma tra Stato e regioni è stata di recente, demandata al Governo *ex* art.2, comma 47°, lett. *b)*, della legge n.549 del 28 dicembre 1995.

Anche attraverso tali incontri e accordi il confronto delle rispettive posizioni, in particolare regionali e locali, potrà trovare migliore conciliazione.

Sono da menzionare, altresì, i punti principali della direttiva emanata il 27 gennaio 1994 dal Presidente del Consiglio dei Ministri sull'erogazione dei servizi pubblici tra cui quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas.

Con riguardo ai criteri di efficienza ed efficacia i soggetti erogatori dei servizi devono adottare standards di qualità e quantità da rivedere periodicamente per adeguarli alle esigenze dei servizi.

Una relazione illustrativa descrive le modalità previste per il conseguimento dei cennati standards e fissa gli indici da utilizzare per la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi previsti.

Un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici è insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - con il compito di vigilanza e monitoraggio.

E' da richiamare inoltre la legge n.481 del 14 novembre 1995 che nel prevedere l'istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità affida alle stesse compiti di sviluppo della concorrenza e dell'efficienza in materia nonché la garanzia di adeguati livelli di qualità.

Si soggiunge che l'istituzione di organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico era già prevista dall'art.1, comma 1°, lett.*b)* della legge n.537 del 24 dicembre 1993.

In questo contesto va menzionato il decreto legislativo n.157 del 1995 con il quale l'Italia ha recepito la Direttiva C.E. n.92/50 in tema di appalti pubblici di servizi.

La soglia di rispetto oltre la quale opera tale normativa è quella di 200.000 ecu.

I rapporti tra ente locale e gli organismi gestionali sono da inquadrare in un tessuto connettivo che viene qui sinteticamente descritto.

A monte, insieme al bilancio di previsione dell'ente locale deve essere elaborata una relazione previsionale e programmatica nonché un bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza (art.55, comma 3° legge n.142 del 1990).

Ciò si connette con quanto disposto dall'art.3, commi 4° e 5° della cennata legge laddove viene definito il collegamento in tema di programmazione e fissazione degli obiettivi tra comuni, province e regione.

E' quindi attraverso tale relazione che vengono individuate le priorità e le scelte dell'organo consiliare, da concretizzare poi in via esecutiva, per lo sviluppo economico-sociale cui è preposto l'ente locale.

Tale relazione deve quindi offrire un quadro generale delle prospettive di sviluppo dell'ente locale in un equilibrato rapporto tra entrate e spese.

Ciò si collega con il principio della veridicità e attendibilità dei bilanci degli enti pubblici.

Va soggiunto che tale impostazione ha trovato conferma e ulteriore specificazione con il decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995 di cui all'art.12.

In tale contesto, per quanto attiene agli organismi gestionali dell'ente locale, il cennato atto programmatico deve indicare gli obiettivi da raggiungere, sia sotto il profilo finanziario sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio (art.12, comma 6° decreto legislativo n.77 del 1995).

A esercizio concluso e a corredo del conto consuntivo l'art.22 del D.P.R. n.421 del 19 giugno 1979 prevedeva una illustrazione dei dati consuntivi sotto il profilo amministrativo ed economico con evidenziazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ogni servizio.

Su tale previsione è intervenuta a fini chiarificatori questa Sezione con la deliberazione n.31 del 10 novembre 1986.

Con la legge n.142 del 1990 è disposto che spetta alla giunta dell'ente locale la redazione di una relazione illustrativa contenente "le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" (art.55, comma 7° e art.73 decreto legislativo n.77 del 1995).

Con norma più specifica l'art.70, commi 5° e 6°, del decreto legislativo n.77 del 1995 prevede l'elaborazione di una tabella dei parametri gestionali con anda-

mento triennale mentre nei regolamenti di contabilità dei singoli enti potranno essere individuati ulteriori parametri di efficacia e di efficienza.

Spetterà quindi al Ministero dell'interno pubblicare con cadenza annuale un rapporto "con rilevazione dell'andamento triennale a livello di aggregati, sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali".

Va ricordato che, ai sensi dell'art.4, comma 2° della legge n.421 del 23 ottobre 1992, il Governo è stato delegato ad emanare decreti legislativi volti, tra l'altro, a dare applicazione ai principi di cui alla legge n.142 del 1990 con l'introduzione, a decorrere dal 1995, in forma graduale e progressiva, della contabilità economica negli ordinamenti degli enti locali.

Tale termine è stato successivamente posticipato all'esercizio 1997 con ulteriori dilazioni a seconda della classe degli enti locali.

E' da chiarire che l'art.59, commi 2° e 5° della legge n.142 del 1990 non ha differito l'entrata in vigore del precedente art.23 concernente tra l'altro l'istituzione delle aziende speciali per la gestione di servizi pubblici locali.

Anche il Consiglio di Stato, Sez.V, con una recente sentenza n.682 del 3 maggio 1995, ha affermato che il cennato art.23 è immediatamente operativo.

Come affermato in giurisprudenza, è espressione di discrezionalità tecnica la scelta di un comune di gestire propri servizi pubblici mediante l'istituzione di una apposita azienda speciale.

E' da tenere presente che la legge n.142 del 1990 ha aperto la strada per la creazione di soggetti giuridici autonomi rispetto all'ente locale interrompendo lo stretto collegamento organico che legava appunto le aziende municipalizzate all'ente locale ai sensi di cui al T.U. n. 2578 del 15 ottobre 1925 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

Per altro verso, nel mentre non è indicata in tale contesto una precisa definizione del servizio pubblico locale, la stessa legge ha lasciato agli enti locali la facol-

tà di scegliere le relative forme di gestione pur se si deve riconoscere che la gestione diretta da parte dell'ente locale ha valore residuale.

Nella riconosciuta autonomia di scelta da parte dell'ente locale e nell'ottica di provvedere alla fornitura di servizi pubblici non può essere trascurato il profilo della maggior convenienza tra le varie, possibili soluzioni, profilo che si deve basare su confronti tra realtà omogenee. E pertanto le scelte operate devono essere congruamente motivate.

Sono ora evidenziati i principali profili della normativa riguardante le aziende speciali e le società di capitali nei rapporti tra le stesse e gli enti locali.

Quando il sistema delineato potrà andare a regime dovranno essere poste in rilievo le strategie degli enti locali per la produzione dei servizi pubblici e i risultati ottenuti in un reciproco esame di dati a fronte, sulla scorta del principio che gli interventi di tali enti devono essere orientati alla massimizzazione dell'utilità sociale.

In ordine ai rapporti finanziari tra ente locale e azienda l'art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 dispone che il capitale di dotazione viene conferito dall'ente locale sul quale grava altresì la copertura degli eventuali costi sociali.

Tale norma di principio ha trovato precisazione con l'art.37, comma 1°, lett.*b)*, del decreto legislativo n.77 del 1995.

E' ivi indicato che la copertura di eventuali disavanzi sia da rapportare a fatti di gestione e quindi derivanti non soltanto da costi sociali e cioè dalla fissazione di tariffe inferiori ai costi effettivi ma anche per circostanze non imputabili agli amministratori dell'azienda.

Anche attraverso tale aspetto è sottolineato il rapporto tra autonomia imprenditoriale e responsabilità patrimoniale facente capo all'azienda.

E' chiaro che le esposizioni negative del bilancio dell'azienda nei termini dianzi cennati sono evenienze che non devono pregiudicare il rispetto dell'obbligo del pareggio di bilancio così come dispone il comma 4° dell'art.27 della legge n.142 del 1990.

Il cennato art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 dispone inoltre che spetta all'ente locale approvare gli atti fondamentali dell'azienda ivi inclusi i conti consuntivi.

Con l'art.4, comma 5°, della legge n.95 del 1995 è disposto che tali atti fondamentali sono i bilanci economici di previsione annuale e pluriennale, il conto consuntivo, il bilancio di esercizio, nonché il piano programma. Tale piano deve comprendere un contratto di servizio con il quale sono disciplinati i rapporti tra ente locale e azienda speciale.

Si ricorda che tale profilo era già stato inserito nel decreto legge n.750*S* della X Legislatura peraltro mai convertito in legge.

Il richiamo fatto ad un contratto di servizio tra l'azienda e l'ente locale sembra voglia servire a ribadire la posizione della prima nei riguardi del secondo in quanto soggetto autonomo pur se strumentale.

Tale forma pattizia è da intendere quindi quale specificazione dei reciproci rapporti sotto il profilo gestionale nel quadro delle linee programmatiche contenute nel piano.

Con il comma 4° dello stesso art.4 viene stabilito al 30 settembre 1995 il termine per gli enti locali di adeguare l'ordinamento delle aziende speciali alle disposizioni di cui all'art.23 della legge n.142 del 1990.

E' altresì disposto che entro i novanta giorni successivi gli enti locali iscrivono, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.2331 c. civ. le aziende speciali nel registro delle imprese. Con tale iscrizione le aziende speciali acquistano personalità giuridica.

Le aziende speciali, per altro verso, per il loro ordinamento e funzionamento devono adottare il proprio statuto da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale o provinciale nonché appositi regolamenti.

Ai sensi dell'art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 l'ente locale verifica i risultati della gestione delle aziende speciali.

L'ispirazione sottesa alla nuova forma del controllo più che a fini garantistici di pura valenza legale, è quella volta ad analizzare l'efficienza e l'efficacia nella gestione dei servizi.

Il controllo assume quindi un profilo di carattere economico più che giuridico in quanto mira ad accertare i risultati della gestione.

E' da tenere al riguardo presente che una corretta gestione dipende sostanzialmente da una valida impostazione previsionale.

Peraltro le previsioni formulate possono risultare, a volte, incerte in quanto condizionate sia da elementi di vario genere e natura che possono incidere nel corso dell'esercizio sui fattori di produzione sia dall'evoluzione del mercato cui attengono i singoli servizi.

D'altra parte verificare, in una data gestione, se i risultati ottenuti avrebbero potuto essere migliori non è obiettivamente agevole qualora il servizio si sia svolto in un regime non concorrenziale. Non altrettanto può dirsi in un mercato aperto.

Il riferimento parametrico è da trovare nella fissazione di standards cui rapportare i dati effettivi della gestione.

Tali standards, già previsti dal D.P.R. n.902 del 4 ottobre 1986, trovano ulteriore affermazione nelle previsioni di cui alla legge n.481 del 14 novembre 1995 (art.2 comma 12° lett. *p*).

Sotto il profilo comunitario e della compatibilità della normativa nazionale con quella del trattato C.E. in tema di concorrenza è da considerare che, come la Corte di giustizia della C.E. ha argomentato alla luce del disposto di cui all'art.92 di detto trattato, costituiscono violazione del principio di concorrenza non soltanto eventuali sovvenzioni accordate da pubbliche autorità a determinate imprese ma anche interventi che allevino gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di dette imprese quale, ad esempio, esenzioni fiscali. (C. Giustizia C.E. sentenza del 15 marzo 1994 in causa C. n.387 del 1992).

Va soggiunto che, ai sensi dell'art.90, comma 2° del trattato le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole di concorrenza nei limiti, peraltro, in cui l'applicazione di tali regole non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata.

Va infine rammentato che è stato di recente varato il decreto legislativo n.158 del 17 marzo 1995 in tema di procedure di appalti nei settori esclusi.

Tale norma che recepisce, a distanza di anni, le Direttive n.531/90/CEE e n.38/93/CEE prevede che i soggetti pubblici tra cui gli enti locali e gli organismi di diritto pubblico cioè quei soggetti costituiti per soddisfare bisogni di interesse generale con carattere industriale o commerciale, le imprese pubbliche e i soggetti privati intestatari di diritti speciali o esclusivi devono, nei settori acqua, energia elettrica, gas, energia termica, telecomunicazioni e trasporti applicare in tema di appalti le procedure ivi stabilite qualora gli importi relativi siano pari o superiori a quelli indicati nella stessa norma.

Tale disciplina si collega, come è noto, al fondamentale principio della libera prestazione dei servizi in ambito comunitario così come affermato negli artt.59 e 60 del Trattato C.E..

Si aggiunge che in ordine ai consorzi costituiti dagli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi pubblici l'art.25, comma 1°, della legge n.142 del 1990 estende agli stessi, in quanto compatibile, la disciplina prevista per le aziende speciali.

Il relativo statuto deve quindi essere approvato dai consigli degli enti consorziati mentre attraverso una apposita convenzione da approvarsi dagli stessi consigli devono essere stabiliti i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari nonché i reciproci obblighi e garanzie.

E' da ricordare al riguardo che il termine previsto con l'art.60, comma 1°, della legge n.142 del 1990 per la revisione dei consorzi esistenti è stato, da ultimo, con la legge n.436 del 23 ottobre 1995 prorogato al 30 giugno 1996.

E' interessante notare che, come precisato dal TAR - Toscana - Sez. I con sentenza n.487 del 14 novembre 1994, un consorzio costituito tra vari enti locali è abilitato a creare una S.p.A. per la gestione di servizi pubblici di cui gli stessi sono titolari.

Particolare interesse offre il tema della gestione di un pubblico servizio attraverso una società per azioni. E' noto che tale formula è stata dal legislatore del 1990 assunta a categoria indistinta nel senso che ad essa può far capo qualunque tipologia di servizio pubblico di tipo imprenditoriale.

Come è noto l'art.22, comma 3°, lett. *c* della legge n.142 del 1990 fissa due precise condizioni: la prevalenza del capitale pubblico locale e la partecipazione azionaria di altri soggetti pubblici o privati.

E' chiaro che in tal modo l'ente locale si assicura, con il controllo del pacchetto azionario e con la conseguente partecipazione maggioritaria a livello degli amministratori della società, il perseguimento dell'interesse pubblico cui deve tendere il servizio.

A tale situazione la legge n.498 del 23 dicembre 1992 ha apportato una significativa innovazione.

E' ivi previsto, art.12, che le province e i comuni possono, per l'esercizio di servizi pubblici, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria e con azioni diffuse tra i cittadini.

Va al riguardo rilevato che in tal caso è possibile vengano costituiti gruppi di controllo non necessariamente guidati dalle quote dell'ente locale con eventuali interferenze sul buon funzionamento del servizio.

Va data quindi particolare attenzione a tale profilo attraverso una prudente valutazione a monte da parte dell'ente locale.

Con la cennata legge n.498 del 1992, art.12, comma 2°, è stabilito che il decreto legislativo che il Governo è chiamato ad adottare deve essere ancorato a determinati principi e criteri tra cui la fissazione della misura minima della partecipa-

zione dell'ente locale al capitale sociale, la disciplina della natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale e il privato, la disciplina di adeguate forme di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Con lo stesso articolo (comma 4°) è previsto che gli enti interessati approvino le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione.

Tale regolamentazione, si precisa, non ha avuto attuazione.

Invero, a seguito di numerosi e reiterati decreti legge ha, da ultimo visto la luce la legge n.95 del 29 marzo 1995. Al fine di una sollecita costituzione di società miste con la partecipazione non maggioritaria degli enti locali così come già previsto con il cennato art.12 della legge n.498 del 1992 è disposta (art.4, comma 1°) l'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art.17, comma 2°, della legge n.400 del 1988, che deve basarsi sui principi e criteri dinanzi menzionati.

E' da soggiungere che il fine di tale specie di società deve essere volto alla massimizzazione della ricchezza collettiva con un'equa distribuzione della stessa secondo i principi dell'ordinamento.

Va osservato che la S.p.A. a capitale maggioritario pubblico viene assimilata sotto il profilo della scelta tra le varie tipologie da parte dell'ente locale all'azienda speciale nel caso che in entrambe prevale l'aspetto organizzativo di carattere pubblicistico.

Non altrettanto può dirsi per la S.p.A. alla quale l'ente locale partecipa in via minoritaria.

Con l'art.37 del decreto legislativo n.77 del 1995, comma 1°, lett. *c)* viene disposto che l'ente locale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, nella specie, da perdite di società di capitali con connessa ricapitalizzazione.

2. Controllo di gestione: applicazioni pratiche

2.1 Riferimenti normativi ed individuazione del concetto del controllo di gestione

La problematica del controllo economico delle strutture pubbliche ha assunto una rilevanza crescente negli ultimi anni in cui la finanza sta attraversando momenti di forte tensione determinati dalla situazione di gravi difficoltà in cui versa lo Stato e le sue articolazioni autonomistiche, conseguenti alla limitatezza delle risorse disponibili.

Di ciò si è reso consapevole il legislatore che negli ultimi anni ha dimostrato una crescente sensibilità agli aspetti di efficienza, efficacia ed economicità dei processi di gestione delle strutture pubbliche.

Una rilevante spinta innovativa in questi termini deve essere riconosciuta alla legge n.142 del 1990 che, rilanciando l'interesse nei confronti degli schemi di gestione degli enti locali in una prospettiva di tipo aziendalistico, ha modificato l'assetto dei rapporti tra potere politico e potere burocratico.

La separazione della sfera della scelta degli obiettivi e dei programmi di fondo dell'ente, riservata agli organi elettivi, da quella del concreto operare dell'amministrazione, riservato alla dirigenza, di fatto impostano già a partire dal 1990 i rapporti tra funzione di indirizzo, funzione di attuazione delle scelte e funzione amministrativa di controllo sull'esercizio delle attribuzioni o sulla verifica dei risultati raggiunti.

Un ulteriore sostanziale impulso all'efficienza delle strutture pubbliche è stato dato dall'intero impianto del decreto legislativo n.29 del 1993 che, recependo i principi della legge n.142 del 1990, all'art.3:

a) ribadisce la distinzione fra "politica" e "amministrazione". Il compito degli organi politici è di indirizzo e controllo politico amministrativo e si estrinseca essenzialmente: nella definizione degli obiettivi da perseguire, dei programmi da

attuare e delle direttive generali atte ad assecondare il conseguimento dei primi e l'esecuzione dei secondi; nella verifica della corrispondenza dei risultati della gestione alle direttive. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, con responsabilità della gestione e dei risultati;

b) introduce la logica budgetaria, in quanto gli organi politici devono accompagnare la definizione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive con l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie ai dirigenti responsabili della gestione.

Il successivo art.20 del decreto legislativo n.29 del 1993, così come modificato dall'art.6 del decreto legislativo n.470 del 1993, dispone la istituzione, presso tutte le amministrazioni pubbliche, del servizio di controllo interno con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento.

Va peraltro sottolineato che, per gli enti locali, il recente decreto legislativo n.77 del 1995, concernente l'ordinamento finanziario e contabile, ha ancora più incisivamente proposto il tema del controllo di gestione, introducendo, con gli articoli 39, 40 e 41 alcuni principi e modalità di funzionamento.

L'esame delle componenti del citato art.39, comma 1°, evidenzia la funzione di guida di detto modulo di controllo che ha lo scopo di garantire:

a) "la realizzazione degli obiettivi programmati";

b) "la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche", e, pertanto, l'efficienza, l'efficacia e la produttività nel rispetto del principio di legalità;

c) "l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione". In ordine a siffatta accezione, che ripete il dettato costituzionale di cui all'art.97, è da rilevare che l'imparzialità e il buon andamento costituiscono principi distinti ma strettamente complementari ed esprimono due parametri di valore e valori che sono concatenati sia nell'ambito di una considerazione complessiva della attività am-

ministrativa dell'ente locale, sia anche quando, in relazioni a singole fattispecie gestionali, essi si realizzano compiutamente acquistando concretezza.

L'unitarietà sostanziale e funzionale dei due parametri significa, dunque, complessivamente ottimizzazione della composizione dei vari interessi pubblici secondo i canoni desumibili dall'ordinamento; canoni che devono trovare specificazione non solo negli atti normativi ed amministrativi con funzione di indirizzo, ma anche nell'organizzazione e nella cura di specifici interessi della comunità.

D'altra parte, la necessità di una considerazione unitaria ed armonica dei suindicati principi impone all'amministrazione locale un obbligo di "amministrare bene" che è nel contempo qualificato dall'operare in funzione di interessi non di parte. In tal modo l'imparzialità diventa un carattere del buon andamento da realizzare attraverso un'armonica ponderazione degli interessi coinvolti in ogni fatto gestionale, il quale, pertanto, deve essere sempre collegato al fine etico di perseguire il "bene comune".

La confluenza di questi due principi esprime un ulteriore parametro di valutazione che è dato dal principio di ragionevolezza che va inteso come canone di razionalità operativa, sì da evitare decisioni e comportamenti arbitrari e irrazionali.

In altre parole, attraverso l'affermazione di tale principio si intende rimarcare che l'operato dell'ente l'ocale deve essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto e agli interessi concretamente coinvolti, coerente con le premesse ed i criteri fissati dallo stesso ente, e ciò perché le norme devono essere concretizzate e tradotte in provvedimenti amministrativi e fatti gestionali attraverso la logica, la proporzionalità, l'adeguatezza;

d) "la trasparenza dell'azione amministrativa". Siffatto principio, che è un'articolazione di quello di pubblicità di cui allo art.1, comma 1°, della legge n.241 del 1990 e all'art.4 del D. Leg.vo n.77 del 1995, implica l'esigenza di dare contezza di ciò che si vuol fare (programma) e di ciò che si è fatto (risultato rag-

giunto); e come tale esprime la consapevole attenzione alle necessità di tipo informativo in modo che tutti i cittadini siano posti in condizione di espletare un adeguato controllo sull'azione amministrativa al fine di verificarne l'efficienza e l'imparzialità.

Nel comma 2° dell'art.39 si precisa che la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati deve risolversi nella considerazione dell'efficienza, dell'efficacia e del livello di economicità conseguito. E ciò attraverso un processo, cioè un succedersi di operazioni che comporta l'analisi delle risorse acquisite e la valutazione della quantità e qualità dei servizi offerti in rapporto comparativo con i relativi costi di produzione.

In quest'ultimo comma il controllo di gestione deve considerare anche "la funzionalità dell'organizzazione", la quale deve essere modellata sugli interessi che deve curare, secondo il principio costituzionale del buon andamento che investe oltre all'aspetto funzionale anche quello strutturale e organizzativo dell'azione dell'ente. Ciò significa che l'obiettivo stabilito nel programma presuppone per la sua realizzazione il conferimento, all'organo di settore responsabile, di mezzi adeguati ad assicurare un positivo risultato.

L'art.40, dopo aver disposto che il controllo di gestione "ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale" degli enti, ne indica l'articolazione in almeno tre fasi:

- predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi, espressi da valori oltre che da dati ed elementi quantitativi, aderenti, tramite il piano esecutivo di gestione che è specificativo di ulteriori elementi programmatici, con la pianificazione aziendale contenuta nella relazione previsionale e programmatica, nel bilancio pluriennale e in quello di esercizio;
- rilevazione, a consuntivo, dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;

- valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

La descrizione puntuale e precisa del contenuto delle suindicate fasi strettamente conseguenziali nel loro profilo logico, tecnico e teleologico, esclude la possibilità di comportamenti omissivi, elusivi o falsamente applicativi, e ciò anche nella considerazione dell'ulteriore specificazione normativa là dove del controllo di gestione vengono individuate le modalità operative attraverso il riferimento ad una "verifica complessiva e per ciascun servizio" dei mezzi finanziari acquisiti, dei costi dei singoli fattori produttivi e dei risultati qualitativi e quantitativi ottenuti.

La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità avviene, ai sensi del comma 4° del suindicato art.40 sulla base di "parametri gestionali" riferiti ai singoli servizi dell'ente locale, che permettono di costruire un modulo tipizzato di gestione che, nella fase consuntiva, aiuta a valutare anche attraverso il confronto con realtà omogenee, i risultati dell'azione amministrativa.

In tal modo si realizzano condizioni di trasparenza che agevolano l'informazione economico-gestionale consentendo un "giudizio politico" di buon andamento - nell'ottica di efficienza, efficacia, produttività ed economicità - e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Infine l'art.41 prevede che la struttura operativa, alla quale, ai sensi dell'art.20 del citato decreto n.29 del 1993, è assegnata la funzione di controllo di gestione, fornisca le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché abbiano elementi per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

E' appena il caso di rilevare che l'art.39 del citato decreto legislativo n.77 del 1995, allorché afferma l'obbligo di siffatto modulo di controllo, indica, come altre

fonti di disciplina, oltre il decreto legislativo n.29 del 1993, lo statuto e il regolamento di contabilità di ciascun ente. La disciplina demandata al regolamento, che rappresenta il momento di chiusura delle disposizioni di natura gerarchicamente diverse tra loro, presuppone a monte un compiuto quadro statutario che tracci le linee di carattere generale del processo di controllo di gestione, al fine di farlo interagire con il processo produttivo, lasciando alla materia regolamentare la definizione di aspetti applicativi. Si rende necessario pertanto, in sede di normativa secondaria, uno sforzo di ulteriore affinamento della disciplina, per tradurre nella specificità organizzativo - gestionale delle singole amministrazioni l'impianto desumibile dalle normative sopra illustrate, evitando, però, che una minuziosa codificazione delle modalità attuative del modulo di cui trattasi in rigidi schemi formali precluda al sistema di adattarsi, nella pratica attuazione, alle mutevoli dinamiche interne ed ambientali in cui ogni ente opera.

Pur rilevando che alcuni aspetti della costruzione sommariamente illustrata potrebbero essere oggetto di osservazioni, non può non osservarsi che il controllo di gestione negli enti locali ha ricevuto un'organica disciplina che, per il suo carattere generale e per la sua particolare flessibilità di applicazione, è estensibile ad altri settori della pubblica amministrazione.

2.2 La scelta del sistema informativo-contabile

L'importante innovazione, correlata al nuovo modulo di controllo gestionale, comporterà un vero e proprio processo evolutivo della gestione degli enti locali che vedrà coinvolto, per l'ampiezza e la profondità degli elementi che la connotano, le risorse umane, i modelli comportamentali delle strutture organizzative, gli aspetti contabili e le attività di gestione complessivamente considerate.

Tale profondo cambiamento, che proprio perché si inserisce in un previgente sistema di gestione dell'attività dell'ente incontrerà oggettive difficoltà di recepimento, deve ad avviso della Sezione essere preceduto da un "chek up" iniziale

orientato alla verifica della reale situazione di partenza del complesso degli strumenti e delle attività svolte e quindi delle relative modalità di gestione dell'ente.

Inoltre, poiché il decreto delegato sul nuovo ordinamento contabile degli enti locali, pur ribadendo il rilievo del bilancio di previsione, evidenzia in modo qualificante e profondamente innovativo il riferimento a "contenuti economici", occorre realizzare il passaggio da un sistema di contabilità pubblica esclusivamente centrato sulle logiche finanziarie, quale è quello ancora in atto, ad un sistema economico-patrimoniale attraverso l'adozione di un unico sistema capace di gestire contestualmente i dati e fatti gestionali ed amministrativi secondo le due suindicate logiche.
Due sono le strade astrattamente percorribili:

a) quella della riclassificazione delle informazioni gestite in contabilità finanziaria secondo principi economico-patrimoniali;

b) quella della gestione parallela ed integrata della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale.

Con l'art.71 del D.Leg.vo il legisatore sembra essersi oreintato verso una scelta di tipo riclassificatorio per assicurare, in conformità alla legge di delega, raccordi con la contabilità gnerale dello Stato.

Nella prospettiva, invece, finalizzata all'applicazione della normativa relativa al controllo di gestione più aderente alle necessità operative e alle finalità gestionali degli enti locali si appalesi il modulo della gestione parallela od integrata.

Ed invero, il sistema di riclassificazione, che soddisfa le esigenze di quelle organizzazioni che periodicamente si limitano a rendicontare i risultati della gestione senza rilevarne nel periodo le cause determinanti, mal si concilia con le necessità dell'ente locale che, in conformità alla normativa delegata e agli altri criteri impliciti nel modulo del controllo di gestione, deve governare le variabili di costo e/o di ricavo alle cadenze temporali più diverse, con riferimento a centri di responsabilità; e ciò allo scopo di consentire, sulla base dei risultati effettivamente realizzati,

l'accertamento di scostamenti rispetto ai programmi ed attuare le conseguenti azioni correttive.

Il sistema della "gestione parallela", invece, proprio perché caratterizzato dalla contestuale e sistematica rilevazione ed imputazione degli eventi contabili secondo la logica e "finanziaria" e " "economico-patrimoniale" meglio aderisce alle esigenze imposte agli enti locali dalla innovativa disciplina suindicata, di monitorare costantemente l'andamento gestionale e contabile in tempo reale e di rappresentare contemporaneamente le correlative risultanze finanziarie ed economico-patrimoniali nei diversi momenti.

Esso, pertanto, ad avviso della Sezione, meglio si adegua alle esigenze funzionali degli enti locali, perché solo una sistematica e concomitante contabilizzazione dei dati contabili nei due ambiti richiamati permetterà in ogni momento l'adeguata conoscenza degli effetti dell'attività di gestione dell'ente, sia in termini meramente finanziari che in chiave economico-patrimoniale, e cioè di efficiente impiego delle risorse, con possibilità da parte dell'ente di verificare, sistematicamente, mediante l'analisi degli scostamenti, il grado di realizzazione del programma.

D'altra parte solo la scelta del sistema della competenza economica garantisce anche la rilevazione di quei fatti contabili i quali, non determinando al momento del loro verificarsi alcuna movimentazione finanziaria, vengono del tutto ignorati o trattati in modo fuorviante nell'attuale sistema di contabilità finanziaria. Si pensi alla corretta rilevazione dei costi monetariamente sostenuti in un esercizio ma "pro quota" o totalmente correlabili agli esercizi successivi. Non minore è il diverso rilievo dei beni ad utilità pluriennale, così detti ammortizzabili, che nella contabilità finanziaria pubblica vengono finanziariamente rilevati quali spese in conto capitale al momento dell'acquisto e successivamente considerati nella loro valenza economica al solo scopo della determinazione delle tariffe dei servizi, computando le correlate quote annue di ammortamento al pari di un onere figurativo; diversamente la

contabilità economico-patrimoniale esprime in termini di investimento l'iniziale acquisto dei beni in oggetto, che andranno ad aumentare il valore del patrimonio, considerando successivamente le quote di utilizzo annuale dei beni-patrimonio (quota di ammortamento) quali componenti negative del risultato dell'esercizio e rilevando poi queste, sotto l'aspetto finanziario, quali accantonamenti di fondi necessari per poter rinnovare le risorse-patrimonio al termine della loro vita utile.

L'adozione del sistema integrato implica la necessità di individuare un momento comune di rilevazione degli effetti finanziari ed economici eventualmente prodotti dallo stesso fatto di gestione, di guisa che mediante un solo inserimento per mezzo di procedure informatiche si realizzi la doppia allocazione contemporanea nei due sistemi contabili.

Orbene, ad avviso della Sezione due sono i momenti astrattamente rilevanti ai fini di una contemporanea contabilizzazione in ambito finanziario e in ambito economico:

- il momento della registrazione dell'impegno della spesa;
- il momento della liquidazione della fattura.

Ovviamente diverse sono le conseguenze sul piano operativo a seconda della scelta effettuata.

Ma l'introduzione di un sistema contabile integrato e del connesso controllo di gestione ha bisogno di alcune attività propedeutiche che qui brevemente si esaminano:

a) predisposizione del c.d. "conto del patrimonio iniziale", il quale ricomprenderà, secondo la formulazione del D.Lvo n.77 del 1995 "il complesso dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi di pertinenza di ciascun ente e suscettibili di valutazione". A tal fine dovranno essere computati nelle attività del conto del patrimonio i crediti e gli investimenti esistenti alla data di adozione della contabilità economico-patrimoniale; e nelle passività i debiti maturati alla stessa data; lo

sbilancio tra le attività e le passività verrà a rappresentare "la consistenza netta della dotazione patrimoniale iniziale";

b) la revisione del piano dei capitoli della contabilità finanziaria e dei residui; questi dovranno essere riaccertati al fine di individuare le ragioni del loro mantenimento totale o parziale e di esporre esclusivamente le entrate accertate e non riscosse per le quali esiste titolo giuridico, e le somme impegnate e non pagate per le quali esiste l'obbligo di pagare una somma determinata ad un soggetto determinato; entrambe "entro il termine dell'esercizio";

c) inventariazione del patrimonio immobiliare anche ai fini della sua valutazione e della eventuale redditività;

d) inventariazione dei magazzini costituiti dall'ente con la relativa indicazione dei valori;

e) ricostruzione di tutte le passività effettivamente maturate ma non esposte nel rendiconto di tipo finanziario per il mancato verificarsi dei relativi impegni contabili, pur in presenza dei sottostanti impegni giuridici (passività per i contenziosi, ecc. ...).

2.3 Profili di metodologia attuativa

2.3.1 La normativa richiamata, che, nella sua considerazione unitaria e sistematica, contiene la definizione di un insieme minimale di principi di controllo di gestione obbligatori per tutti gli enti locali, salvo per quanto attiene allo strumento del piano esecutivo di gestione previsto come facoltativo per gli enti con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, sostanzialmente adatta, pur con connotazioni peculiari correlate alla tipicità delle realtà amministrative in riferimento, la filosofia del modulo di controllo delle gestioni privatistiche.

E ciò perché, in sostanza, sia nelle aziende di produzione che in quelle di erogazione si ha un impiego di mezzi economici per ottenere un risultato utile; ed in entrambi i casi per operare economicamente occorre comparare utilità consumate

con utilità create e scegliere, fra le possibili alternative, quelle che rendono più alto il rapporto fra esse.

D'altra parte, l'Azienda Comune non rappresenta nulla di nuovo e di veramente diverso dalle altre aziende: "essa è una realtà elementare del più generale ordine economico che, attraverso la produzione di alcuni servizi, deve accrescere la ricchezza complessiva della collettività, dalla quale riceve i mezzi necessari per la copertura dei costi sopportati, in vista del raggiungimento e del mantenimento del proprio equilibrio economico".

Però se nell'attività pubblica dell'ente locale è, di regola, immanente la rinuncia al meccanismo di mercato e al criterio della convenienza economica (profitto) quali strumenti di selezione del consumo, l'impresa espressa dalla tipologia delle aziende che producono per il mercato, pur ontologicamente distinta per diversità di fini ed ambiti operativi, deve costituire - ad avviso della Sezione - il punto di riferimento di qualsiasi analisi che si ponga l'obiettivo di razionalizzare la gestione dell'ente pubblico e di renderla più efficiente, più efficace e più economica. In siffatta opera di trasposizione ed integrazione in chiave aziendalistica del sistema normativo suindicato, il profitto, che nelle imprese private misura l'economicità della gestione, va sostituito da una analisi intesa a verificare le modalità di gestione orientate, attraverso diversificati moduli di combinazione produttiva per ogni linea di funzione o di prestazioni, alla conduzione dell'ente secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, volti a trarre il massimo di qualità e quantità di prodotto dalle risorse disponibili o attivabili.

Nel settore degli enti pubblici territoriali, infatti, l'analisi dei costi e dei fattori produttivi impiegati, pur essendo una modalità operativa del processo valutativo del controllo di gestione, non ne esaurisce la finalità, che concerne invece la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi of-

ferti, la verifica della funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficienza ed il livello di economicità dell'attività di gestione.

2.3.2 Orbene, l'introduzione nell'ente locale di un modulo di controllo gestionale che - è appena il caso di rilevare - per la sua connotazione di novità fenomenologica impone una scelta dell'avvio per gradi a cominciare dai servizi più a diretto contatto con i cittadini, necessita l'adempimento di alcune fasi propedeutiche che attengono ad aspetti di tipo organizzativo, procedurale e contabile.

a) La fase che inerisce a compiti di carattere organizzativo implica la valutazione della struttura dell'ente nelle sue articolazioni di servizi, settori e funzioni, procedendo eventualmente ad una sua ridefinizione ove quest'ultime non risultino ordinate in modo logico ed economico. In questa fase l'organo preposto al controllo provvederà - di concerto con quello di settore - alla individuazione dei centri di costo la cui organizzazione dovrà poi essere oggetto di verifica costante al fine di adeguarla al corrispondente bacino d'utenza qualora analisi periodiche strettamente correlate alla valutazione dei risultati conseguiti, evidenzino tale necessità.

La costante analisi della "funzionalità dell'organizzazione" dell'ente risponde, peraltro, a quanto è riportato nell'art.39, comma 2° del D.Leg.vo n.77 del 1995.

Afferisce a questa fase la valutazione delle attività svolte, dei carichi di lavoro e del dimensionamento degli organici. Infatti, l'adozione di una pianta organica in linea con le esigenze operative dell'ente locale nei diversi settori di attività, costituisce un requisito indispensabile per poter adeguatamente conseguire gli obiettivi prefissati sia in termini di quantità dei servizi erogati che di qualità; così come è indispensabile l'aggiornamento periodico della stessa al fine di poter recepire i mutamenti normativi e la conseguente attribuzione di nuovi compiti o la riduzione di attività operative.

b) La fase correlata alle finalità di tipo procedurale implica:

- una attenta revisione dei sistemi operativi utilizzati nelle varie aree dell'ente e che generano informazioni in ordine ai costi di funzionamento e agli eventuali proventi al fine di renderli compatibili con le esigenze dettate dal sistema di contabilità analitica;
- l'introduzione nella pratica contabile dell'ente di un sistema di rilevazione di fatti amministrativi che garantisca un continuo aggiornamento dei dati sia nella contabilità finanziaria che in quella parallela di tipo economico-patrimoniale.

c) La fase correlata a finalità di tipo economico-finanziario implica:

- la determinazione per ciascun servizio e, all'interno di questo, per ciascun centro di costo dei seguenti dati relativi ad almeno un esercizio:
  - costi,
  - proventi,
  - dati quantitativi del servizio reso,
  - dati qualitativi del servizio reso,

  e ciò al fine di creare una base statistica sufficiente per individuare alcuni indicatori illustrativi dell'andamento della gestione;
- la individuazione, a livello di servizio ed a livello di singolo centro di costo - d'intesa con i responsabili di settore - di indicatori che misurino, a consuntivo o in corso di attività, gli scostamenti dei valori di gestione in termini di efficienza, efficacia ed economicità rispetto a quelli stabiliti, nella stessa area, in sede di programma; e ciò al fine di apportare nel modulo combinatorio della produzione le modifiche necessarie per un recupero di produttività;
- la individuazione di un sistema di indicatori gestionali e finanziari diversi per i singoli settori di attività che, ponendo a raffronto dati logicamente rapportabili, forniscano quozienti di valori da utilizzare - conformemente ad un disegno coordinato e sistematico - ai fini di un'analisi della gestione secondo parametri di efficienza, efficacia ed economicità, consentendo in tal modo non solo una

verifica storica dell'andamento della gestione per singola unità operativa, ma anche un raffronto, per settore, tra comuni omogenei.

2.3.3 Attuate le suesposte fasi propedeutiche, il processo del controllo di gestione, scomposto nei suoi presupposti programmatici e nei suoi elementi contenutistici, quali emergono dal dato normativo coniugato con le indicazioni mutuabili dall'esperienza aziendalistica e da quella pregevole di alcuni enti locali, può così articolarsi:

a) identificazione degli obiettivi dell'ente, che devono essere articolati per unità organizzative o centri di responsabilità della struttura aziendale ed essere coerenti con quelli della pianificazione strategica risultante dai programmi della giunta e dagli altri documenti di natura politico amministrativa, e rispetto ad esse strumentali, da raccordare al bilancio finanziario. Detti obiettivi, che esprimono sia servizi da realizzare che costi da sostenere, sono di regola annuali, ma possono essere frazionati in periodi ancora più brevi proprio per consentire una corretta guida direzionale, attraverso il raffronto tra obiettivi e risultati durante il periodo considerato.

Sulla periodicità più appropriata per la suddivisione temporale degli obiettivi non può esistere una regola generale perché ogni comune possiede una propria organizzazione rapportata, di regola, alla dimensione degli interessi sociali di cui è portatore e, quindi, proprie esigenze incompatibili con rigidi schemi aventi valore di vincolo giuridico. Di ciò si è reso conto il legislatore che ha lasciato alla disciplina regolamentare la temporizzazione dei rapporti di gestione, i quali possono avere una periodicità limitata, come nel caso in cui si limiti all'analisi di metà esercizio, oppure avere una periodicità ravvicinata e quindi essere destinati alla verifica continuativa degli scostamenti tra obiettivi programmati e servizi prestati, assumendo in tal modo i connotati di una metodica di analisi funzionale alle determinazioni della dirigenza politica ed amministrativa;

b) predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi del controllo di gestione con particolare riguardo alle aree critiche su cui concentrare l'analisi. In termini generali un servizio o una attività è tanto più critica quanto più ha un forte impatto (in termini positivi o negativi) sulla immagine che l'utenza ha dell'ente, sui costi di gestione e sulla correttezza amministrativa;

c) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché misurazione dei risultati effettivamente conseguiti alle scadenze previste nel programma;

d) verifica sistematica, mediante analisi degli scostamenti:

- del grado di realizzazione progressiva e finale del programma e di raggiungimento dei suoi obiettivi alla luce dei risultati parziali o definitivi realizzati, alle scadenze infrannuale o annuale dello stesso;
- della stessa validità del programma di gestione, che può rilevarsi inadeguato od irraggiungibile e deve essere, quindi, modificato o abbandonato;

e) adozione di provvedimenti correttivi qualora la verifica precedente segnali l'esistenza di disfunzioni gestionali o di programmi non più validi.

Da quanto suesposto emerge che il controllo interno di gestione è un processo che si esplica in modo concomitante o a consuntivo della gestione stessa.

In modo concomitante in quanto si svolge periodicamente durante l'esercizio, mediante confronto tra budget e risultati accertati. In tal caso, in corrispondenza dei traguardi intermedi previsti dal programma operativo, vengono redatti appositi rendiconti parziali che, in modo tempestivo, segnalano gli scostamenti tra preventivo del periodo in riferimento (mensile, trimestrale, ecc. ...) ed il consuntivo corrispondente, ne individuano le cause (es. inadeguata organizzazione) ed indicano i rimedi più opportuni per rimuoverle.

Il controllo a consuntivo si effettua a termine di un esercizio (ad es. al termine dell'anno) oppure a conclusione di un determinato progetto ed assume una valenza finale in quanto è preclusa ogni possibilità di influenzare i risultati della gestione.

Ciò nonostante esso è utile perché permette di raccogliere dati ed informazioni che possono essere finalizzati alla programmazione futura, e di valutare le prestazioni dei dirigenti dei centri di responsabilità e dei centri di costo, costituendo in tal modo una base oggettiva per una corretta gestione del personale.

Concludendo, il controllo di gestione, detto anche controllo direzionale o controllo guida, viene effettuato interrelando in unitario processo circolatorio: "programma" - "azione" - "verifica" - "aggiustamento".

E' da rilevare che tanto la definizione degli obiettivi da raggiungere nel corso del periodo di riferimento, quanto la definizione delle azioni correttive da porre in essere in caso di scostamenti sfavorevoli sono di stretta competenza delle unità operative: obiettivi ed interventi decisi da superiori o peggio ancora da soggetti in nessun rapporto gerarchico con l'unità operativa non sono in sintonia con la "filosofia" sottesa al controllo direzionale che è rivolto a stimolare la "creatività" del titolare dell'unità operativa di cui egli è responsabile.

Il ruolo dell'ufficio di controllo interno quindi è quello di raccogliere dati, di classificarli, di individuare indicatori, di formulare proposte; si tratta cioè di elementi che una volta elaborati devono essere utilizzati dagli organi direzionali per migliorare l'organizzazione dell'unità operativa attraverso una rimodulazione della combinazione produttiva per ridurre i costi o, a parità di costo, migliorare le prestazioni.

I compiti dell'ufficio di controllo interno, non sono quindi, di tipo "operativo" ma piuttosto di carattere "strumentale" o ausiliario, nel senso che aiuta la direzione politica dell'ente e la direzione operativa dei diversi settori dando loro informazioni utili per la corretta gestione dell'azienda nel suo complesso e delle singole unità organizzative. Dette informazioni, ancorché elaborate a volte attraverso moduli valutativi non sempre espressivi di valori finanziari (indicatori) finiscono per tradursi in termini monetari proprio perché quantificano in unità monetarie gli aspetti economico-finanziari della gestione. Infatti la funzione di controllo di cui

trattasi coincide con l'area nella quale si impiegano gli strumenti contabili di rilevazione dei dati, con cui si calcolano i costi di produzione dei servizi e delle funzioni, sia nel loro valore globale che nel loro valore unitario, si determina il valore finanziario finale degli stessi, si provvede, tramite la loro comparazione con la qualità e quantità dei servizi, alla verifica della funzionalità dell'organizzazione dell'ente, dell'efficacia, dell'efficienza e del livello di economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi programmati.

Trattasi quindi di una funzione che, interferendo sistematicamente con l'attività altrui e segnalando eventuali disfunzioni od inefficienze, richiede in chi la esercita un elevato bagaglio tecnico-professionale, nonché una capacità di comunicazione al fine di gestire i rapporti interpersonali con i destinatari della stessa trattasi con forza persuasiva e, al contempo, con rispetto delle altrui prerogative.

2.4 Il piano esecutivo di gestione ed il sistema di budget

In collegamento funzionale con la finalità del modulo di controllo direzionale si pone il piano esecutivo di gestione che costituisce il principale strumento di attuazione delle scelte politiche espresse con il bilancio.

Attraverso il P.E.G. l'ente locale definisce, per ogni unità funzionale, gli obiettivi della gestione affidando gli stessi, unitamente alle risorse necessarie, ai responsabili dei servizi.

Parallelo al P.E.G. si pone il budget, che è un programma di gestione espresso in termini monetari riferito all'azienda comune nella sua globalità, articolato per centri di responsabilità e per intervallo di tempo infrannuali. L'articolazione per centri di responsabilità significa che il budget deve guidare non solo il comportamento della direzione politica che amministra l'ente nella sua globalità ma anche quello delle varie unità organizzative della struttura aziendale. Ciò significa che il budget aziendale è scomposto in tanti budget settoriali con i quali si guida il comportamento dei vari responsabili dei servizi.

L'articolazione per intervalli infrannuali consente di intervenire tempestivamente in caso di disfunzioni correggendo "la rotta" della gestione.

La traduzione in termini economico-finanziari del programma indica l'ammontare delle risorse destinate a ciascun programma di attività, a ciascun servizio e fissa gli ambiti di responsabilità nell'uso di tali risorse e nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti con il budget.

Il budget, quindi, indirizza l'attività dei diversi centri di responsabilità verso il raggiungimento degli obiettivi, fornendo parametri di riferimento per effettuare raffronti tra risultati effettivi della gestione e risultati programmati. Qualora emergano scostamenti tra i valori posti a confronto si rende necessario individuarne le cause e le responsabilità e definire conseguentemente i provvedimenti per restaurare la funzionalità gestionale.

A tal fine occorre assumere decisioni per:

- eventuali azioni correttive che riconducano la gestione nell'alveo tracciato in sede di programma;
- avviare un processo di revisione degli obiettivi.

2.5 Tecniche di rilevazione

La procedura di rilevazione finalizzata ad un controllo di gestione può articolarsi nelle seguenti fasi:

- analisi dei centri di responsabilità;
- misurazione dei livelli di attività;
- determinazione della quantità di input utilizzati;
- determinazione dei costi.

a) Il primo momento attiene all'individuazione dei centri di responsabilità, cioè delle aree dell'ente responsabili di servizi omogenei per finalità e campo di intervento. Ogni centro di responsabilità è centro di costo in quanto consumatore di risorse. Tuttavia, in un significato più ristretto, un centro è definito di costo

quando il responsabile manovra le leve decisionali che influenzano direttamente un insieme di voci contabilmente imputabili allo stesso centro. Ciò implica che il responsabile di tale unità operativa, in quanto titolare di specifici obiettivi gestionali, deve poter attivare quegli interventi che assicurano la migliore combinazione possibile delle risorse patrimoniali ed umane disponibili.

Ovviamente le finalità insite nel processo di controllo di cui trattasi inducono ad estendere l'ambito di indagini provvedendo al monitoraggio di altri punti nevralgici della gestione, quali per esempio i centri di spesa (o di acquisto); e ciò perché le esigenze conoscitive dell'ente imposte da detto modulo non sono rispecchiate nell'accezione normativa che fa riferimento " ... ai singoli servizi o centri di costo ove previsti ... ".

b) La misurazione dei livelli di attività dei singoli servizi può avvenire con riferimento alla loro funzione caratteristica (es. numero di anziani assistiti a domicilio) ed anche ai vari tipi di servizio in cui questa si articola (es. fisioterapia, compagnia, pulizia per anziani soli a casa).

Per quanto concerne i servizi a domanda individuale e a rete la rilevazione dei livelli produttivi, semplice nel suo nucleo centrale (bambini iscritti), può riguardare anche analitici aspetti della prestazione (bambini frequentanti, ore di apertura dell'asilo, numero maestre, chilometri percorsi ed utenti serviti dal trasporto scolastico); fatto questo che consente di elaborare successivamente indicatori che evidenziano particolari aspetti dell'attività gestionale (es. costi medi per bambino iscritto, per bambino frequentante ecc. ...).

c) La determinazione delle quantità fisiche degli input utilizzati per l'erogazione del servizio comprende innanzi tutto la rilevazione delle quantità di lavoro misurate in anno uomo. Questo tipo di misurazione consente di quantificare con notevole esattezza il flusso di lavoro effettivamente utilizzato per una determinata attività. La rilevazione si fonda su informazioni riferite ad ogni singolo addetto, il cui tempo annuo di lavoro viene ripartito in quote da attribuire ai vari centri di servi-

zio presso i quali egli abbia prestato la propria sfera nel corso dell'anno considerato.

d) La quarta ed ultima fase concerne la determinazione dei costi ed involge problemi ricollegabili alla quantificazione del tipo di costo da considerare.

La determinazione dei costi diretti è agevole in quanto vengono imputati attraverso una misurazione di tipo oggettivo, atteso che essi si pongono in relazione diretta con il prodotto di riferimento. Per quanto concerne la determinazione dei costi indiretti è da rilevare che l'attribuzione ai centri di costo di gestione (energia elettrica, telefono, gas, acqua, riscaldamento, ecc. ...) in mancanza di specifici contatori e di singole centrali termiche possono essere ripartiti con criteri parametrici di imputazione (mq. di spazio utilizzato, numero di telefoni interni, ecc. ...).

L'assegnazione del costo dei beni di consumo avviene sulla base di misura dell'effettivo utilizzo attraverso un'adeguata contabilità di magazzino a quantità e valori.

Il calcolo del costo di utilizzo del patrimonio (beni immobili e attrezzature) può avvenire, previa definizione dei coefficienti annui di ammortamento del singolo cespite, sulla base delle quote di ammortamento per centri di responsabilità e/o centri di costo. Si devono calcolare le quote percentuali degli altri costi di natura generale necessari al funzionamento dell'ente locale ed attribuibili ai singoli prodotti/servizi.

L'attribuzione dei costi del personale, infine, implica la individuazione delle unità fisiche effettivamente presenti ed operanti nel settore e la determinazione, previa verifica delle presenze-assenze, del costo oggettivo di ciascuna unità di personale oppure del costo medio per qualifica e livello retributivo.

2.6 Valutazione dei risultati di gestione

La definizione degli indicatori, la costruzione di un sistema informativo orientato alla finalità immanente al controllo di gestione, la produzione del rapporto

annuale, eventualmente in più versioni a seconda dei destinatari, rappresentano certamente la condizione necessaria per misurare ed analizzare anche in dettaglio i risultati di un servizio o del complesso dei servizi, ma non sono di per sé sufficienti ad innestare il meccanismo di feedback cioè quel processo che attiva tutti quegli interventi necessari e possibili per migliorare nel breve e medio periodo i parametri gestionali.

Occorre, a tal fine, un'ulteriore fase, la più delicata, costituita dalla valutazione dei dati definitivi o parziali della gestione. Detta fase, che costituisce il momento di sintesi teleologica di tutto il modulo di controllo interno, deve, ad avviso della Sezione essere espresso, per ogni centro di responsabilità o centro di costo, attraverso una scheda di valutazione in cui, per ciascuna area di indicatori (efficacia, efficienza, qualità, economicità), vengano individuati gli aspetti anomali, i punti critici, gli scostamenti non previsti rispetto al programma, le linee di tendenza della gestione. In tal modo viene resa possibile l'attivazione di un processo di retroazione (feedback) che consiste nella verifica, man mano che l'attività si svolge, della compatibilità e congruenza dei risultati conseguiti con gli obiettivi predefiniti, dalla quale fare partire, di concerto con il dirigente responsabile del settore, un'analisi delle cause che hanno determinato gli eventuali scostamenti e la individuazione di interventi correttivi.

2.7 Conclusioni

Queste brevi note sul contenuto e sulle linee metodologiche di applicazione del processo di controllo di cui trattasi evidenziano un dato reale: cioè la possibilità di codificarne, attraverso un apposito "manuale operativo d'uso", nelle sue linee essenziali, il nucleo centrale della procedura e delle relative modalità operative distintamente per settori ed unità organizzative, incominciando dai servizi a domanda e a rete e di approntare un sistema di indicatori che agevoli, almeno nella fase di transizione, la scoperta di questo modulo di gestione programmata e controllata.

Ciò non significa imporre, attraverso una *"reductio ad unitatem"*, una sorta di standardizzazione delle varie realtà gestionali lesiva del valore autonomistico, ma soltanto definire una metodologia comune di analisi per omogeneizzare i dati relativi ai costi, ai proventi e agli aspetti qualitativi e quantitativi dei servizi che ne permetta il confronto intertemporale ed interspaziale.

Ovviamente questo nucleo centrale di codificazione va implementato, in sede applicativa, con tutte quelle ulteriori procedure di verifica rese necessarie per rispondere in modo adeguato alle esigenze di ogni ente, caratterizzato sovente da una diversità di moduli organizzativi e gestionali e da una parziale atipicità degli interessi concretamente perseguiti.

Pertanto, qualunque sistema si adotti, esso non può chiudersi in schemi rigidi ed automatici, ma ha bisogno di essere continuamente corretto, affinato, modificato nelle sue funzioni e ciò al fine di garantire quella necessaria flessibilità che gli consente di esprimere il massimo di utilità all'interno dell'ente.

2.8 Modalità attuative del controllo di gestione

I più accorti enti locali non hanno atteso l'emanazione della recente legislazione per tradurre in concreti strumenti di controllo la percepita necessità di meglio governare le risorse disponibili per far fronte ai propri doveri istituzionali e alle richieste del territorio e della cittadinanza di essere amministrata in modo efficace ed efficiente.

Da anni, quindi, erano rintracciabili sul territorio interessanti esperienze di organizzazione e di strumentazione d'avanguardia rispetto al più generale panorama di gestione meramente formale.

Il percorso logico di tali esperienze, unitariamente considerate nel loro nucleo centrale, maturatosi per tappe successive finalizzate al miglioramento gestionale dei servizi, parte dall'esigenza di una contabilità analitica per centri di costo, es-

senzialmente finalizzata a costituire supporto per i dirigenti nella presa di coscienza delle conseguenze economiche del proprio operato.

Non è, però, una rilevazione esclusivamente quantitativa dei costi, ma anche un'analisi del formarsi degli stessi. Di conseguenza la filosofia che ha ispirato inizialmente tale approccio (che è sempre stato gestito da unità operative facenti parte della struttura dell'ente) non è stata di natura prettamente ed esclusivamente economicistica perché, in un'ottica sistemica e gestionale, è stata finalizzata ad attivare, una volta accertati scostamenti rispetto al programma teorico, le conseguenti azioni correttive.

Occorre, comunque, riconoscere che tali tentativi, pur lodevoli nel loro intento di conferire un aspetto più razionale ed economico ad una spesa non più compatibile con la limitatezza delle disponibilità di bilancio, peccano (tranne alcune eccezioni il cui metodo è stato assunto anche da altri comuni) di eccessiva sperimentalità; il che ha comportato una carenza di coinvolgimento complessivo delle singole strutture.

Le sperimentazioni sono state quasi sempre portate avanti da gruppi di pochi volenterosi, generalmente paladini del cambiamento, che però raramente hanno trovato riscontro nel contesto gestionale dei comuni ancora legati ai riti di un'amministrazione per atti.

A questi tentativi sporadici va comunque riconosciuto il merito di aver introdotto, in un sistema di gestione anacronistico e comunque inadeguato ad un momento storico caratterizzato anche da limitazioni finanziarie, il seme di una nuova cultura di responsabilizzazione della dirigenza politica ed amministrativa nella gestione della cosa pubblica.

Per valutare la diffusione di sistemi di controllo di gestione la Sezione ha effettuato un'indagine che ha interessato tutti i collegi di revisori dei comuni superiori alla sesta classe, nonché tutte le province per un totale di complessive 554 unità.

L'indagine ha avuto lo scopo di individuare le tecniche di analisi e le modalità operative applicate al fine di pervenire ad una classificazione delle impostazioni prevalenti e al contempo di valutare quale incidenza le esperienze di controllo maturate abbiano avuto sui processi decisionali delle amministrazioni contattate.

Si è tentato di implementare i risultati della ricerca facendo riferimento alla documentazione allegata al consuntivo di ogni ente, alla relazione della giunta e a quella del collegio dei revisori, nelle quali si sarebbero potute rintracciare segnalazioni circa l'esistenza di forme di controllo di gestione all'interno delle amministrazioni. Questo indirizzo si è dimostrato non proficuo, atteso che l'esame dei suindicati atti non ha evidenziato elementi utili ai fini della ricerca.

Hanno risposto ai quesiti complessivamente 347 organi di revisione delle amministrazioni locali (86 provinciali e 261 comunali) localizzate in prevalenza nelle regioni centro settentrionali, e particolarmente in Emilia Romagna, rappresentate da 32 enti locali: 8 province e 24 comuni.

Le regioni con un maggior numero di attivazione di moduli di controllo atipico sono la Toscana e l'Emilia Romagna, che annoverano, rispettivamente, 13 (10 comuni e 3 province) e 15 (11 comuni e 4 province) esperienze di gestione controllata.

Una considerazione unitaria della ricerca ha evidenziato che le modalità operative del controllo di gestione finalizzate alla verifica dei costi e dei risultati sono state adottate in prevalenza da amministrazioni con elevati livelli di spesa pubblica locale per il finanziamento di servizi, e ciò soprattutto al fine di verificare il grado di razionalità acquisito nella gestione dei vari settori, l'incidenza delle tariffe o delle quote di oneri a carico dell'utente in presenza di costi sempre più sostenuti e di vincoli derivanti dalla normativa nazionale, che ha limitato negli ultimi anni i fondi trasferiti alle realtà locali.

I dati raccolti hanno evidenziato che il fenomeno, che ha una diffusione complessiva molto limitata in campo nazionale, è quasi del tutto sconosciuto nelle

regioni meridionali, la qualcosa denota una carente sensibilità per problematiche connesse all'efficienza, efficacia ed economicità della gestione.

L'esperimento di questo modulo atipico di gestione controllata si è avvalso nelle attività di ricerca, rilevazione ed analisi, dei dati gestionali dell'ausilio di istituti estranei alle amministrazioni. Queste, però, dopo un primo periodo di intervento esterno, durante il quale hanno acquisito una base informativa per valutare l'attività gestionale, hanno proseguito la sperimentazione con mezzi propri, consolidando ed implementando il sistema di controllo impiantato, finalizzandolo ad analisi della produttività del lavoro, dell'efficienza e alcune volte dell'efficacia.

Solo Bologna e Modena, a quanto è dato sapere, hanno gestito, fin dall'inizio, tutte le fasi analitiche ed operative necessarie per istituire un controllo sistematico delle attività.

Nella maggior parte dei casi esaminati la funzione di controllo non ha avuto un'applicazione generalizzata e quindi non ha investito i diversi profili dell'attività gestionale, ma ha riguardato particolari aspetti di essa relativi, a seconda dei casi, al controllo dei costi (Ravenna), alla razionalizzazione del processo di formazione del bilancio (Belluno), all'aggiornamento delle tariffe ed equità distributiva (Cuneo), all'ottimizzazione del rapporto servizi erogati - costi sostenuti (Milano), ai confronti fra gestione pubblica e privata (Mirano).

Infine in un numero limitato di casi l'intervento è stato finalizzato alla erogazione degli incentivi monetari al personale o alla ristrutturazione della pianta organica.

L'obiettivo di analisi più frequente è stato la valutazione dell'efficienza dei servizi a domanda individuale e a rete sulla base dei costi a volte analizzati anche attraverso la disaggregazione del servizio in aspetti sintetici ed elementari (es. Ravenna, Modena).

In alcuni casi, caratterizzati dall'esistenza di domanda insoddisfatta, si è proceduto, in modo più articolato, collegando l'aspetto dei costi all'utilizzazione del

servizio da parte dell'utenza e alla produttività degli input utilizzati, e ciò al fine di incrementarne il grado di utilizzo e conseguire al contempo una riduzione dei costi unitari di produzione (Roma e Marsciano).

Un ulteriore aspetto valutativo del servizio ha riguardato l'analisi della domanda soddisfatta rispetto a quella espressa e a quella potenziale comprendente tutti gli individui che si ritiene in astratto interessati ad accedere al servizio, e ciò perché non è infrequente il caso in cui l'offerta di prestazione lascia livelli di domanda non soddisfatti.

Limitati sono i casi in cui il grado di utilizzazione del servizio è stato inferiore alla sua capacità di produzione di prestazioni con conseguenti riflessi negativi sui costi globali ed unitari (Bari).

In tali casi la flessione della domanda è derivata o dalle mutate condizioni economiche e sociali del bacino di utenza o dalle carenze qualitative delle prestazioni che hanno provocato il fenomeno dell'abbandono, o da una disciplina troppo rigida della gestione del servizio.

In ogni caso nei servizi a domanda individuale un aspetto difficile da considerare è la determinazione della domanda potenziale, la quale implica una lettura globale della realtà in cui si opera. In questo campo particolarmente elaborata è stata l'analisi svolta per il settore dell'assistenza agli anziani dal comune di Modena che ha elaborato un sistema di stima della domanda in base al quale valutare sia l'attuale capacità di soddisfacimento del bisogno assistenziale, sia gli obiettivi futuri dell'intervento del comune.

Per quanto concerne in particolare il settore relativo alla gestione dei servizi, che è quello in cui il controllo di gestione ha avuto maggiore applicazione, occorre rilevare che si è proceduto alle necessarie rilevazioni facendo riferimento al singolo centro di servizio (es. asilo nido, centro di refezione, museo, biblioteca ecc...) per il quale sono state determinati diversi tipi di costo (costo totale, medio unitario, diretto, indiretto, del personale ...). Si è dimostrato in tal modo l'acquisizione di una no-

tevole capacità di affinare le tecniche di rilevazione dei costi alla quale non è corrisposta però una altrettanta capacità di elaborare tecniche di valutazione ai fini operativi.

In ogni caso la rilevazione dei costi per centro di erogazione di servizio oltre a consentire, come in alcuni casi è stato effettuato (comune di Venezia), un confronto intertemporale dei costi medi per la stessa unità di riferimento, ha permesso un confronto sulla base dello stesso parametro di centri di erogazioni omogenei per tipo di attività appartenenti allo stesso ente per trarne elementi di valutazione per soluzioni organizzative migliori (Modena, Bologna e Venezia).

Inoltre in alcuni casi (per es. comuni di Venezia, Modena e Bologna) si è proceduto ad una analisi comparativa dei costi di gestione di un servizio prendendo a riferimento centri di erogazione appartenenti ad amministrazioni locali diverse situate nello stesso territorio provinciale o regionale o comunque in circoscrizioni limitrofe.

Peraltro il sistema delle rilevazioni per singolo centro di erogazione di servizi ha consentito (comune di Venezia) anche una analisi dei diversi aspetti gestionali (come per esempio per gli asili nido: capacità ricettiva, domande di iscrizione, iscritti, domande non accolte, presenze, giorni di funzionamento, numero educatori, numero altro personale), la quale si è riflessa sulla elaborazione di un sistema di indicatori (costo unitario per iscritto, per effettivo fruitore del servizio, per giorno), che consente una valutazione articolata dell'efficienza del servizio.

Non sono emerse - tranne alcune eccezioni - dall'indagine effettuata e dagli atti ufficiali acquisiti elementi di valutazione che riguardano l'efficacia dell'azione amministrativa nei vari settori.

Qualche elemento di valutazione ha riguardato la qualità dell'offerta di servizio ed il grado di soddisfacimento della domanda.

In ordine al primo aspetto nell'analisi dei servizi a domanda individuale, è stato posto in evidenza il fenomeno dell'abbandono dell'utenza il quale non ha as-

sunto notevole rilevanza informativa in quanto i responsabili del controllo non sono riusciti ad interpretare correttamente il fenomeno risalendo alle possibili cause del suo verificarsi.

L'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi offerti è stato perseguito sostanzialmente attraverso due strade: sondaggi di opinioni e elaborazione di indicatori cosiddetti "oggettivi".

In ordine alla prima occorre rilevare che siffatta metodologia di indagini presenta sostanzialmente due limiti che incidono sull'esito della stessa:

a) da un lato, molteplici sono i fattori che intervengono nella valutazione soggettiva di un servizio effettuata da un utente, non del tutto controllabili per cui non è da escludere che una prestazione obiettivamente mediocre possa essere valutata buona ed inversamente;

b) l'eccessiva frammentazione delle motivazioni poste a base del giudizio non consente l'individuazione delle possibili modifiche nelle modalità operative delle prestazioni in grado di migliorarne l'erogazione.

Più attendibile è invece il risultato che si consegue predisponendo una griglia di valutazione di alcuni attributi essenziali relativi a particolari doti tecniche e strutturali che un determinato servizio dovrebbe oggettivamente possedere per essere definito di qualità.

Passando al procedimento utilizzato ai fini della verifica del grado di soddisfacimento dei bisogni della popolazione, il metodo più utilizzato è consistito nell'analisi e nel successivo confronto delle diverse configurazioni della domanda: teorica, potenziale, espressa e soddisfatta.

Tale tecnica che possiede alcuni vantaggi in ordine alla verifica del mercato di riferimento, sconta momenti di incertezza quando si tratta di valutare la domanda potenziale di un certo servizio; valutazione, questa, che richiede una stima basata sullo studio di una serie di variabili. Per esempio, nel comune di Modena, per la stima della domanda potenziale di assistenza da parte di anziani non autosufficienti

è stato proposto un modulo di valutazione articolato su una serie di parametri quali l'età, lo stato di salute, l'esistenza e la dimensione del nucleo familiare, il reddito, il tipo di alloggio, la zona di residenza.

L'indagine svolta ha evidenziato l'esiguità del numero dei casi in cui è stato attivato il controllo di gestione, la non sempre percepita finalità dello stesso e sovente la misurazione dei fenomeni gestori con tecniche episodiche e parziali non coordinate in un sistema integrato di rilevazioni tutte cospiranti ad accertare i caratteri di efficienza, efficacia ed economicità della gestione.

In ogni caso - tranne qualche eccezione (provincia di Ferrara, di Livorno, comune di Modena, di Bologna, di Rimini) - non risulta alla Sezione che le informazioni tratte dalle sperimentazioni in atto siano state utilizzate per intervenire sui singoli servizi, per migliorarne la gestione e le condizioni di offerta.

L'uso di dette informazioni è stato diretto prevalentemente verso decisioni riguardanti i livelli tariffari, la revisione delle poste di bilancio o la scelta delle modalità di produzione dei servizi, se diretta o tramite terzi, la ristrutturazione dei servizi.

Sempre per quanto concerne i servizi l'organo di revisione nella maggior parte dei casi esaminati ha rilevato che i dati evidenziati in sede di analisi degli stessi, anche se nel confronto temporale offrono qualche informazione sulla loro economicità, non danno indicazioni sulla loro efficacia ed efficienza, in quanto non è stata ancora adottata una contabilità per centri di costo, né sono stati istituiti sistemi ad hoc per la loro rilevazione. Tale carenza, ovviamente, non permette all'ente di intraprendere le azioni più appropriate per il raggiungimento degli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza.

Come già detto, i casi di sperimentazione del modulo di controllo *"de quo"* sono pochissimi rispetto all'universo delle autonomie locali; quelli, poi, di un certo rilievo per completezza di rilevazioni e per incidenza diretta sul piano della gestione ancora meno.

A fronte di siffatta situazione, vi è l'obbligo giuridico di passare, a breve, alla fase attuativa delle modalità operative del nuovo modulo di controllo e a ciò i comuni devono prepararsi nella consapevolezza di dover superare due ostacoli che possono comprometterne il buon esito, e cioè evitare:

a) che il nuovo modello di gestione programmata e guidata, paralizzato, nella fase della implementazione e dell'affinamento delle modalità operative, da una proceduralità gestionale e formalistica, venga recepito dalla organizzazione come una sovrastruttura di carattere burocratico che ne sterilizzi la funzione innovativa e creativa;

b) che le finalità degli obiettivi dell'intervento in sede di controllo di gestione entri in conflitto con le finalità e gli obiettivi della dirigenza dei vari settori, la quale deve acquisire la consapevolezza del fatto che attraverso siffatto modulo di controllo direzionale resta accresciuto ed enfatizzato il momento creativo della sua funzione.

Occorre, inoltre, rilevare che, salvo gli sporadici casi suindicati, il non aver ancora sperimentato un modello gestionale orientato alle funzioni di programmazione e di controllo ha comportato per le autonomie locali carenze nella diffusione di logiche di tipo "economico-gestionale", con conseguente rischio di introdurre, in attuazione della recente normativa, tecniche e metodi senza il necessario sostegno di una diffusa cultura con questi congruente.

Mancano, infatti, nei comuni e nelle province le condizioni indispensabili per una proficua introduzione del modulo di controllo di cui trattasi e che possono così riassumersi:

- una filosofia di un vero senso di pubblico servizio indirizzato all'unico oggetto istituzionale dello stesso, vale a dire il cittadino-utente;
- una corretta assunzione del concetto di programmazione che superi il semplice aspetto formale di previsione in senso autorizzativo;

- una utilizzazione puntuale di una logica programmatoria con l'acquisizione della importanza dei programmi durante la gestione;
- una cultura gestionale per obiettivi e conseguenti risultati su cui misurare la responsabilità dei dirigenti;
- il superamento di una visione burocratica e proceduralistica dei processi erogativi, legata soltanto a controlli di natura giuridico-formale.

A fronte di siffatti ordini di ragioni che costituiscono obiettivi elementi di resistenza all'adozione del modulo del controllo di gestione, vi è il nuovo sistema normativo quale risulta dalla legge 142 del 1990 e del decreto legislativo n.77 del 1995, la cui ultima "filosofia" si esprime tramite:

- una sorta di "aziendalizzazione" dell'ente locale con il conseguente abbandono della logica dell'amministrazione e controllo per atti ed il passaggio ad una gestione per obiettivi e relativo controllo (di gestione) sui risultati conseguiti;
- lo spostamento dell'ottica dell'attività gestionale dalla domanda alla offerta prestazione/servizio reso; tale modifica rende necessario dotarsi di strumenti di misurazione delle attività che permettano di monitorare gli scostamenti dell'azione gestionale dei vari settori dagli standards teorici imposti dal programma;
- introduzione nei servizi pubblici resi dall'ente locale in gestione diretta o attraverso un'istituzione di logiche di competitività relativa sulla cui base produrre prestazioni a livelli di economicità complessiva più congrui con standards di prestazioni identiche fra comuni simili sotto il profilo economico.

Orbene un sistema complesso di controllo così come risulta finora descritto nelle sue linee generali e nelle sue implicazioni sostanziali per iniziare a funzionare e poi sopravvivere implica una evoluzione organizzativa e manageriale fondata sulla riqualificazione di tutte le risorse umane dell'ente (amministratori, dirigenti, quadri intermedi e operatori di base) attraverso l'innesto di una nuova cultura che impone il passaggio dal particolare all'insieme, dalla frammentazione al coordinamento sistematico, dalla separazione alla interrelazione dei ruoli con dialogo periodico per si-

stemi e presuppone, sul piano fattuale, una gestione autonoma e responsabile, governata in un contesto economico di misurazione, controllo e valutazione fondato sul trinomio obiettivi - risorse - risultati.

2.9 Metodologie di controllo in alcuni enti locali

Nel vasto panorama degli enti locali, in cui il modulo del controllo di gestione fino ad oggi ha avuto un'applicazione molto limitata e parziale, emergono alcuni "casi eccellenti" degni di particolare menzione sia per l'impegno profuso che per l'affinamento delle tecniche di rilevazione raggiunto.

Essi possono in un certo qual modo rappresentare il principio di quella importante rivoluzione maturata negli anni, alimentata da importanti contributi dottrinali e sfociata infine nella previsione normativa degli articoli 39, 40 e 41 del D.Leg.vo n.77 del 1995.

Si ritiene opportuno delinearne sinteticamente le modalità operative che, pur nella inevitabile diversità conseguente alla autonomia degli esperimenti, evidenziano linee di fondo sostanzialmente comuni stante l'unità dell'intento perseguito.

Provincia di Livorno

I) Secondo quanto risulta dal rapporto di gestione relativo all'anno 1994, la Provincia di Livorno, al fine di disporre di uno strumento di programmazione basato su una serie di elementi concreti e di obiettivi da raggiungere utilizzando le risorse effettivamente disponibili, ha provveduto alla seguente riclassificazione del bilancio.

Parte prima entrata

Tutte le entrate del bilancio sono state raggruppate in sette categorie secondo la loro provenienza:

- entrate proprie
- trasferimenti statali

- trasferimenti regionali ordinari
- trasferimenti regionali delegati
- trasferimenti dai comuni ed altri enti pubblici
- trasferimenti di capitali
- accensioni di prestiti
- poste rettificative e partite di giro (questa solo per avere l'esatta corrispondenza con il totale del bilancio tradizionale).

Tutti gli stanziamenti di entrata sono stati classificati nelle varie categorie, a volte singolarmente, ma per lo più raggruppati in voci, intendendo per voce un raggruppamento organico di vari capitoli di bilancio aventi le stesse finalità o similari, inteso anche come progetto o azione, con la sola avvertenza che ogni capitolo deve stare in un solo raggruppamento.

Parte seconda spesa

Tutte le spese del bilancio sono state distinte in ventuno programmi di intervento secondo le finalità e la destinazione della spesa:

- organi istituzionali
- spese generali e di gestione
- pari opportunità
- assetto del territorio
- viabilità: nuove opere
- trasporti e comunicazioni
- edilizia scolastica: nuovi edifici
- manutenzione strade
- manutenzione edifici
- tutela conservazione e acquisizione del patrimonio
- attività produttive e turismo
- formazione professionale
- osservatorio socio economico

- istruzione e cultura
- interventi sociali, sport e giovani
- ambiente
- difese ambientali
- forestazione caccia e pesca
- aiuti economici alle strutture agricole
- aiuti alle produzioni agro-zootecniche
- bonifica
- poste rettificative e partite di giro (per la quadratura contabile).

Tutti i capitoli di spesa sono stati classificati nei vari programmi con le avvertenze già espresse per la parte prima entrata.

Per ogni programma vengono indicati gli obiettivi intendendo per questi la sintesi delle iniziative, realizzazioni, finalità negoziate con gli amministratori che la struttura si propone di raggiungere nell'arco dell'anno, utilizzando le dotazioni umane, finanziarie e strumentali (mobili ed immobili) in dotazione al programma, con indicazione temporale delle scadenze relative alle varie iniziative da assumere.

Per ogni programma sono quindi evidenziate tutte le varie voci di spesa, comprese quelle di personale ed il valore dei beni impiegati. I primi dati rilevabili automaticamente dalla contabilità finanziaria, gli ultimi (beni) inseriti extra contabilmente in attesa di informatizzare anche le scritture relative all'inventario (informatizzazione operativa, che verrà realizzata entro il 1995).

Ad ogni programma vengono quindi attribuiti e indicati:

- un centro di costo di area di risultato coincidente con un programma/servizio, in modo da determinare i costi di realizzazione del programma. Ogni centro di area è affidato alla responsabilità di un dirigente (centro di responsabilità di livello superiore);

- ogni centro di area è articolato in centri di costo, a loro volta aggregati in raggruppamenti di centri per tipologia di attività (v. prg. successivo);
- le corrispondenti voci di entrata finalizzate (trasferimenti regionali delegati, trasferimenti di capitali di altri enti, accensione di prestiti) che finanziano le spese inserite nel programma e quindi per differenza la parte del programma finanziata con entrate proprie.

Su ogni provvedimento di liquidazione vengono indicati oltre al capitolo di spesa, il centro di costo ed il fattore produttivo impiegato.

Trimestralmente nel primo semestre e mensilmente nel secondo, l'Unità operativa controllo di gestione trasmette ad ogni settore, agli assessori ed al Collegio dei revisori un elaborato, che discende dal bilancio riclassificato nelle categorie di entrata e nei programmi di spesa denominato bilancio per programmi progetti ed obiettivi, contenente:

- le previsioni iniziali;
- le previsioni assestate;
- gli impegni e accertamenti assunti;
- i pagamenti e le riscossioni effettuate, naturalmente per tutte le categorie di entrata e per ogni programma di spesa; trasmette, altresì, un secondo elaborato contenente la classificazione di tutti i pagamenti effettuati distinti per i vari centri di costo ed i fattori produttivi impiegati.

Il sistema funziona tutto in automatico e le varie rilevazioni avvengono nel seguente modo:

- una volta caricato il bilancio tradizionale nella contabilità finanziaria, uno specifico programma di riclassificazione rileva i dati e predispone il nuovo bilancio raggruppato per categorie di entrata e per programmi di spesa e le conseguenti voci relativamente alle previsioni iniziali;

- ad ogni variazione di bilancio la relativa registrazione nei mastri di entrata e uscita viene traslata anche nell'elaborato periodico nella colonna previsione assestata;
- ad ogni accertamento o impegno la conseguente registrazione sugli stessi mastri, viene traslata nello stesso elaborato periodico nella colonna accertamenti o impegni;
- ad ogni riscossione o pagamento l'operazione viene registrata nei mastri, nei giornali di cassa e nella colonna riscossioni o pagamenti dell'elaborato periodico. Dato che in ogni provvedimento di liquidazione viene indicato anche il centro di costo ed il fattore produttivo, che vengono naturalmente indicati nel mandato, sempre in automatico viene predisposto un secondo elaborato che contiene tutte le spese effettuate nei vari programmi distinte per centri di costo e fattori produttivi.

Il sistema quindi consente di visualizzare tutto l'andamento della gestione in elaborati facilmente leggibili che raffigurano l'andamento delle entrate, tutte le spese impegnate e pagate distinte per programmi e per centri di costo, i fattori produttivi impiegati, da dove è possibile per gli operatori rilevare i costi sostenuti e confrontarli con i risultati conseguiti.

II) Strumento idoneo a misurare il processo di assorbimento delle risorse impiegate per l'ottenimento di un prodotto è la contabilità per centro di costo.

Punto di partenza del piano per centri di costo è stata la rilettura in chiave economica della struttura organizzativa dell'ente, la quale è stata analizzata per individuare le grandi aree di attività, cioè i "campi" di intervento. Per ogni grande area è stata studiata la tipologia dell'attività svolta al suo interno con particolare attenzione ai processi produttivi, alle caratteristiche e peculiarità delle prestazioni, nonché l'utente finale, e contestualmente sono stati elaborati indicatori di efficienza e di efficacia dei servizi.

Questa analisi ha permesso di implementare il piano dei centri di costo sulla base di informazioni organizzative economiche riconosciute dagli attori del controllo (operatori dei vari settori).

Lo schema organizzativo del piano dei centri è attualmente articolato su tre livelli:

- centri di area di risultato
- raggruppamento dei centri di costo
- centri di costo

Al fine di rendere operativo quanto esposto, l'ente ha illustrato in dettaglio come è strutturata l'organizzazione di un programma/servizio "centro di area di risultato" relativo al settore istruzione e cultura; ed ha analizzato alcuni aspetti applicati a livello generale nel progetto "controllo di gestione":

1) la struttura organizzativa per l'analisi economica dei centri (con riferimento ad un programma)

2) il piano dei fattori produttivi

3) le modalità e i criteri di imputazione

4) alcune osservazioni sul momento della rilevazione

5) alcuni aspetti del reporting.

1) In riferimento al primo punto, con il progetto del controllo di gestione si è rilevato il costo del programma (v. i 21 servizi/programmi). Quindi il servizio istruzione e cultura è stato individuato come un centro di area di risultato; e poiché tale analisi dà solo informazioni globali sul servizio, il centro di area è stato disaggregato, al suo interno, per le seguenti attività omogenee.

- 01 **Istruzione e cultura** (centro di 1° livello chiamato area di risultato)
  - 01.01 scuole
  - 01.02 palestre
  - 01.03 istruzione
  - 01.04 provveditorato agli studi
  - 01.05 attività culturali
  - 01.06 mostre
  - 01.07 servizi culturali
  - 01.08 servizi generali settore

Centri di raggruppamento

Tali attività ,come è evidente, corrispondono a specifici campi di intervento e costituiscono i centri di 2° livello (di raggruppamento). Quindi rispetto al centro di 1° livello vi è una maggiore informazione. Analizzando nel dettaglio i centri di secondo livello, per alcuni, è stata efettuata, tenendo conto della loro tipologia e rilevanza, una ulteriore articolazione. Per quei centri di secondo livello, già sufficientemente analitici a livello di analisi informativa, si è creato ugualmente un centro di terzo livello, ma unicamente per la gestione informatica del sistema. In concreto si ha:

- 01.01 **scuole**, articolato
  - 01.01.01 Buontalenti (sede)
  - 01.01.02 Buontalenti (Succ. n.1)
  - .....

Ogni istituto scolastico, plesso, è un centro di costo.

- 01.02 **palestre**, articolato
  - 01.02.01 Cecioni
  - .....

Ogni palestra è un centro di costo

- 01.04 **provveditorato agli studi**
  - 01.04.01 provveditorato agli studi

Per tale centro di secondo livello non si è ritenuto, in quanto già esaustivo per l'informazione, articolarlo in centri analitici di terzo livello. Come si può osservare, in questo caso il raggruppamento dei centri corrisponde al centro di costo.

2) Il secondo punto riguarda il piano dei fattori produttivi. Si è preferita una articolazione alquanto dettagliata, su espressa richiesta degli operatori.
Da un punto di vista strutturale il piano è articolato su cinque livelli:

- tipo (primo livello)
  - sottotipo (secondo livello)
    - classe (terzo livello, è il capo-conto)
      - sotto classe (quarto livello)
        - il fattore produttivo (quinto livello)

Operativamente abbiamo:

⇒ 20 beni e servizi
  ⇒ .....
  ⇒ 20.03 Servizi
    ⇒ 20.03 .....
    ⇒ 20.03.06 manutenzioni e riparazioni
      ⇒ 20.03.06.01 manutenzioni fabbricati
        ⇒ 20.03.06.01.01 manutenzioni fabbricati scolastici
        ⇒ 20.03.06.01.02 manutenzioni fabbricati caserme

L'imputazione logicamente avviene sempre sul quarto livello; il che consente in fase di report di avere informazioni su qualsiasi grado di analisi. Questa scelta permette con un minimo sforzo in fase di attribuzione (digitazione dei codici) di avere conoscenze analitiche sull'acquisizione dei fattori. Tale informazione è estremamente interessante in fase di stampa di report sulle analisi dei fattori produttivi.

3) Il terzo punto riguarda la modalità e il criterio di imputazione. L'imputazione ai centri di costo (sempre sul terzo livello) ed al fattore produttivo (sempre sul quinto livello) sono effettuati dai soggetti liquidatori. Da ciò si deduce che il momento della imputazione al centro è compreso nella fase di liquidazione effettuata dai dirigenti con propri atti (determinazioni di liquidazioni).

4) In riferimento al quarto punto, momento e scelta della rilevazione, si osserva che la fonte dei dati è la contabilità finanziaria. Si assume, pertanto, come aspetto rilevatore del fattore acquisito la spesa, ancorché si prospetti da parte dell'ente la introduzione di un sistema di rilevazione contabile più idoneo a determinare la competenza economica (gestione ordini e protocollo fatture).

In ogni caso la Provincia di Livorno rileva che:

- negli enti locali (aziende pubbliche) per alcune voci spesso la spesa coincide con il costo (personale, fitti, utenze, interessi, prestazione di servizi);
- prevale la ripetitività delle operazioni;
- i fattori acquisiti sono molto vicini da un punto di vista economico ai fattori utilizzati. Basti pensare, tenendo presente il concetto della rilevanza economica, alle rimanenze, ai ratei e risconti (molto riducibili prevedendo contratti di affitto e premi assicurativi a cadenza annuale con pagamenti anticipati o posticipati cadenti nell'anno). Unico elemento di divergenza effettiva restano gli ammortamenti; ma in questo caso con un appropriato sistema di

gestione degli inventari è possibile fornire i dati alla contabilità per centri di costo.

Da queste considerazioni, secondo l'ente, si può ricavare che, pur con i limiti appena descritti, anche una base informativa come la contabilità finanziaria, con alcuni piccoli accorgimenti, può dare informazioni con valenza economica, senza per questo disconoscere la validità di altri sistemi contabili (partita doppia, contabilità parallela ecc. ...)

5) Ultimo punto da analizzare è il sistema di reporting meglio conosciuto come rapporto di gestione.

I reports che vengono forniti riguardano:

- stampe dei centri (per i vari livelli di analisi 1°, 2° e 3°) con i fattori aggregati per i vari livelli; tali analisi possono essere effettuate per competenza e residui
- stampe di dettaglio di analisi dei vari fattori utilizzati nei centri;
- stampe per i diversi centri di costo nonché dei fattori produttivi dei singoli fornitori;
- stampa, a richiesta di ogni singolo fornitore, dei fattori produttivi acquisiti in complessivo o ripartiti per centri;
- stampa di analisi per i singoli capitoli in relazione ai centri di costo e ai fattori produttivi interessati;
- analisi per singolo impegno dei fattori produttivi utilizzati (contabilità per commessa/progetto).

Si evince che da tale sistema si ottengono informazioni in ordine a:

- *contabilità* per centri di costo
- *contabilità* budgetaria
- *contabilità* per commessa/progetto

Questo sistema informativo di contabilità di controllo permette inoltre di rapportare i costi alle quantità di servizi erogati o al numero di atti compiuti in ciascun centro: di procedere, quindi, a calcolare indici di efficienza economica e di effettuare comparazione di ordine spaziale e temporale.

III) Presso la Provincia di Livorno è in corso di studio un sistema di indicatori, costruito insieme ai fornitori del controllo, idonei a fornire informazioni sintetiche ma significative per le scelte gestionali dell'ente, nonché per l'attuazione degli obiettivi programmati. Detti parametri, pochi ma significativi, afferiscono al valore efficienza e all'efficacia. L'ente ha fatto presente che per le province la difficoltà nell'individuare gli indicatori è dovuto allo stesso ruolo istituzionale dell'ente i cui servizi raramente sono destinati a un utente finale.

Provincia di Ferrara

Le fasi logiche e metodologiche in cui è articolato il sistema di monitoraggio dei flussi di spesa e dei risultati raggiunti sono così sintetizzabili:

- individuazione della struttura operativa preposta alla organizzazione e gestione del controllo di gestione;
- definizione della struttura organizzativa dell'Ente;
- organizzazione dei flussi informativi di alimentazione del sistema;
- attivazione dei flussi informativi extracontabili e definizione degli indicatori di efficacia ed efficienza;
- individuazione degli utenti del controllo di gestione;
- definizione degli obiettivi specifici del controllo di gestione;
- organizzazione del sistema di reporting.

Le valenze che la struttura operativa preposta al controllo di gestione è chiamata a rivestire sono duplici; da un lato si è configurato per esse il ruolo di supporto informativo per il controllo dell'operato dei dirigenti da parte degli amministratori;

dall'altro si è configurata una valenza di supporto ai dirigenti per l'impostazione manageriale della propria attività.

In questo senso le strutture di auditing si pongono, attraverso la produzione di informazioni periodiche ai dirigenti, come elemento determinante per permettere loro di verificare l'andamento della propria gestione in corso d'opera, al fine di adottare le scelte - e le eventuali variazioni di rotta - che si mostrassero opportune.

Per rendere realizzabile questo obiettivo, l'Amministrazione provinciale ha impostato l'intera architettura del controllo di gestione, percorrendo le fasi di impianto sopra descritte.

In primo luogo è stata definita la struttura organizzativa dell'Ente, intesa come insieme coerente di centri di responsabilità e di centri di costo/ricavo.

I centri di responsabilità identificano unità organizzative con a capo un responsabile che risponde delle attività svolte. Il responsabile è colui che effettivamente può esercitare un controllo sull'impiego delle risorse. Il piano dei centri di responsabilità deve dare risposte alla domanda (fondamentale nel controllo di gestione) "chi controlla quali risorse?". Il piano dei centri di costo individua invece le unità organizzative destinatarie di costi sostenuti e/o dei ricavi realizzati.

Il centro di responsabilità (che si identifica, nella struttura organizzativa che ha a capo un dirigente) può coincidere con il centro di costo/ricavo in caso di unità organizzativa semplice; può comprendere più centri di costo/ricavo in caso di unità organizzativa complessa; può essere trasversale ai centri di costo/ricavo per particolari tipo di spesa (si pensi alle responsabilità della gestione e al costo del personale nel suo complesso).

Stabilite le strutture organizzative dell'Ente, la fase successiva è costituita dalla individuazione dei flussi informativi di alimentazione del sistema.

Tali flussi informativi sono sia di natura economica che di natura extracontabile. Nel primo caso è stato definito il piano dei conti, cioè delle scritture contabili di tipo economico (attività, passività, costi, ricavi) sulle quali basare la organizza-

zione delle informazioni relative alle spese sostenute, ai ricavi realizzati, alle variazioni patrimoniali, ecc ... ; nel secondo caso sono stati individuati i dati di tipo extracontabile, soprattutto i dati sui risultati dell'attività svolta, che devono essere forniti dalle strutture stesse dell'Ente e che, raffrontati con le informazioni di tipo economico, consentono analisi di efficacia ed efficienza dell'attività delle diverse unità organizzative dell'Ente.

Le ultime fasi dell'impianto del controllo di gestione sono costituite dalla individuazione degli utilizzatori del controllo di gestione, cioè di coloro che abbisognano delle informazioni prodotte da tale sistema per prendere decisioni, e degli obiettivi specifici di conoscenza che essi si propongono.

Gli utilizzatori principali delle informazioni prodotte dal controllo di gestione sono gli amministratori ed i dirigenti dell'Ente. Dette informazioni sono differenziate in relazione agli specifici ruoli istituzionali ed alle specifiche esigenze correlate ai suindicati destinatari. Nell'esperienza ferrarese è risultato utile agli amministratori disporre di informazioni di sintesi sul rapporto tra programmi previsti e risultati raggiunti in relazione alle particolari deleghe ad essi assegnate, nonché sui costi sostenuti e sui ricavi realizzati dalle strutture sulle quali esercitano il controllo. Per i dirigenti sono stati invece di particolare interesse i costi riferiti ai centri di responsabilità cui sono preposti ed ai centri di costo/ricavo in cui questi eventualmente si ripartiscono, oltre che le informazioni riferite a specifiche esigenze gestionali (es. costi di manutenzione degli edifici, costi di pulizie, di utenze, ricavi di gestione mostre, ecc. ...).

La definizione di questa mappa delle esigenze informative ha permesso di definire successivamente un sistema di reporting mensile in grado di fornire informazioni sui costi sostenuti e sui risultati conseguiti in tempo reale, al fine di permettere decisioni gestionali o organizzative in corso d'opera.

Il sistema consente di creare anche reports riassuntivi, atteso che, in taluni casi, la significatività di parte dell'attività monitorata può emergere solo in relazione ad intervalli di tempo più lunghi.

L'esperienza della Provincia di Ferrara applica una metodologia fondata sulla elaborazione di una "contabilità globale" che, supportata da strumenti informatici, consente l'aggiornamento automatico delle registrazioni rilevando di ogni fatto gestionale gli aspetti: economico, patrimoniale, analitico (per centri di costo e centri di responsabilità), fiscale.

Il sistema contabile è basato sulle seguenti regole:

a) al momento della registrazione di un fatto contabile l'operatore deve essere messo in condizione di conoscere tutti gli aspetti suindicati dell'operazione che si registra;

b) gli archivi (o banche dati) che raccolgono i vari elementi contabili sono integrati, nel senso che la immissione dei dati, effettuata una sola volta, va ad aggiornarli automaticamente;

c) gli aspetti finanziario, economico, analitico, fiscale della "contabilità globale" sono considerati come derivati da un'unica banca dati strettamente correlata con le altre gestioni amministrative (archivio, protocollo, delibere, ecc...).

Attraverso il progetto di "contabilità globale" è possibile tenere costantemente aggiornati i seguenti sistemi contabili:

1) la contabilità su base finanziaria, rilevando, oltre alle scritture obbligatorie per legge anche:

- le schede storiche dei mutui e dei finanziamenti vincolati di parte corrente e di parte capitale (contributi regionali finalizzati, oneri di urbanizzazione per i comuni ecc. ...);
- schede storiche degli investimenti che consentono di verificare l'evoluzione contabile di ogni lavoro dal primo impegno fino al conto finale.

E' possibile anche correlare le gestioni vincolate tra entrata e spesa per evidenziare, sia per ciascun finanziamento che globalmente, i fondi da incassare, quelli giacenti in cassa e quelli eventualmente anticipati.

A fine esercizio si procede al calcolo dei ratei, dei risconti, degli ammortamenti e delle operazioni di chiusura;

- la contabilità analitica: per effettuare corrette imputazioni si è proceduto ad una riorganizzazione complessiva della "macchina burocratica", individuando - come già detto - per tutte le spese i centri di imputazione e i centri di responsabilità.

La corretta tenuta della contabilità generale porta all'aggiornamento continuo del conto del patrimonio, supportato da una serie di schede di carico inventariale del bene o dell'insieme di beni acquisiti nel patrimonio dell'ente. Infine si procede all'aggiornamento della contabilità fiscale, tenendo distinte le fatture "rilevanti ai fini IVA" da quelle relative ai servizi isituzionali.

Provincia di Pistoia

Presso la Provincia di Pistoia l'attività di controllo economico interno della gestione iniziata prima della legge n.142 del 1990, si basa sui seguenti strumenti:

a) Bilancio per risultati

E' un bilancio collegato alla Relazione previsionale e programmatica e al Bilancio di previsione finanziario.

E' composto di:

- schede di base che esplicitano le singole spese generali nell'importo complessivo e nel riferimento alle singole strutture;
- schede di base che esplicitano i singoli programmi, interventi-azioni, risultati a valenza esterna da perseguire;

- scheda di base del personale con l'esplicitazione delle singole spese, tabellari e non tabellari, e del loro riferimento alle strutture;
- schede di riepilogo a livello di struttura, di settore e di Ente.

Ogni ripartizione elementare di questo bilancio è collegata al competente capitolo di bilancio finanziario.

Le schede contengono le previsioni di spesa e quelle correlabili di entrata al fine di evidenziare, avendo presente il pareggio economico, quali spese sono finanziate da entrate "libere" dei primi tre titoli dell'Entrata. Inoltre ogni scheda ha la funzione di responsabilizzare i singoli operatori sia sulla spesa che sull'entrata; le schede contengono le specifiche delle attività da realizzare e gli operatori da impiegare.

Il bilancio per risultati è uno strumento pienamente utilizzato in sede di definizione del Bilancio annuale e pluriennale e integra le responsabilità politiche con quelle tecniche. Le prime a livello di obiettivi, scelte, priorità, le seconde a livello di realizzazione dei risultati con le risorse disponibili e attivabili. Responsabilizza inoltre gli uffici che hanno competenze "di servizio", come per esempio l'Economato, ad effettuare spese e interventi compatibili con i risultati a valenza esterna.

b) Il Sistema degli utilizzi

E' una contabilità di tipo analitico, economico e a valenza budgetaria, tendente a rilevare gli utilizzi delle risorse, in connessione alle attività programmate e strutturate nel Bilancio per risultati.

Questa contabilità presuppone una contabilità finanziaria, che permetta di agganciare i momenti tipici della parte finanziaria e in particolare previsioni, accertamenti, impegni e liquidazioni, registrati per ripartizioni finanziarie di bilancio. Tali momenti vengono registrati nel sistema degli utilizzi secondo la destinazione effettiva delle risorse a:

-interventi-azioni, risultati, programmi-progetti, centri di responsabilità, settori.

Inoltre, questa contabilità si basa su un piano dei conti in corso di affinamento e sviluppo che permette di informare:

- la programmazione e gli amministratori sullo stato di realizzazione di azioni, interventi, programmi;
- i responsabili dei centri di responsabilità sui risultati e sulle spese generali e di personale dagli stessi utilizzate;
- i dirigenti del budget di servizio o di settore con sintesi inerenti ai centri di responsabilità rientranti nella loro rispettiva direzione e coordinamento.

c) Il sistema di reports

Utilizza i dati della suddetta contabilità e, in prospettiva, altri parametri e specifiche, per realizzare un idoneo sistema informativo gestionale interno di supporto alla programmazione, alla gestione, alle scelte alternative, al governo dell'Ente, alle esigenze procedurali e di regolamentazione.

L'esplicitazione di parametri, oltre ad agevolare la conoscenza della progressiva realizzazione delle attività e dei motivi di scostamento tra programmato e realizzato, permette di impostare un utile approccio alla valutazione dei carichi di lavoro.

I primi reports realizzati si riferiscono a circa 90 risultati programmati e sottostanti azioni, nonché a 25 centri di responsabilità, il tutto come definito in sede di bilancio per risultati.

Le informazioni ottenute sono state sottoposte ai responsabili delle varie strutture interessate i quali si sono trovati innovativamente a dover commentare le realizzazioni in connessione a dati quantitativi espliciti riferiti a programmi, risultati, azioni, interventi, centri di responsabilità, settori, e, nella ricomposizione unitaria all'intero Ente.

d) Apposito strumento per la rilevazione dei costi

Utilizza i dati minimi omogenei provenienti dalle rilevazioni analitiche e si basa sul ruolo determinante dei singoli responsabili, i quali debbono gestire avendo ben presenti i costi connessi ai risultati della cui realizzazione sono responsabili.

L'approccio è stato già positivamente utilizzato in occasione di valutazioni connesse a scelte alternative per alcuni impianti sportivi, con importanti risultati: di incremento dei servizi, di minor peso sul bilancio dell'Ente e di un più significativo coordinamento territoriale di quest'ultimo.

Relativamente ai costi è da sottolineare la loro importante valenza economico-sostanziale interna, strettamente connessa agli obiettivi dell'Ente, alle sue caratteristiche interne e alle circostanze esterne, alle specifiche dei risultati da realizzare, agli scopi di rilevazione. Per questi motivi - secondo l'ente - mentre è possibile la determinazione di indicatori e parametri esterni di riferimento o anche vincolanti, di carattere obiettivo, come possono esserlo quelli basati su dati finanziari e fisici, non apparè facilmente proponibile la determinazione di costi validi per tutti gli Enti.

La Provincia di Pistoia rileva che le impostazioni metodologiche sopra illustrato debbono essere armonizzate con i nuovi adempimenti previsti dal D.Leg.vo n.77 del 1995 e successive modifiche; attraverso la realizzazione di un'idonea contabilità economica (art.74 dello stesso D. Leg.vo n.77) non ravvisabile pienamente, ad avviso dell'ente, nel conto economico di cui all'art.71, in quanto economicità significa seguire e dar conto dell'utilizzo delle risorse in connessione ai risultati/servizi programmati, che si realizzano.

Provincia di Vicenza

Dalla relazione del collegio dei revisori dei conti sul bilancio consuntivo dell'esercizio finanziario 1994 dell'Amministrazione provinciale di Vicenza risulta

che il Dipartimento contabilità e bilancio ha portato a termine nel corso del l'istituzione di "Centri di costo" dell'Amministrazione provinciale.

I centri di costo sono 91 così suddivisi:

n.12 - gli Istituti tecnici commerciali;

n. 1 - Istituto per geometri;

n. 1 - Istituto tecnico femminile;

n. 5 - Istituti tecnici industriali;

n. 1 - Istituto tecnico per la chimica conciaria;

n. 1 - Istituto tecnico agrario;

n. 9 - Licei scientifici;

- Organi istituzionali;
- Presidenza;
- Dipartimento personale;
- Ufficio informazione e stampa;
- Ufficio relazioni esterne;
- Dipartimento provveditorato e acquisizione risorse;
- Dipartimento contabilità e bilancio;
- Dipartimento affari legali;
- Fabbricati non adibiti a servizi provinciali;
- Prefettura;

n. 9 - Caserme Carabinieri;

- Caserma Polizia stradale di Vicenza;
- Istituto zooprofilattico di Vicenza;
- Associazione nazionale famiglie fanciulli sub normali di Lisiera;
- Provveditorato agli studi di Vicenza;
- Colonia del giovane agricoltore di Lonigo;
- Istruzione (attività assessorato);
- Cultura (attività assessorato);

- Villa Cordellina Lombardi - Montecchio Maggiore;
- Istituti provinciali di assistenza all'infanzia;
- Assistenza minori;
- Sordomuti;
- Ciechi;
- Assistenza sociale;
- Servizi sanitari ante riforma legge n.833 del 1978;
- Strade provinciali;
- Dipartimento viabilità e trasporti;
- Opere marittime;
- Istituto di genetica e sperimentazione agraria "N. Strampelli" Lonigo;
- Protezione civile;
- Azienda agricola provinciale di Montecchio Precalcino;
- Pesca;
- Caccia;
- Agriturismo;
- Agricoltura;
- Consorzio antigrandine provinciale;
- Associazione allevatori;
- Immobiliare Fiera;
- Turismo (attività assessorato);
- Rete distribuzione carburanti;
- Promozione economica;
- Ambiente;
- Urbanistica;
- Beni ambientali;
- Cave;
- Sport (attività assessorato);

- Spese legali;
- Trasporti;
- Dipartimento edilizia;
- Dipartimento organizzazione;
- Progetto informazione;
- Complesso immobiliare S. Nicola;
- Somme non attribuibili.

E' stato stabilito un piano dei costi da imputare ai singoli "Centri" e contemporaneamente individuati i responsabili dei centri stessi.

Per l'imputazione è stato approntato un programma che trasferisce, mediante una speciale codifica, i costi della contabilità finanziaria normale ai centri di costo.

L'imputazione viene fatta al momento dell'impegno ai singoli capitoli della contabilità finanziaria.

I centri di costo sono seguiti dal Dipartimento contabilità e bilancio.

Con l'utilizzo dei centri di costo è possibile, secondo l'organo di revisione, un'analisi della gestione economica dell'ente e conseguentemente anche dell'efficienza e dell'efficacia della gestione stessa.

Comune di Modena

Le ragioni che hanno spinto l'amministrazione comunale di Modena ad iniziare a metà degli anni '80 l'analisi dei risultati dei servizi comunali sono state sostanzialmente tre.

In primo luogo l'esigenza di conoscere ciò che non si conosceva compiutamente e con sistematicità, come i livelli di efficienza, o si riteneva impossibile conoscere, come elementi qualitativi e di efficacia esterna per servizi su cui era compiuto un alto investimento sociale.

In secondo luogo l'esigenza di realizzare una politica dei prezzi e delle tariffe che avesse come riferimento l'effettivo costo unitario di produzione e l'obiettivo di

differenziare i prezzi (almeno per i servizi a più alto contenuto sociale e a offerta razionata) per evitare iniquità nella distribuzione dei benefici economici.

In terzo luogo vi era l'esigenza di redigere bilanci preventivi in base a più precisi programmi di evoluzione dei servizi; e ciò al fine di qualificare la funzione di programmazione con criteri di selezione basati sull'efficacia e i costi dei servizi.

Oggi sicuramente si impongono anche esigenze funzionali a scegliere tra alternative gestionali, a verificare le dimensioni ottimali delle scale di offerta sempre in relazione ai risultati attesi di qualità ed efficacia, ad attivare il meccanismo dei ruoli e delle responsabilità sui risultati e sull'impiego delle risorse.

L'obiettivo che a tal fine si è posto il Comune di Modena, è stato quello di passare da un bilancio utilizzato a scopi essenzialmente autorizzativi, ad un documento che potesse essere un valido strumento per la gestione delle varie attività di competenza dell'amministrazione comunale, operando all'interno di un modello organizzativo basato sulla corretta e differenziata responsabilizzazione dei vari organi del comune (Consiglio comunale, Assessori e Dirigenti).

Presupposto fondamentale di un modello basato sulla responsabilizzazione, è quello di giungere alla definizione di programmi, progetti, obiettivi fattibili e tempificati, di attivare strumenti in grado di seguire l'attuazione di tali programmi, evidenziando eventualmente gli scostamenti dagli obiettivi; a tutto ciò il Comune di Modena ha indirizzato la sua attività gestionale procedendo ad una riclassificazione del bilancio sulla base dell'organigramma dell'ente e sulla base dei servizi gestiti; è stata in tal modo data priorità al modello organizzativo del Comune rispetto a quello per "sezioni della spesa" e per "rubrica" di cui all'abrogato D.P.R. 421 del 1979.

Il bilancio, titolo I della spesa corrente, pertanto, è stato riorganizzato per settore (esattamente 26) ed all'interno di ogni settore, per le principali attività svolte, i cosiddetti centri di spesa (circa 88).

Tutto ciò ha comportato una disaggregazione dei "capitoli" che spesso erano accentrati, suddividendoli per i vari settori: ad esempio, le manutenzioni ordinarie,

gli interessi sui mutui, le spese per affitti, le assicurazioni, le spese per utenze, le spese condominiali, le spese postali, il premio di produttività, le spese per formazione professionale, le spese per acquisto di giornali, riviste e pubblicazioni, ecc. ....

La stessa operazione è stata fatta per le entrate (il titolo I, II e III) che sono state riclassificate per settore responsabile della realizzazione. Si sono in tal modo costruiti dei veri e propri bilanci di settore e ogni capo settore predispone una "scheda programma" da allegare alle previsioni di bilancio di ogni settore e di ogni centro di spesa; in questa scheda sono indicati in modo preciso e sintetico gli obiettivi che si intende perseguire.

Anche gli investimenti sono stati classificati per responsabilità di attuazione, per settore di riferimento. Si è cercato in questo modo di creare dei veri e propri "budget" (obiettivi - risorse finanziarie ed umane - tempi).

A partire dal bilancio preventivo 1993, ad ogni budget (in sede di presentazione del bilancio), è stato affiancato anche il nominativo del capo settore responsabile della gestione di quella determinata attività o servizio con l'intento di formalizzare sempre più le responsabilità personali.

Si può così affermare che il bilancio di previsione, a partire dal 1993, è stato costruito per "centri di responsabilità". Pertanto, oltre al documento di bilancio predisposto secondo le modalità previste dal D.P.R. 421, sono stati preparati degli allegati specifici che consentono la lettura per programmi, servizi ed interventi, così come prevede l'art.55 comma 4° della legge n.142 del 1990.

Con questa impostazione viene elaborato il consuntivo; i dirigenti predispongono "schede di risultato", in cui, facendo direttamente riferimento alle "schede programma" redatte al momento della predisposizione del bilancio di previsione, vengono evidenziati, in forme sintetiche, i risultati della gestione, gli eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati e le motivazioni di tali differenze. In sede di consuntivo, in allegato alla relazione finanziaria, viene pertanto presentato un volume che riporta per ogni centro di spesa, la scheda programma (quella approvata unita-

mente al preventivo), riprodotta di fianco alla scheda di risultato per favorire la verifica del livello di attuazione dei programmi, e per stimolare i dirigenti a predisporre programmi realistici e seguirne in concreto l'attuazione.

Un punto importante nel processo di controllo attivato presso il comune di Modena è il rapporto di gestione il quale consiste nella rappresentazione commentata degli indicatori di risultati di ciascuno dei servizi, indicatori che sono ripartiti nelle quattro aree di indagine: efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi.

I servizi compresi nel rapporto di gestione 1994 riflettono uno spettro piuttosto ampio dell'intervento pubblico locale nell'area socio-assistenziale, nell'area educativa, in quella culturale e del tempo libero. Queste aree includono sia servizi indispensabili sia servizi necessari, sia servizi a domanda individuale (assistenza, asili, teatro, impianti sportivi, mercato bestiame), sia servizi generali e istituzionali (biblioteche, circoscrizioni) sia servizi a carattere produttivo come le farmacie.

Sono stati esaminati anche diversi servizi amministrativi o servizi intermedi che entrano come imput in quelli finali, quali la produzione di stampati, il servizio di manutenzione; il servizio di programmazione, il servizio rilascio concessioni edilizie, il servizio di emissione dei mandati di pagamento.

Complessivamente il piano di analisi risulta articolato in 30 servizi aggregati (centri di responsabilità); 100 servizi sintetici distribuiti in 110 unità di produzione (centri di costo).

L'analisi economica, che fa riferimento ai centri di costo, riguarda gli andamenti nel tempo dei costi unitari per prodotti e prestazioni ed ha lo scopo specifico di evidenziare i fondamentali elementi che determinano l'efficienza di un servizio, e ciò al fine di consentire eventuali interventi di aggiustamento da parte di che ne ha la responsabilità diretta. In tal modo il controllo di gestione si configura come strumento di guida per la direzione operativa oltre che per quella politica.

Il modulo di controllo in esame si chiude con il rapporto di valutazione che si estrinseca in una scheda valutativa sintetica nella quale, per ogni servizio e per cia-

scuna area di indicatori (efficacia, efficienza, economicità, qualità) si procede all'individuazione dei punti critici, degli scostamenti dagli obiettivi prefissati, delle anomalie più significative, della variabilità tra unità produttive dello stesso servizio, suggerendo eventuali proposte.

Comune di Ravenna

Fin dal 1984 l'Amministrazione comunale di Ravenna ha proceduto all'analisi dei costi di alcuni servizi a domanda e di alcuni servizi generali istituzionali, utilizzando come metodologia applicativa il sistema dei "bilanci programma".

L'obiettivo era quello di migliorare i livelli di produzione dei servizi, parte dei quali interessati, nella prima metà degli anni ottanta, da processi di ristrutturazione legati all'andamento dei trend demografici. In questa ottica è stato privilegiato lo studio dei costi di produzione di un campione di servizi come primo passo da compiere verso una introduzione più generalizzata del processo di controllo di gestione.

La metodologia impiegata, oltre a fornire elementi utili nella valutazione dello "stato di salute" dei servizi-campione, si proponeva esplicitamente quale strumento atto al perseguimento sistematico di una maggiore efficienza economica nella gestione dei servizi pubblici locali e, a più lungo termine, di una loro maggiore efficacia. La convenzione con il centro studi incaricato della implementazione del nuovo processo riguardava prevalentemente la rilevazione e l'analisi dei costi di produzione dei servizi, con l'invito a formulare primi programmi operativi e a predisporre standard di rendimento, anche per periodi infrannuali.

L'esperienza, dopo essere stata condotta su sei servizi-campione, è continuata anche negli anni successivi, allargando lo spettro delle aree esaminate e cercando di coinvolgere anche dirigenti e funzionari dei vari settori. Oggetto di osservazione sono stati: servizi generali (segreteria generale, servizi demografici, circoscrizioni), servizi a domanda (scuole materne comunali e statali, asili nido, centri ricreativi

estivi, mense, trasporti e onoranze funebri, assistenza economica, servizi sociali), servizi sul territorio (servizio di illuminazione pubblica, servizio strade e fognature, ecc. ...). Attualmente, dopo che è stata sperimentata per un biennio anche una analisi globale su tutti i servizi comunali (esperienza che successivamente è stata ridimensionata per la incompletezza dei dati raccolti) le elaborazioni interessano prevalentemente i servizi a domanda individuale anche se non di rado si effettuano indagini specifiche a richiesta di singoli assessorati o di singoli servizi per valutare ad esempio la convenienza a introdurre forme di gestione in appalto in alternativa alla produzione in economia.

Se in sede di avvio delle analisi l'amministrazione si è avvalsa della collaborazione di un centro studi, dal 1986 invece è un ufficio comunale, inserito prima nell'ambito del settore programmazione e controllo, poi all'interno del settore ragioneria e finanze, che provvede alle elaborazioni contabili. I dati raccolti e riclassificati vengono presentati annualmente e sono pubblicati in un rapporto, insieme alla relazione al conto consuntivo.

L'unità operativa controllo di gestione per effettuare le elaborazioni contabili e produrre i rapporti annuali ha impostato un sistema informativo che in un primo tempo è risultato indipendente dalla contabilità finanziaria. Tale opzione, seguita fin dal 1984, era stata effettuata poiché da un confronto fra dati finanziari e dati ricavati direttamente dai servizi sottoposti ad analisi era emersa la scarsa attendibilità in alcune situazioni dei dati finanziari, dovuta ad un mancato aggiornamento della pianta organica e all'inserimento in bilancio di dati stimati in modo differente rispetto alle elaborazioni impostate attraverso la contabilità analitico-economica. Negli anni successivi, pur mantenendo sistemi contabili distinti, si sono individuate specifiche forme di collegamento.

La rilevazione dei dati economici segue sostanzialmente questo schema:

a) i costi relativi al personale si ottengono rilevando presso i vari servizi i dati fisici del personale dipendente (di ruolo e supplente) e utilizzando per le elaborazioni contabili valori medi rielaborati dall'ufficio stipendi;

b) i costi relativi all'acquisto di beni e servizi (utenze, beni di consumo, servizi di pulizia, costi di gestione, ecc. ...) si desumono dalla banca dati costituita proprio per registrare la imputazione ai vari centri di costo;

c) per i beni di carattere pluriennale si impiegano i valori di inventario forniti dal servizio patrimonio e si applicano a questi i coefficienti fiscali di ammortamento;

d) una volta determinati i costi tecnici di produzione si perviene ai costi complessivi aggiungendo una quota di costi generali, desunti attraverso rielaborazioni tratte dalle scritture finanziarie.

I valori così determinati sono riclassificati su apposite tabelle impostate grazie all'ausilio di personal computer e vengono aggiornati annualmente. I costi totali si pongono a confronto con gli indicatori di risultato e sono oggetto di analisi e valutazioni sul grado di economicità e di copertura finanziaria.

I prospetti riferiti ai singoli centri di costo sono esaminati dall'organo consiliare e dai dirigenti dei servizi che, sulla base di quanto emerso, possono proporre interventi correttivi al fine di migliorare il grado di efficienza e la distribuzione del servizio sul territorio. Le elaborazione contabili vengono impiegate anche per la predisposizione dei piani finanziari relativi a nuovi investimenti che comportino spese di gestione.

Recentemente l'analisi dei costi è stata affiancata da una serie di elaborazioni e di indici, frutto di una attenta collaborazione con i servizi analizzati, che ha lo scopo di fornire un quadro conoscitivo più completo di quello ricavabile dal solo esame dei dati finanziari o economici e che costituisce un utile punto di partenza in sede di predisposizione del bilancio preventivo.

E' stata inoltre impostata una diversa articolazione del bilancio finanziario, allo scopo di responsabilizzare maggiormente la dirigenza nella gestione delle risor-

se attribuite, con la predisposizione di sub-budget di servizio, collegati con i programmi che l'ente locale intende perseguire e raggiungere nell'arco dell'esercizio, soggetti a verifica per consentire il riscontro fra obiettivi programmatici e risultati conseguiti.

Comune di Venezia

Presso il comune di Venezia il controllo di gestione è stato avviato, con una propria struttura, nel 1992. La metodologia adottata è tuttora la seguente:

1) si è proceduto alla individuazione dei centri di responsabilità, cioè delle unità operative nelle quali si può articolare l'attività dell'ente, volta, direttamente o indirettamente, al perseguimento degli obiettivi programmati;

2) si è elaborato un sistema di schede con le quali rilevare per ogni centro di responsabilità i relativi dati, sia finanziari che fisici. Tali schede rappresentano nel loro insieme la versione "analitica" del bilancio ufficiale. Attualmente è in corso l'acquisizione di un pacchetto software con il quale meccanizzare l'intera procedura del controllo di gestione. Ciò permetterà di estendere il controllo a tutti i centri di responsabilità e di avere continuamente dati aggiornati in tempo reale sull'andamento dei vari servizi comunali sia in termini fisici che finanziari. Sarà, inoltre, facilitata la redazione di periodici reports gestionali attraverso i quali verificare la performance di ogni centro di responsabilità;

3) si è individuato un insieme di indicatori atti a misurare per ogni centro di responsabilità il volume dei fattori operativi impiegati, il volume delle prestazioni erogate, nonché l'efficacia e l'efficienza;

4) si è realizzato un archivio che permette il confronto tra i dati della gestione corrente con quelli di gestioni precedenti o con dati di altri comuni aventi dimensione simile a quella del comune di Venezia.

Le maggiori difficoltà incontrate nell'avvio del controllo di gestione possono essere così sintetizzate:

- difficoltà di individuare e quantificare in modo preciso gli obiettivi gestionali da raggiungere. Ciò ha comportato molte volte l'impossibilità di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi e quindi l'efficacia dell'azione amministrativa. D'altra parte, la relazione previsionale e programmatica, cioè il documento nel quale dovrebbero essere chiaramente esplicitati gli obiettivi da raggiungere, molte volte è fumosa e non viene redatta con quella meticolosità che l'importanza del documento richiede;
- la struttura organizzativa molte volte non coincide con la struttura tecnica del controllo di gestione con la conseguenza che alcune tipologie di costo di un dato centro di responsabilità non sono direttamente gestite dal responsabile del centro, ma dipendono da altri centri. Ciò comporta notevoli difficoltà nella quantificazione dei costi e nella loro imputazione all'esatto centro di responsabilità;
- in molti centri di responsabilità il controllo di gestione viene considerato esclusivamente come uno strumento con il quale "indagare" l'attività dei responsabili dei centri stessi. Così inteso, il controllo di gestione viene rifiutato o al massimo considerato come un mero adempimento formale al quale bisogna ottemperare. Il controllo di gestione, invece, deve essere inteso come uno strumento a disposizione prima di tutto dei responsabili dei servizi al fine di verificare il reale andamento dell'attività del centro di responsabilità ed adottare eventuali misure correttive nell'ipotesi in cui l'andamento reale si discosti dall'andamento voluto o programmato.

Comune di Carpi

L'impostazione metodologica seguita dal comune di Carpi è differente dalle altre che sono state illustrate in precedenza.

Infatti in questo caso non sono stati utilizzati schemi e modelli che partono dall'analisi delle opere di produzione dei vari servizi, per pervenire, dopo aver determinato i costi unitari, alla individuazione di indici di efficienza e di efficacia.

A Carpi i modelli di riferimento utilizzati non sono stati desunti dalla dottrina economico-aziendale basandosi essi sulle "valutazione delle politiche". Il percorso seguito individua l'oggetto di analisi nelle "politiche" intendendo con ciò l'insieme di azioni e/o scelte più o meno collegate tra loro, in risposta ad un bisogno, a un'opportunità, a una domanda non soddisfatta che si ritiene possa essere risolta con un'azione pubblica. L'attenzione prevalente viene posta all'efficacia degli interventi, cercando di stimare il rapporto tra domanda e offerta nel suo andamento storico. Non si effettuano confronti tra servizi diversi, ma analisi a consuntivo delle tendenze evolutive di ciascuno nel tempo ed infine si considerano le risorse così come disponibili dai conti consuntivi finanziari, riferendosi quindi a dati di spesa/entrata e non di costo/ricavo.

Si è proceduto al lavoro di ricerca attraverso una serie di interviste indirizzate ai responsabili dei servizi al fine di rilevare per ciascuna area le attività svolte, l'utenza interessata, le modalità di accesso, le tariffe applicate, il personale in pianta stabile e quello in servizio, i dati finanziari, etc.... Per ciascun servizio si sono rilevati gli indicatori utili a fornire informazioni significative in termini di efficacia, qualità, efficienza, cercando di stimare il rapporto fra domanda e offerta e le tendenze evolutive in atto. Attraverso la rilevazione di valori contabili tratti dalle scritture finanziarie sono state elaborate serie storiche dei dati di spesa e di entrata per i servizi oggetto d'osservazione.

Oltre alla relazione a cadenza annuale sul funzionamento dei servizi comunali, vengono monitorati mensilmente i tempi di rilascio di concessioni e autorizzazioni edilizie; indicatori e *reports* (questionari per l'acquisizione di informazioni relative ai vari settori) sono raccolti in manuali di costruzione del sistema informativo per il controllo di gestione dei servizi comunali.

I servizi a tutt'oggi analizzati sono:

I servizi sociali:
- l'assistenza economica
- l'assistenza domiciliare per anziani
- i servizi residenziali per anziani
- gli interventi rivolti all'handicap

I servizi culturali:
- la biblioteca
- la ludoteca
- il teatro comunale
- la fonoteca
- il museo civico
- il museo monumento al deportato

Gli interventi scolastici:
- gli asili nido
- le scuole d'infanzia
- la refezione nelle scuole elementari
- l'istituto musicale pareggiato Tonelli
- il centro di formazione professionale

I servizi sportivi:
- la piscina
- le palestre

Gli interventi manutentivi:
- le fognature
- l'illuminazione pubblica e gli impianti semaforici
- le strade
- il verde pubblico
- i fabbricati comunali

Il servizio di polizia mortuaria

I servizi produttivi:
- il servizio acquedotto
- il servizio gas metano
- il servizio depuratore
- il servizio igiene urbana

Il servizio di polizia municipale

I fabbricati comunali concessi in affitto

Le attività commerciali

L'edilizia privata.

Con la definizione del primo progetto, relativo all'adozione di una contabilità economico-analitica, il comune di Carpi si propone di introdurre gli strumenti che rendano effettivamente possibile il controllo dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, mediante un sistema basato su:

1) predisposizione di un piano di obiettivi per servizio/unità organizzativa;

2) allocazione delle risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi programmati;

3) rilevazione, a livello di servizio/unità organizzativa dei risultati raggiunti, delle risorse impiegate e dei correlativi costi sostenuti;

4) valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi (efficacia) e delle modalità di utilizzo delle risorse (efficienza);

5) revisione delle azioni intraprese per il miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia.

Per l'impostazione del sistema di controllo sopra descritto il comune ha scelto di adottare la logica *"Activity-based"*, in base alla quale, muovendo dalle unità organizzative in cui si articola la struttura formale dell'ente:

- si individuano le attività esplicate;
- si analizzano le attività individuate in termini di risorse umane, tecnologiche, beni di consumo e prestazioni di servizi, risorse di cui l'unità dispone per l'erogazione dei servizi;
- si definiscono le tipologie/configurazioni di servizi resi (centri di costo);
- si individuano i processi/sottoprocessi, intesi come successioni di attività accomunate da una stessa "funzione obiettivo" ed orientate alla produzione di una specifica configurazione di servizio (centri di attività).

L'analisi, iniziata nei primi mesi del 1994 e tuttora in corso di svolgimento, consente di:

1) definire, al fine di una allocazione dei costi in base al principio di effettivo assorbimento delle risorse da parte dei vari servizi, le categorie di processo/sottoprocesso, individuabili in:

- processi/sottoprocessi di indirizzo/alta direzione, vale a dire quelli che hanno la funzione di individuare strategie, definire politiche, programmare gli interventi, guidare la gestione e controllare il raggiungimento degli obiettivi;
- processi/sottoprocessi primari, individuabili in quelli orientati alla produzione/erogazione dei servizi rivolti agli utenti finali;
- processi/sottoprocessi di supporto, orientati alla soddisfazione delle esigenze di funzionalità delle strutture interne all'ente.

2) definire lo schema di funzionamento della contabilità analitica e le modalità attraverso le quali la stessa verrà alimentata.

Partendo dalla contabilità economica, che affiancherà quella finanziaria comunque obbligatoria per legge e rispondente a finalità autorizzatorie della spesa, e attraverso un adeguato sistema di codifica delle attività svolte all'interno dell'ente, i costi generati dal verificarsi dei fatti di gestione verranno riferiti alle corrispondenti attività, a loro volta ricondotte ad un determinato processo. Data poi la configurazione dei servizi, i costi direttamente riferibili agli stessi verranno immediatamente a questi imputati, mentre i costi indiretti, identificabili in quelli ricondotti ai processi di indirizzo e di supporto verranno ripartiti in base ad appropriati indicatori e parametri.

Nel maggio 1994 lo Statuto del comune di Carpi, nell'ambito della trattazione della formazione del bilancio di previsione, ha previsto l'avvio del processo programmatorio - tuttora in corso - attraverso la definizione di obiettivi e programmi, nonché la creazione di un sistema informativo al fine di assicurare che gli obiettivi siano realizzati. Il comune ha adottato il controllo di gestione come metodo perma-

nente avvalendosi di apposito ufficio; sulla base di informazioni contabili ed extracontabili gli addetti al controllo elaborano opportuni indicatori, redigono e trasmettono alla giunta e ai dirigenti rapporti periodici, collaborano alla stesura di bilanci di previsione, relazioni previsionali e programmatiche e relazioni illustrative dei risultati dei conti consuntivi con un rapporto sulla gestione dei servizi.

Nel 1995, in sede di predisposizione degli elaborati per il bilancio di previsione 1996, si è adottata una nuova stesura della Relazione previsionale e programmatica. Partendo dai capitoli di bilancio e dalla loro suddivisione per "centri di responsabilità", si sono definiti i "programmi", intesi come insieme coerente di attività e risorse destinate al raggiungimento di determinati obiettivi omogenei. Per ogni programma sinteticamente descritto nei contenuti e identificato da un codice appositamente costruito, si sono indicati gli obiettivi triennali e le risorse umane, tecniche e finanziarie attribuite nel triennio. Il codice-programma, riportato nel bilancio pluriennale, elaborato per capitoli, identifica ogni capitolo appartenente al programma stesso e consente la lettura del bilancio, come previsto dalla legge. L'identificazione dei programmi nel bilancio. avviene sia riguardo alla spesa corrente che a quella in conto capitale. La spesa corrente "di sviluppo" viene descritta nei singoli "progetti" allegati a ciascun programma.

L'esplicitazione degli obiettivi completa il quadro di riferimento per il sistema dei controlli, consentendo la valutazione dei risultati, non solo in relazione al *trend* storico, ma anche alle necessità prestabilite di erogazione di servizi e realizzazione di interventi, sia in termini quantitativi che qualitativi.

A sua volta la valutazione effettuata consentirà una migliore definizione degli obiettivi, nonché della congruità delle risorse attribuite, svolgendo una funzione di supporto al sistema decisionale.

Comune di Bologna

Resoconto cronologico

Il processo di pianificazione e controllo del comune allargato (comune di Bologna + aziende municipalizzate + società controllate) ha preso avvio compiuto nel settembre del 1989, con l'approvazione da parte della giunta municipale del documento di programmazione economico-finanziaria relativa al triennio 1990-1992.

In quel documento infatti si è affermata la necessità di sostituire alla logica del "bilancio incrementale" quella della pianificazione fondata sulla determinazione degli obiettivi e, in base ad una conseguente collocazione delle risorse disponibili, sulla predisposizione delle attività necessarie a conseguirli.

Questo ha comportato il riesame di tutte le attività intraprese dal comune nei vari settori, di tutte le spese sostenute, di tutti i finanziamenti erogati ad altri soggetti per accertare:

- se esistevano ancora le ragioni che storicamente avevano determinato ogni singola attività;
- se ogni singola attività, in rapporto anche al suo significato economico, doveva continuare ad essere gestita nelle forme tradizionali;
- se vi fossero attività nuove, che era necessario intraprendere in rapporto alla domanda sociale e alle scelte strategiche di sviluppo della città.

Sulla base di questa analisi sono stati individuati cinque settori ai quali destinare maggiori risorse e precisamente:

- gli interventi nei confronti della popolazione anziana, soprattutto non autosufficiente;
- gli interventi nei confronti del settore della casa, soprattutto per l'immissione sul mercato di alloggi in affitto;
- gli interventi per l'ambiente e la salute alla persona;
- gli interventi per lo sviluppo delle funzioni metropolitane dell'area urbana bolognese;

- gli interventi per una radicale modernizzazione della macchina comunale ai fini di garantire i diritti dei cittadini a servizi più efficaci e più efficienti.

La destinazione di maggiori risorse a questi cinque settori ha potuto essere ottenuta solo riesaminando le rimanenti attività svolte dal comune unitamente alle loro forme di gestione.

In particolare rafforzare il ruolo di governo complessivo del comune e restringere l'area della gestione diretta ha significato intervenire su una gamma molto estesa di attività di carattere strumentale, che non influiscono sulle funzioni istituzionali dell'ente e sono tali da richiedere un'organizzazione di carattere aziendale.

L'idea di diversificare la forma di gestione dei servizi e delle attività del comune e delle sue aziende speciali a seconda delle loro specifiche caratteristiche, anche con forme di collaborazione fra pubblico e privato, ha suscitato notevole interesse fra le forze politiche, sociali ed economiche cittadine ed anche a livello nazionale.

Le attività ed i servizi del comune sono stati così distinti in tre comparti:

- i servizi strategici da gestire ancora direttamente, anche se in forme meno burocratiche di quelli esistenti e più predisposte alla collaborazione degli utenti e del volontariato (es. i servizi educativi della prima infanzia, servizi socio-assistenziali, ecc.);
- i servizi per i quali la gestione diretta del comune deve combinarsi con l'associazionismo e con le iniziative imprenditoriali autonome (es. servizi culturali e sportivi) oppure deve essere ridefinita (es.: istituti medi comunali e formazione professionale);
- i settori nei quali è opportuno sostituire le attuali forme di gestione (diretta od attraverso aziende municipali) con società per azioni di diritto comune e le attività di carattere aziendale per le quali si possono ipotizzare forme di gestione imprenditoriale diverse da quelle attuali.

Sulla base di questa classificazione sono state individuate tre possibili modalità di intervento:

- cessione ai privati dei diritti proprietari di attività nelle quali si ritiene esaurita la funzione pubblica (es. macello bestiame, alcune partecipazioni azionarie, ecc.);
- costruzione di società per azioni per attività di servizi di carattere strategico attualmente gestiti direttamente o attraverso aziende di carattere speciale (es.: centro elaborazione dati, patrimonio immobiliare, servizi pubblici locali, ecc.);
- cessazione della gestione diretta di determinate attività strumentali per acquistare il servizio sul mercato, anche attraverso la partecipazione del comune alla proprietà di imprese che producono tali servizi (es.: manutenzione e servizi di pulizie, ecc.).

Descrizione del processo di pianificazione e controllo

Il sistema di pianificazione e controllo adottato prevede l'approvazione, nel maggio di ciascun anno, del piano operativo contenente, per ciascuna area di attività (sistemi) sia diretta che attraverso aziende e società partecipate, gli obiettivi del triennio successivo e le corrispondenti previsioni di entrata, di uscita e di investimento, nonché il *timing* dei progetti principali.

Si sono già individuati, inoltre, per ciascun sistema, alcuni indicatori di attività (a seconda dei casi e delle specificità più orientati a verificare efficienza e produttività o efficacia) la cui rilevazione avviene in relazione a periodi di tempo diversificati in funzione delle peculiarità delle diverse attività.

Coerente con il piano, entro ottobre di ciascun anno viene approvato il *budget* ed il bilancio dell'anno successivo. Le tappe principiali del processo sono:

a) definizione della nuova classificazione delle entrate, delle uscite e degli investimenti che consente di comprendere effettivamente negli strumenti di programmazione economico-finanziaria (piano operativo e *budget*) la realtà del comune allargato;

b) individuazione, da parte degli organi, su proposta della direzione generale, delle aree prioritarie di intervento, delle linee strategiche di triennio e conseguenti fondamentali proposte in materia di entrate, uscite ed investimenti (Piano);

c) specificazione, da parte della direzione generale, degli interventi di dettaglio nell'ambito delle aree sul 1° anno di piano (*budget*). Approvazione entro ottobre da parte degli organi;

d) verifica periodica dell'andamento della gestione tramite consuntivi di periodo per attivare eventuali correttivi: misurazione per differenza con il *budget* e consuntivo esercizio precedente e impostazione eventuali correttivi (preconsuntivi).

Le cadenze temporali di queste iniziative sono marzo-giugno-settembre e consuntivo di fine anno;

e) indirizzo dell'attività dei dirigenti sulle aree strategiche e/o di maggiore risultato.

In questo caso le scadenze sono coerenti con gli oggetti specifici (programmi obiettivo/progetti).

Nei confronti delle aziende municipalizzate e consortili e, ovviamente, delle società per azioni che operano in regime di contabilità economica, è stata adottata una specifica procedura che realizza una omogenea riclassificazione di bilancio (conto economico e stato patrimoniale) e la evidenziazione del flusso di cassa, nonché di indici economico-finanziari. Tale riclassificazione consente ad oggi di "aggregare" i dati forniti, ma è già impostata in modo tale da consentire un vero e proprio consolidamento.

Linee di evoluzione

Recentemente è stato realizzato il nuovo schema organizzativo dell'ente all'interno del quale la funzione "pianificazione e controllo" trova una precisa collocazione organizzativa. Le funzioni previste sono le seguenti:

- predisposizione di *budget*, consuntivi di periodo, preconsuntivi, indicatori, stato di avanzamento dei progetti per parte economica e degli investimenti, in collabora-

zione con i direttori e con il controllo di gestione delle unità organizzative e delle società/aziende;

- predisposizione del piano operativo per parte economica e degli investimenti in collaborazione con i direttori e con il controllo di gestione delle unità organizzative e delle società/aziende;
- responsabilità del settore finanza per minimizzare il costo del denaro.

L'evoluzione della funzione di pianificazione e controllo prevede lo sviluppo della sua azione lungo tre linee principali: l'integrazione delle attività del comune allargato, lo sviluppo di un sistema integrato di valutazione della *performance* dell'attività dell'ente e lo sviluppo di un più chiaro sistema di informazione del "cittadino-utente".

Per ciò che riguarda le aziende e le società controllate, l'esistenza di una procedura automatizzata ed omogenea di riclassificazione dei dati rappresenta il primo passo verso il collegamento in rete dell'intero comune allargato attraverso passaggi graduali che ipotizzino una resa automatica della maggior parte dei dati direttamente dai sistemi informativi di ciascuna realtà imprenditoriale.

Come anticipato più sopra, il consolidamento dei risultati delle aziende e società nell'ottica della *"holding"* comunale, è uno dei risultati che il Comune ritiene possibile conseguire approntando ulteriori livelli di analisi e riclassificazione delle poste di bilancio, nonché ovviamente delle interconnessioni e delle reciprocità nelle attività svolte dal comune allargato.

E' previsto un ulteriore approfondimento del sistema degli indicatori, da un lato per costruire un mix di parametri che complessivamente possa dar conto di tutti gli aspetti dell'attività, dall'altro per rendere maggiormente tempestiva, là dove necessario e possibile, la consuntivazione di questi elementi.

L'informazione al cittadino/utente e le sue modalità rappresentano un ulteriore passaggio/obiettivo del processo.

Attualmente i *report* prodotti periodicamente vengono inviati oltre che a tutti i dirigenti, a tutti i consiglieri comunali, di circoscrizione, di amministrazione delle aziende e società collegate. I più significativi vengono trasmessi anche alle categorie economiche e ai sindacati. In prospettiva è prevista la stesura di un *report* sintetico a diffusione più ampia.

Le esperienze riportate non esauriscono il quadro delle indagini e delle sperimentazioni che gli enti locali hanno attivato al fine di migliorare la produttività dei servizi. Infatti, ancorché la Sezione non sia in possesso di appositi documenti illustrativi delle modalità operative del controllo di cui trattasi, dagli atti di convegni risulta che esperienze del genere si sono avute nei comuni di Milano, Belluno, Como, Monza, Parma, Faenza, Lugo, Russi, Cortina, Figline Valdarno, Fiesole, Brindisi, Conversano, Palermo, Rimini, Imola, Sassuolo, Lugo, Castelnuovo Rangone, nonché nelle province dei Reggio Emilia, Mantova, Piacenza, Bergamo, Catania.

In alcune delle città considerate si sono prodotti dei casi di "studio" piuttosto che vere e proprie esperienze che richiedono il carattere della continuità; valga per tutte l'esempio del comune di Belluno, che nel 1988 presentò in un convegno nazionale i risultati del proprio lavoro, senza ripetere negli anni successivi le rilevazioni contabili; e, ancora, l'esperienza del comune di Torino (della quale non è stata realizzata la fase operativa) imperniata sui bilanci - programma e chiaramente guidata dall'aspirazione di collegare controllo di gestione, processi decisionali politico-amministrativi e programmazione dei servizi.

Nella maggior parte dei casi il controllo di gestione è stato limitato ai servizi a domanda individuale e, laddove l'ente li gestisce ancora in forma diretta, anche servizi a carattere produttivo (acquedotto, nettezza urbana, ...).

Per rendere più semplici i processi di rilevazione contabile occorre che l'ente abbia la disponibilità di sistemi informativi integrati, in grado di consentire, attraverso una sola immissione dei dati riportati sui diversi documenti, l'aggiornamento

immediato dell'archivio della contabilità finanziaria, dell'archivio relativo alla contabilità analitica, nonché di quello patrimoniale, passando anche attraverso la rilevazione di quegli aspetti economici (es. gli ammortamenti) che non possono essere trascurati nell'attuazione del controllo di gestione.

Le difficoltà incontrate da enti che intendevano introdurre forme di analisi gestionale sono dovute anche al fatto che i conti, non essendo sempre disponibile un adeguato sistema informativo, dovevano essere tenuti in forma manuale o con l'ausilio di semplici fogli elettronici. Se infatti non si dispone di un valido sistema integrato, l'avvio concreto di un processo di controllo gestionale risulta alquanto arduo, dal momento che le rilevazioni manuali sono particolarmente laboriose e complesse e rischiano di assorbire grandi energie.

Ma, oltre alle difficoltà tecniche segnalate, non vanno sottaciuti altri problemi con cui spesso ci si è dovuti confrontare.

Il sistema di finanza derivata che fino al 1992 è rimasto vigente nei confronti degli enti locali ha portato ad una progressiva deresponsabilizzazione degli organi di governo locale, manifestatasi attraverso una serie di rimborsi operanti quasi "a piè di lista" nei confronti di importanti voci di spesa.

Ora si sta avvertendo una inversione di tendenza. La introduzione dell'ICI, l'imposta comunale sugli immobili (che ha un'aliquota il cui livello viene fissato dagli organi di governo locali), e la cessazione del rimborso da parte dello Stato dei mutui contratti per investimenti, obbligano gli enti locali a fare delle scelte precise, a gestire con economicità i diversi servizi, a cercare di scegliere fra le diverse opere pubbliche quelle che effettivamente sono reputate le più urgenti.

Restano tuttavia ancora molti problemi. Gli amministratori non sempre si rendono conto della portata informativa del controllo gestionale e continuano ad operare seguendo le logiche "tradizionali"; ma anche alcuni di coloro che capiscono che effettivamente i servizi devono essere gestiti in maniera diversa, per seguire lo-

giche di tipo clientelare possono essere tentati di "mettere nel cassetto" i risultati pur interessanti emersi attraverso le indagini conoscitive.

Orbene, per evitare che gli articoli 39,40 e 41 del D.Leg.vo n.77 del 1995 siano destinati a rimanere inapplicati, la Sezione ritiene che negli enti di media e grande dimensione le difficoltà tecniche possano essere superate attraverso adeguati sistemi informativi che le softerhouses sicuramente entro qualche anno saranno in grado di predisporre. Per gli enti più piccoli sono auspicabili forme di rilevazione dei costi di gestione più semplificate, atte comunque a consentire agli operatori di individuare la convenienza o meno che si intravede nelle forme di gestione dei servizi.

Contemporaneamente va esercitata una adeguata forma di sensibilizzazione nei confronti della generalità della cittadinanza e delle forze politiche, attraverso l'acquisizione di quella cultura economico-gestionale che deve diventare patrimonio diffuso nelle amministrazioni pubbliche.

REGIONI	1 Assenza relazione Giunta e/o relazione revisori	2 Mancata correlazione tra relazione revisori e relazione Giunta	3 Contrapposizione tra scritture, conto consuntivo e bilancio	4 Anticipazioni di cassa. Partite	5 Alienazione copertura spese per impegni responsabile servizio finanziario	6 Impossibilità verifica situazione patrimoniale	7 Omessa verifica situazione patrimoniale	8 Partite su debiti fuori bilancio	9 Irregolare copertura costi e servizi e Partite sui servizi	10 Accertamento effettivo residui. Partite	11 Omessa riscossione ris. canoni, credit. Solleciti riscossione crediti	12 Illegittimo utilizzo di fondi a destinazione specifica	13 Utilizzo fondi strutturali CEE	14 Partite compensi incentivanti	15 Mancata collaborazione da parte dell'ente	16 Assenza proposte sui servizi	17 Mancato controllo su servizi	18 Esistenza di una contabilità economica	19 Relazione insufficiente
PIEMONTE	3	0	0	0	0	22	0	0	1	5	11	0	0	0	0	20	4	1	2
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	4	0	0	1	0	34	5	4	3	11	15	0	0	0	0	37	8	0	5
LIGURIA	1	0	0	0	0	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	11	3	0	3
TRENTINO A. ADIGE	0	0	0	0	0	2	0	1	0	1	2	0	0	0	0	1	0	1	0
VENETO	2	0	0	0	0	17	2	4	0	8	6	0	0	0	0	18	2	0	4
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	6	0	0	0	2	1	0	0	0	0	5	1	0	3
EMILIA ROMAGNA	1	0	0	0	0	20	0	0	0	6	3	0	0	0	0	18	2	2	6
TOSCANA	2	0	1	0	0	27	1	1	0	6	8	0	0	0	2	15	2	0	4
UMBRIA	2	0	0	1	0	7	0	2	1	2	3	0	0	0	0	6	0	0	0
MARCHE	0	0	0	0	0	13	1	1	0	2	3	0	0	0	0	4	0	0	1
LAZIO	8	0	1	1	0	20	3	3	2	10	11	0	0	0	0	12	6	0	2
ABRUZZO	3	0	3	0	0	8	2	3	1	6	6	0	0	0	0	9	2	0	4
MOLISE	0	0	0	0	0	3	0	0	1	3	4	0	0	0	0	2	0	0	0
CAMPANIA	5	0	5	1	0	48	2	10	2	20	23	0	0	0	2	40	1	1	5
PUGLIA	5	0	4	0	0	35	7	11	11	18	23	0	0	0	2	29	7	0	6
BASILICATA	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
CALABRIA	6	0	2	0	0	11	0	2	1	6	6	0	0	0	0	7	1	0	1
SICILIA	11	0	11	0	0	23	4	14	5	16	28	0	0	0	3	26	9	0	3
SARDEGNA	2	0	1	0	0	9	2	0	1	1	6	0	0	0	1	10	5	0	6
TOTALE NAZIONALE	68	0	29	4	0	317	31	56	29	122	161	0	0	0	10	267	54	6	56

IRREGOLARE COPERTURA DEI COSTI E DEI SERVIZI
P=IRREGOLARE COPERTURA DEI COSTI E DEI SERVIZI

REGIONI	P	TOTALE
PIEMONTE	1	1
VALLE D'AOSTA	0	0
LOMBARDIA	3	3
LIGURIA	0	0
TRENTINO A. ADIGE	0	0
VENETO	0	0
FRIULI V. GIULIA	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	0
TOSCANA	0	0
UMBRIA	1	1
MARCHE	0	0
LAZIO	2	2
ABRUZZO	1	1
MOLISE	1	1
CAMPANIA	2	2
PUGLIA	11	11
BASILICATA	0	0
CALABRIA	1	1
SICILIA	5	5
SARDEGNA	1	1
TOTALE NAZIONALE	29	29

OMESSA RISCOSSIONE FITTI, CANONI, CREDITI
O=OMESSA S=SOLLECITO

REGIONI	O	S	TOTALE
PIEMONTE	3	8	11
VALLE D'AOSTA	0	1	1
LOMBARDIA	6	9	15
LIGURIA	0	0	0
TRENTINO A. ADIGE	2	0	2
VENETO	3	3	6
FRIULI V. GIULIA	1	0	1
EMILIA ROMAGNA	0	3	3
TOSCANA	0	8	8
UMBRIA	1	2	3
MARCHE	0	3	3
LAZIO	1	10	11
ABRUZZO	2	4	6
MOLISE	0	4	4
CAMPANIA	3	20	23
PUGLIA	10	13	23
BASILICATA	0	1	1
CALABRIA	1	5	6
SICILIA	10	18	28
SARDEGNA	2	4	6
TOTALE NAZIONALE	45	116	161

ASSENZA RELAZIONE DELLA GIUNTA E/O RELAZIONE REVISORI
G=RELAZIONE GIUNTA R=RELAZIONE REVISORI
GR=RELAZIONE GIUNTA E REVISORI

REGIONI	G	GR	R	TOTALE
PIEMONTE	1	2	0	3
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0
LOMBARDIA	0	3	1	4
LIGURIA	1	0	0	1
TRENTINO A. ADIGE	0	0	0	0
VENETO	1	0	1	2
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	1	0	1
TOSCANA	1	1	0	2
UMBRIA	1	0	1	2
MARCHE	0	0	0	0
LAZIO	6	3	0	9
ABRUZZO	2	1	0	3
MOLISE	0	0	0	0
CAMPANIA	3	2	0	5
PUGLIA	5	0	0	5
BASILICATA	1	1	0	2
CALABRIA	3	2	1	6
SICILIA	3	8	0	11
SARDEGNA	1	0	1	2
TOTALE NAZIONALE	**29**	**24**	**5**	**58**

IMPOSSIBILITA' VERIFICA INVENTARI
A=ASSENZA B=INCOMPLETEZZA C=IN CORSO DI ELABORAZIONE D=NON AGGIORNATI
E=NON E' STATO CONSEGNATO IL DOCUMENTO

REGIONI	A	B	C	D	E	TOTALE
PIEMONTE	0	13	2	7	0	22
VALLE D'AOSTA	0	1	0	0	0	1
LOMBARDIA	4	15	7	8	0	34
LIGURIA	2	4	1	2	0	9
TRENTINO A. ADIGE	0	2	0	0	0	2
VENETO	0	10	4	3	0	17
FRIULI V. GIULIA	2	1	2	1	0	6
EMILIA ROMAGNA	3	10	3	4	0	20
TOSCANA	3	10	3	11	0	27
UMBRIA	0	2	0	5	0	7
MARCHE	2	4	1	6	0	13
LAZIO	7	3	2	7	1	20
ABRUZZO	2	2	2	3	0	9
MOLISE	0	2	1	0	0	3
CAMPANIA	22	14	2	9	1	48
PUGLIA	8	11	2	14	0	35
BASILICATA	1	0	0	0	0	1
CALABRIA	2	8	1	0	0	11
SICILIA	1	13	0	9	0	23
SARDEGNA	4	2	1	1	1	9
TOTALE NAZIONALE	**63**	**127**	**34**	**90**	**3**	**317**

3. Valutazione e funzionamento del controllo dei revisori

La Sezione, ponendosi su un piano sostanziale di continuità logica e sistematica con la metodologia seguita nelle relazioni precedenti, ha esaminato gli elaborati del collegio dei revisori che accompagnano i conti consuntivi dell'esercizio 1994, limitandone però l'area ai comuni superiori alla sesta classe e alle province.

Sulla base della disciplina ordinamentale di settore sono state individuate 16 tipologie di anomalie che afferiscono ad aspetti gestionali di più rilevante significato e più frequente riscontro al fine di avere elementi per una valutazione, sia pure approssimativa, della proficuità dell'azione di controllo svolta dall'organo di revisione.

Ne è risultata una situazione per ciascun ente (v. volume degli allegati, prospetto n.IV.2.1 e un'altra con sommatoria regionale rappresentata nei quadri sinottici riportati a fine capitolo.

Ciò premesso, la Sezione rileva che su un totale di 554 enti (costituito da 454 comuni e 100 province) 29 (di cui 20 comuni e 9 province) non hanno inviato la relazione del collegio dei revisori.

Alcune considerazioni vanno innanzi tutto riservate al conto del patrimonio ed ai relativi inventari e ciò perché un'efficace gestione dei cespiti patrimoniali rappresenta una necessità inderogabile per ogni ente locale, ove si consideri che non può esserci una corretta e sana attività di amministrazione senza la conoscenza dell'entità dei beni patrimoniali dell'ente che, a volte, possono essere produttivi di reddito.

Tale convincimento è reso manifesto dal disposto del decreto legislativo n.77 del 1995 relativo al nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che prevede espressamente, tra l'altro, l'obbligo di una revisione straordinaria del patrimonio, con conseguente rilevazione ed aggiornamento dell'inventario dei beni, entro il 31 dicembre 1995 per i beni immobili e mobili registrati, ed il 31 dicembre 1996 per i beni mobili.

La necessità dell'osservanza di detti termini è connessa alla circostanza che eventuali carenze nella rilevazione o nell'aggiornamento dei valori e delle variazioni degli stessi, determinando una carenza nel calcolo degli ammortamenti, rendono difficoltoso ed incompleto il controllo economico della gestione.

La Sezione rileva che non risulta dagli atti esaminati se i beni immobili e mobili siano stati affidati ai singoli consegnatari. E' necessario che ciò avvenga entro i suindicati termini anche al fine di sensibilizzare da parte di quelli un'adeguata azione ispettiva che prevenga la possibilità del verificarsi di eventuali danni a carico dell'ente attraverso un controllo continuo dello stato dell'arte.

Tutto ciò evidenzia, inoltre, un perdurante e diffuso inadempimento dell'obbligo di una regolare gestione del settore che comporta una parziale conoscenza dei beni dell'ente con eventuale danno economico, qualora trattasi di beni fruttiferi, perseguibile in sede giurisdizionale.

Non si sono riscontrate frequenti irregolarità nella copertura dei costi dei servizi a domanda individuale normativamente predeterminati. Invece, di regola, la gestione degli altri servizi (trasporti, mattatoio, teatri, mostre, mercati, ecc.) non avviene in conformità del principio di sana amministrazione che si ispira all'allineamento dei ricavi ai costi di produzione.

Siffatto comportamento implica un trasferimento di parte o della maggior parte dei costi di quei servizi a carico dell'intera collettività sulla quale dovrebbe fare carico soltanto il prelievo tributario (imposte) destinato al finanziamento dei servizi generali indivisibili e dei servizi a domanda indispensabili.

In ogni caso l'ente, qualora, nell'ambito della propria discrezionalità, decida di erogare dei servizi gratuitamente o per un corrispettivo inferiore al loro costo, ha il dovere di dare la massima trasparenza al proprio operato e di proporsi un controllo sistematico dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, in modo da evitare che l'utilizzo delle risorse pubbliche finisca per essere destinato alla copertura di inefficienze.

L'analisi ed il controllo del deficit di ciascun servizio potrebbe rivelarsi uno strumento prezioso per ampliare le potenzilità di spesa dell'ente, anche in alternativa ad altre misure quali le politiche fiscali.

Numerosi sono altresì i rilievi in ordine alla omessa riscossione di fitti, canoni e crediti riscontrati in 161 enti rispetto a quelli esaminati. La differenza di 52 unità in più rispetto al dato risultante dall'esame delle relazioni afferenti l'esercizio 1993 è uno dei rilevanti sintomi della professionalità acquisita dagli organi di revisione che, anno dopo anno, manifestano una crescente incisività di azione di vigilanza.

La rilevata mancata riscossione dei fitti in molti casi è dovuta, come dianzi esposto, alla assenza o comunque alla disordinata tenuta degli inventari dei beni dell'ente che rende difficile l'individuazione dei crediti da riscuotere. In altri casi l'omessa riscossione è dovuta alla disorganizzazione degli uffici amministrativi e alle carenti iniziative nell'esercizio delle azioni di recupero dei crediti.

Non provvedendo a riscuotere i fitti od almeno a richiederne nella forme dovute il pagamento, si corre il rischio della prescrizione del credito con conseguente azione di risarcimento del danno da parte della competente Procura Generale.

L'omessa riscossione riguarda, oltre ai fitti, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti, la tassa di occupazione degli spazi pubblici, la TOSAP e l'ICIAP.

Numerosi sono i beni di proprietà comunale occupati abusivamente, per i quali di solito non è corrisposto alcun canone.

Altre volte i corrispettivi convenuti non sono rapportati alla consistenza del bene per cui ricorre la necessità di un adeguamento che riconduca ad equità il contenuto del sinallagma contrattuale.

Pur osservando che in linea di principio la mancata corrispondenza fra previsioni e risultanze finali rientra nella normale fisiologia della gestione di bilancio, la Sezione osserva che al fine di non privare il bilancio di significatività occorre che:

a) sia attentamente valutata in sede di previsione la capacità finanziaria dell'ente, sulla base del *trend* storico e della manovra concretamente attuabile;

b) la programmazione degli interventi sia effettuata in relazione alla possibilità concreta di finanziamento ed alla capacità operativa della struttura dell'ente.

Non sempre siffatte esigenze espresse dal bilancio di previsione vengono rispettate.

Sovente sono state accertate posizioni creditorie la cui esigibilità è apparsa all'organo di revisione quanto meno dubbia soprattutto in relazione alla anzianità di formazione dei residui. Ciò evidenzia la urgente necessità di provvedere ad una revisione degli stessi cancellando quelle partite non più esigibili, in modo che la situazione prospettata in bilancio e poi a consuntivo rispecchi il dato reale della situazione finanziaria dell'ente e non quello molte volte artificiosamente creato per nascondere una situazione di difficile gestione.

Sono stati riscontrati complessivamente 39 casi di mancata utilizzazione o di ritardo nella utilizzazione dei mutui contratti per l'esecuzione di opere pubbliche o di altri investimenti.

In questi casi poiché l'ente è costretto a rimborsare rate di ammortamento del mutuo prima del suo effettivo impiego e prima della erogazione, possono configurarsi ipotesi di danno per la quota parte di interessi ratealmente corrisposti.

Frequente ricorre il caso in cui l'ente, a seguito di sentenza di condanna riportata in sede di giudizio di cognizione, o di decreto ingiuntivo, provvede - tramite il tesoriere - al pagamento omettendo le precedenti fasi dell'impegno o della liquidazione. Ciò oltre a costituire una irregolarità formale del procedimento di erogazione della spesa, falsa i dati di bilancio a consuntivo (e di conseguenza quelli a preventivo dell'esercizio successivo) in quanto incide sul risultato finale di amministrazione che non viene a corrispondere al dato fattuale della gestione. In tal caso occorre che lo jatus che si crea tra contenuto gestionale e dato contabile venga eli-

minato attraverso idonee procedure che valgano a ricondurre ad unità i valori dei due sistemi.

Non mancano casi in cui nelle relazioni dell'organo di revisione si fa riferimento a posizioni debitorie latenti che hanno avuto origine in gestioni passate non recenti le quali influenzeranno l'avvenire dell'ente con effetti cumulativi distruttivi. In tali casi si rende indifferibile un intervento decisivo dell'organo elettivo di direzione che, facendo emergere le situazioni debitorie da definire, le inefficienze dell'apparato amministrativo e le probabili responsabilità connesse a posizioni insanabili, valuti l'onere incombente sulle gestioni future nonché i negativi effetti che potranno riflettersi in prospettiva sulla vita dell'ente e delinei, in modo compiuto ed organico, le direttive strategiche dell'azione di risanamento finanziario.

La maggior parte delle posizioni debitorie latenti sono oggetto di controversia legale tra l'ente e i terzi creditori. Non sempre, secondo le valutazione dell'organo di revisione, le ragioni del comune appaiono fondate e tali da consentire una favorevole previsione dell'esito della vertenza in atto. Più spesso le azioni e le opposizioni intraprese hanno una funzione meramente dilatoria diretta a procrastinare nel tempo l'erogazione delle somme dovute che non sono state previste in bilancio.

Orbene, tenuto conto della durata dei procedimenti giudiziari, siffatto comportamento è destinato a causare un maggiore esborso a titolo di interessi legali, di mora, di rivalutazione e di spese legali, oltre ovviamente, la sorte capitale originariamente dovuta.

In ogni caso per l'acclaramento delle posizioni debitorie già definite ma prive di impegno di spesa, il comportamento che l'ente locale può tenere è duplice:

- il riconoscimento da parte del consiglio comunale, ove consentito dalle leggi vigenti, di tali posizioni debitorie latenti come proprie dell'ente con contestuale reperimento delle risorse finanziarie e contemporaneo riequilibrio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso;

- il diniego del riconoscimento, l'individuazione dei soggetti ordinatari della spesa responsabili e la successiva eccezione di cui al comma 4° dell'art.35 del decreto legislativo n.77 del 1995, da formularsi in sede di opposizione alla pretesa creditoria del terzo.

Distinte per regione ed ente locale si elencano alcune anomalie riscontrate dall'organo di revisione, che per la loro rilevanza la Sezione ritiene di farne oggetto di specifica segnalazione.

PUGLIA

ACQUAVIVA DELLE FONTI

- Il collegio dopo aver consigliato di affidare la gestione degli impianti sportivi a privati, denuncia lo stato di abbandono e di degrado in cui versano gli impianti di Via Scappagrano i quali hanno bisogno di elevati costi per il loro ripristino.

BARI

- Elevato numero di asili nido rispetto alla domanda, la qual cosa si traduce in un aggravio di costo del servizio, stante il gravoso onere per il personale applicatovi.
- Elevata morosità per fitti reali di fondi rustici, di fabbricati ad uso di abitazione, di locali ad uso negozi e di proprietà diverse comunali per un ammontare complessivo a fine esercizio 1994 di 18,6 miliardi. Proposta di accelerare la procedura per la riscossione degli importi dovuti al fine di evitare eventuali prescrizioni.
- Necessità di effettuare, conformemente al deliberato del consiglio comunale, una ricognizione dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1988 e al 12 giugno 1990 al fine di un loro azzeramento immediato, evitando in tal modo che interessi moratori aggiuntivi possano scaricarsi sull'ente.

- Necessità di individuare la sussistenza dei requisiti delle occupazioni d'urgenza allo scopo di procedere alla restituzione delle aree i cui vincoli risultino caducati e l'interesse pubblico non più attuale.
- Necessità di disdire i locali presi in fitto e non utilizzati.
- Necessità ed urgenza di addivenire ad una organica revisione di tutti gli immobili di proprietà del comune e degli altri diritti reali, ai fini di una corretta gestione del patrimonio dell'ente.
- La spesa in conto capitale presenta un decremento del 42,37% rispetto al 1992 come conseguenza della persistente inerzia amministrativa causata dalle continue crisi politiche e dal susseguirsi di quattro amministrazioni nel corso degli ultimi due anni.
- Necessità di assicurare il pareggio economico delle aziende gestite direttamente dal comune, allo scopo di garantire l'equilibrio imposto dal legislatore, procedendo, in presenza di quelle situazioni patologiche evidenziate da diversi anni, dalla relazione tecnica, con contestuale adeguamento tariffario.
- In ordine alle aziende municipalizzate il collegio dei revisori ha rilevato quanto segue:

  1) Azienda municipalizzata del gas. Necessità di risanare i tratti di rete più fatiscenti del centro cittadino in modo da ricondurre entro valori fisiologici la notevole banda di scarto fra il gas acquistato e quello fatturato.

  2) Azienda municipalizzata per i servizi di igiene urbana. L'utilizzo di circa il 41% del totale delle ore di lavoro straordinario per la pulizia dei mercati rionali, seppur in leggera flessione rispetto all'anno precedente, sembra ancora troppo elevato. Per risolvere definitivamente tale problema, andrebbero urgentemente assegnati i mercati coperti già realizzati dal Comune ma ingiustificatamente non utilizzati.

  3) Azienda municipalizzata trasporti autofiloviari. L'alto costo del servizio di manutenzione, delle spese legali, delle spese del personale, i mancati ricavi per

evasione dell'utenza e la bassa percorrenza chilometrica sviluppata allontanano l'Azienda sempre di più da quelli che sono i coefficienti medi nazionali del settore.

L'auspicato incremento di velocità commerciale, che da solo avrebbe consentito di ridurre drasticamente le perdite d'esercizio per l'incremento dell'utenza e conseguenti maggiori ricavi del traffico, maggior incremento regionale d'esercizio e migliore immagine aziendale, non si è realizzato malgrado l'utilizzo di 35 nuovi autobus e l'assunzione in servizio di numerosi autisti.

Il costo del personale di £ 44.298.423.460, che evidenzia un incremento dell'11,71% rispetto al 1992, è pari al 66% del totale dei costi di gestione e registra una spesa media di circa 70 milioni per dipendente.

GROTTAGLIE

- Il Collegio dei revisori ha rilevato che alla rubrica 802 sono riportate spese per il mattatoio per complessive £ 164 milioni, di cui £ 108 milioni per il personale dipendente sebbene la struttura nel corso dell'anno sia rimasta inutilizzata.
- Relativamente ai servizi di Asilo Nido e Mense scolastiche il collegio ha rilevato che le entrate derivanti dalla contribuzione degli utenti sono molto esigue rispetto alle spese di gestione degli stessi, per cui ha suggerito l'adozione di soluzioni alternative che consentano un maggior equilibrio della gestione.
- Mancata adozione degli inventari.

MANDURIA

- Con delibera del commissario ad acta venne compiuta un'analitica ricognizione dei debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo di 2,4 miliardi, alla quale non è conseguito un formale atto di riconoscimento che ne consentisse il pagamento. Il Collegio dei revisori, stante siffatta situazione, sollecita l'adozione di urgenti provvedimenti in merito.

- Necessità di provvedere alla regolarizzazione formale dei pagamenti effettuati su disposizione dell'Autorità Giudiziaria, per un ammontare complessivo di £. 1,6 miliardi.

TARANTO

- Carente recupero spese condominiali da affittuari di immobili comunali atteso che, a fronte di stanziamenti in conto competenze di £. 300 milioni risultano riscossioni per poco più di £. 2 milioni.
- Omessa entrata in funzione dell'inceneritore di cui al contratto di appalto del 5.8.1988 e conseguenti danni all'ente.

SAN SEVERO

- Emergono dalla massa dei residui passivi impegni di spesa per circa £. 1,3 miliardi per fronteggiare richieste di pagamento da parte di fornitori di prestazioni professionali od altro effettuate in un più o meno remoto passato. Per alcune di dette spese gli interessati hanno ottenuto dal giudice competente decreto definitivo e successivamente, a seguito di opposizione del comune, sentenze di condanna del Comune al pagamento della somma dovuta unitamente agli interessi legali, alla rivalutazione e alle spese legali. Siffatto comportamento ha causato danno all'ente.
- Omessa regolarizzazione degli inventari più volte sollecitata dall'organo di revisione.

FOGGIA *(Amministrazione provinciale)*

- Il collegio dei revisori rileva la massa di contenzioso in atto presso diversi organi giurisdizionali per un importo complessivo di circa 30 miliardi nonché 58 giudizi pendenti e non quantificati nel loro valore suggerendo "una puntuale ricognizione

e revisione, sia per la valutazione debitoria certa nonché per la ricaduta eventuale di quella pendente a causa dei giudizi in corso".

PUTIGNANO

- Cronico ritardo con cui vengono trasmessi gli atti per i quali è richiesto il parere obbligatorio del collegio dei revisori.
- Necessità "di predisporre un elenco di tutti i debiti fuori bilancio esistenti e non riconoscibili procedendo alla individuazione dei soggetti che hanno ordinato irritualmente lavori e/o forniture, per la successiva segnalazione alla Procura Regionale della Corte dei conti". Detto elenco richiesto dall'organo di revisione non è stato allegato al conto consuntivo.
- Necessità di attivare con urgenza idonea procedura amministrativa per recupero crediti risalenti ad epoca remota in quanto suscettibili di prescrizione, stante il rilevante ammontare dei residui attivi passati da £. 25 miliardi circa per il 1993 a £. 27 miliardi circa per il 1994.
- Omesse iniziative per il recupero del maggior importo della TOSAP accertato dall'indagine condotta dal collegio di revisione.
- Omessa collaborazione con l'organo di revisione al quale non sono state fornite dati, notizie e documenti.

OSTUNI

- Denuncia dell'esistenza di lavori pubblici concessi in appalto a far data dal 1985 e, a tutt'oggi in fase di esecuzione o addirittura non iniziati.
- Omessa riscossione canoni dovuti dai conduttori del mercato ortofrutticolo per cui sul cap.356 si registrano residui attivi a far data dal 1987 per un complessivo importo di £. 143.821.698.

TOSCANA

VIAREGGIO

- Omessa realizzazione crediti per "fitti reali di fabbricati" atteso che il comune, a fronte di residui attivi per £. 1.143.249.359 (cap.610) ha riscosso soltanto £. 272.772.670.

GROSSETO

- Presenza di residui attivi "remotissimi" per i quali è necessario un'opera di verifica dell'esistenza del credito.
- Riscossione dei residui attivi (riaccertati al 31.12.1994) nella misura del 33,46%, mentre nel corso del 1994 si sono avuti residui di nuova formazione per oltre 41,5 miliardi pari ad oltre il 40% del totale dei residui.

FIRENZE

- Scarsa attendibilità dei dati e delle informazioni contenute nel prospetto del conto del patrimonio.
- Carenza di una razionale inventariazione del patrimonio dell'Amministrazione comunale con conseguente inefficiente gestione dello stesso da parte degli organi responsabili che non hanno la possibilità di controllare in tempi immediati il flusso delle entrate.
- L'Amministrazione comunale, quale fideiussore del mutuo concesso dalla Cassa di Risparmio di Firenze all'Ente Teatro Romano di Fiesolo, ha corrisposto all'istituto mutuante le seguenti somme:

89.016.476	relative	alle	rate	del 30.6.1991 e del 31.12.1991
86.487.666	"	"	"	del 30.6.1992 e del 31.12.1992
86.487.666	"	"	"	del 30.6.1993 e del 31.12.1993
79.197.620	"	"	"	del 30.6.1994 e del 31.12.1994
39.237.301	"	"	"	del 30.6.1995.

- Estrema lentezza con la quale l'Amministrazione sta provvedendo alla definizione delle istanze di sanatoria edilizia ex lege 47 del 28.2.1985 e conseguente mancato incasso oneri concessori.
- Disfunzioni gestionali e conseguenti mancate riscossioni di crediti rilevate nella gestione dell'acquedotto, del patrimonio immobiliare, ivi compresi i beni immobili destinati ad attività sportive, dei proventi delle infrazioni al Codice della strada.
- Lunghezza dei tempi per portare a termine operazioni di investimento per le quali si è già ottenuto il finanziamento o nel concludere l'esecuzione o il collaudo delle opere per le quali sono stati ottenuti i contributi con conseguente mancata riscossione dei medesimi.

CAMAIORE

- Accensione mutui pari a circa 2,3 miliardi per opere pubbliche non realizzate e conseguente pagamento rate.
- Sussistenza di residui attivi da incassare a titolo di:

ICI	£. 4.537.757.000
Acquedotto	£. 1.467.624.000
Tassa dep. fognature	£. 1.143.336.000
R.S.U.	£. 523.641.000
ICIAP	£. 126.948.000

LAZIO

ROMA

- Indisponibilità di un inventario analitico ed estimativo dei beni immobili di proprietà del comune, che non ha consentito al collegio di revisione la verifica di congruità dei valori esposti nel conto del patrimonio.
- Basso livello di entrate derivanti dalla gestione del patrimonio, che sono state pari a circa £ 61 miliardi.
- Sul lato delle spese, la struttura del bilancio viene fuorviata dall'incidenza dei trasferimenti in gran parte dedicati a coprire il disavanzo dei trasporti. Le spese per ripianare la parte dei disavanzi che sono a carico dell'attuale bilancio ammontano a £ 893 miliardi.
- Il collegio ha affermato la necessità di migliorare la qualità e la quantità delle risorse umane e tecniche deputate al recupero dei crediti, specialmente per quanto riguarda i fitti attivi e i tributi. Ha evidenziato che i residui attivi, hanno raggiunto livelli elevati e crescenti negli anni.

  Alcuni dati sono significativi:

  - alto grado di vetustà e di immobilità;
  - carenza di atti interruttivi della prescrizione;
  - basso indice della riscossione crediti (39,65%);
  - rilevante percentuale delle cancellazioni per insussistenza;
  - tasso di giacenza pari al 56,54%;
  - il tasso di smaltimento dei residui di parte corrente è del 65,85% mentre quello di parte capitale è del 27,45%.

VITERBO (Provincia)

- Carenza di inventari dei beni mobili ed immobili.

TERRACINA

- Accensione mutui per £. 7.515.480.000 per opere pubbliche non iniziate e conseguente pagamento rate.

SICILIA

CATANIA (Provincia)

- Sollecito di iniziative per la riscossione di circa 1.500 milioni per fitti di beni immobili della Provincia.

GIARRE

- Omessa riscossione fitti box mercati ortofrutticolo per £. 406.251.286.
- Carenza di iniziative per la riscossione di oneri di urbanizzazione per £. 1,046 milioni da lungo tempo scaduti e non incassati, oltre alle relative sanzioni ed interessi.
- Elevato numero di cause in corso fra le quali si evidenziano quelle per indennità di esproprio; gli importi richiesti a tale titolo dagli attori ammontano a £. 23.232.617.442. Tali partite solo in minima parte sono evidenziate nella contabilità dell'Amministrazione.

COMISO

- Carenza di iniziative intese ad individuare i soggetti titolari di partita IVA che non hanno presentato dichiarazione ai fini dell'ICIAP.

GELA

- Pagamenti per complessive £. 825.016.579 effettuati dal Tesoriere in esecuzione di sentenza nell'anno 1994. Invito all'Amministrazione ad individuare le cause che sono all'origine delle sentenze e le conseguenti eventuali responsabilità.

- A fronte di una previsione di £. 1.000 milioni per canone per la raccolta e depurazione acque reflue, è stata accertata la somma di £. 214.052.790, interamente riportata a residuo. Nessun onere, invece, è stato posto a carico degli utenti per la depurazione delle acque reflue pur avendo sostenuto il comune costi per il funzionamento dell'impianto Macchitella.

MISILMERI

- Il Collegio rappresenta la necessità di procedere ad accertamenti per quantificare l'ammontare delle entrate relative ai servizi fognari, di depurazione, di acquedotto, stante il notevole abusivismo di interi quartieri.

LIGURIA

SANREMO

- Mancanza di un inventario aggiornato dei beni comunali mobili ed immobili e mancata tenuta di una contabilità organica del patrimonio.
- E' segnalata una posizione di rischio del Comune di Sanremo costituita da fideiussioni rilasciate a favore di terzi (per £. 15 miliardi a garanzia della "gestione stralcio" del Casinò Municipale e per £. 24,2 miliardi a favore della U.C.Flor). Il carico di interessi passivi gravanti sulle esposizioni bancarie garantite con le predette fideiussioni è stato indicato dall'amministrazione in complessive £. 5.634.229.968 (£. 15.436.246 per ogni giorno di calendario). Tale onere, anche se per una parte non grava completamente e direttamente sulle casse comunali (perché la parte attinente al Casinò viene coperta con la quota anteprelievo dei proventi della stessa casa da gioco), costituisce comunque un pesante ed ingiustificato onere finanziario.
- E' segnalata l'esistenza di un mutuo non utilizzato di £. 836 milioni, contratto con il Credito Sportivo per la realizzazione della palestra di Poggio. Tale mutuo,

in ammortamento dal 1992, comporta il pagamento di una rata annuale di £. 81.037.840 per capitale e di £. 11.973.280 per interessi.

ABRUZZO

CHIETI

- Denuncia del ritardo con cui vengono effettuate le riscossioni dell'utenza idrica dovute a carenza di personale incaricato e alla farraginosa procedura di rilevazione dei dati che non consente un sollecito introito (ad oggi non risultano ancora incassati i consumi 1994, né sono disponibili i dati dei consumi 1994; inoltre al 31.12.1994-erano ancora da incassare per il 1993 £. 1.153.288.100, cap. 6300, e £. 574.444.176, cap. 1700).

L'AQUILA (Provincia)

- Omessa previsione nel bilancio pluriennale dell'onere complessivo relativo all'indennizzo per l'esproprio di terreni resosi necessario per la realizzazione della strada Avezzano-Sora. Proposta di esperire tentativi di composizione transattiva dei procedimenti iniziati dai proprietari dei terreni espropriati, atteso che l'Amministrazione è risultata soccombente in gran parte dei procedimenti promossi sia in 1° che in 2° grado.
- Pagamenti effettuati dal tesoriere su ordinanza del Pretore per circa £ 870 milioni.
- Nonostante le richieste formulate dal collegio nelle relazioni dei conti consuntivi 1992 e 1993 non sono state intraprese iniziative giudiziarie tendenti alla tutela dei crediti per fitti, vantati dall'amministrazione nei confronti dei privati.
- A fronte dei residui attivi esercizio 1993 e precedenti pari a £ 5,7 miliardi, nel corso del 1994 sono stati riscossi soltanto £ 51 milioni.

TERAMO

- Carenza di un inventario dei beni patrimoniali disponibili. Necessità di un effettivo censimento di tutti i contratti di locazione esistenti per verificare sia le posizioni morose sia la congruità dei canoni, sia la sussistenza dei requisiti soggettivi dei conduttori degli immobili comunali concessi in locazione.
- Necessità di un capillare riscontro dei residui attivi che, per il tempo trascorso (1985-1990) lasciano dubbi sulle residue possibilità di riscossione delle somme ammontanti a £. 550 milioni circa nei confronti della Regione, della Provincia e dello IARES di Chieti.
- Accensione mutui mai utilizzati o parzialmente utilizzati.

MARCHE

CIVITANOVA MARCHE

- Esistenza di mutui contratti, in corso di ammortamento, in funzione di spese non ancora iniziate.
- Omesso aggiornamento dell'inventario.

CALABRIA

CATANZARO

- Carenza dell'inventario dei beni mobili. L'inventario dei beni immobili, ultimato di recente, appare scarsamente affidabile perché non supportato da idonea documentazione.
- Il Collegio rileva che l'INPS ha ottenuto decreti ingiuntivi a carico del comune per differenze contributive relative agli anni 1980-1992 per £. 1,620 miliardi e

2,259 miliardi oltre a somme aggiuntive e sanzioni amministrative che hanno fatto lievitare tali importi ad oltre 25 miliardi complessivi.

- Nel conto del patrimonio dell'Ente non c'è traccia del fondo di dotazione dell'AMAC, interamente costituito dal comune, che, a fine 1994, ammonta a £. 3,8 miliardi.

CROTONE

- L'organo di revisione ha evidenziato l'esistenza di rilevanti residui attivi sui seguenti capitoli per un ammontare complessivo di £. 20.651.375.517, pari al 33% delle spese correnti per l'esercizio 1994.

Cap. 46/2 - ICI

	Previsioni definitive	**Accertamento**	**Riscosso**	**Residuo da riportare**
Da residui	2.723.208.745	2.723.208.745	2.723.208.745	0
Competenza	5.080.000.000	5.080.000.000	2.773.089.082	2.306.910.918
TOTALI	**7.803.208.745**	**7.803.208.745**	**5.496.297.827**	**2.306.910.918**

Cap.650/1 - Proventi acquedotto

	Previsioni definitive	**Accertamento**	**Riscosso**	**Residuo da riportare**
Da residui	16.552.559.866	16.552.559.866	1.428.538.967	15.124.020.899
Competenza	0	0	0	0
TOTALI	**16.552.559.866**	**16.552.559.866**	**1.428.538.967**	**15.124.020.899**

Cap. 130/1 - Occupazione permanente e temporanea suolo pubblico - TOSAP

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	147.048.865	147.048.865	125.125.452	21.923.413
Competenza	240.000.000	335.169.512	207.964.966	127.204.546
TOTALI	**387.048.865**	**482.218.377**	**333.090.418**	**149.127.959**

Cap.620/1 - Sanzioni amministrative per violazione Regolamento Comunale

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	158.041.486	142.151.986	72.806.480	69.354.506
Competenza	500.000.000	339.041.490	295.863.140	43.178.350
TOTALI	**658.041.486**	**481.193.476**	**368.669.620**	**112.523.856**

Cap:620/2 - Sanzioni amministrative anni precedentt

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	1.189.884.625	1.189.884.625	28.355.800	1.161.528.825
Competenza	0	0	0	0
TOTALI	**1.189.884.625**	**1.189.884.625**	**28.355.800**	**1.161.528.825**

Cap.210/1 - Canoni e diritti per la raccolta acque rifiuto fogna

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	925.944.352	925.944.352	47.611.540	878.332.812
Competenza	0	0	0	0
TOTALI	**925.944.352**	**925.944.352**	**47.611.540**	**878.332.812**

Cap.212/1 - Quote anni precedenti canoni fognatura

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	777.887.368	777.887.368	9.773.820	768.113.548
Competenza	10.000	0	0	0
TOTALI	**777.897.368**	**777.887.368**	**9.773.820**	**768.113.548**

Cap.760/1 - fitti reali e diversi

	Previsioni definitive	Accertamento	Riscosso	Residuo da riportare
Da residui	161.970.300	161.587.600	33.029.558	128.558.042
Competenza	51.000.000	57.747.254	35.488.589	22.258.665
TOTALI	**212.757.600**	**219.334.854**	**68.518.548**	**150.816.707**

MOLISE

CAMPOBASSO

- Richiamato il principio che i ricavi dei servizi a domanda individuale, non rientranti fra quelli previsti per legge, devono essere allineati ai loro costi di produzione, il collegio dei revisori ha rilevato che il livello di copertura delle spese inerenti ai servizi sportivi è del 16,11%.
- Denuncia dell'inerzia dell'Amministrazione comunale nel dare seguito a 20 ordinanze di demolizione di opere abusive.
- Cancellazione residui per un importo di £. 126.589.413 relativi a crediti mai riscossi, per inerzia nel recupero da parte dell'ufficio competente.

- Necessità di una verifica di tutti gli atti afferenti l'installazione, la manutenzione e la gestione dei parchimetri per accertare responsabilità disciplinari o d'altra natura comunque connesse alla pessima qualità del servizio.
- Il Collegio dei revisori ha rappresentato nel seguente riepilogo la situazione debitoria del comune per spese di progettazione:

Strada di collegamento al centro opedaliero di Tappino

	Decreti ingiuntivi	**Disponibilità**	**Fuori bilancio**
Interessi legali	786.123.964		786.123.964
Interessi di mora	216.556.985		216.556.985
TOTALE	1.002.680.949		1.002.680.949
Spese legali	34.599.704		34.599.704
TOTALE	1.037.280.653		1.037.280.653
Differenze per sorte capitale	1.891.516.546		1.891.516.546
TOTALE	**2.928.797199**	**1.861.379.465**	**1.067.417.734**

angenziale Nord

	Decreti ingiuntivi	**Disponibilità**	**Fuori bilancio**
Interessi legali	1.940.323.934		1.940.323.934
Interessi di mora	472.043.502		472.043.502
TOTALE	2.412.367.436		2.412.367.436
Spese legali	99.492.645		99.492.645
TOTALE	2.511.860.081		2.511.860.081
Differenze per sorte capitale	3.783.901.673		3.783.901.673
TOTALE	**6.295.761.754**	**1.812.592.508**	**4.483.169.246**

Strada di collegamento ospedale + Tangenziale Nord

	Decreti ingiuntivi	**Disponibilità**	**Fuori bilancio**
TOTALI	9.224.558.953	3.673.971.973	5.550.586.980

L'organo di revisione rileva che la circostanza che sia stata fatta opposizione ai decreti ingiuntivi e che quindi solo in sede di decisione di causa si accerterà con precisione l'ammontare dell'onere complessivo a carico dell'ente non esonera quest'ultimo dal valutare le conseguenze che l'esborso derivante dalla provvisoria esecutività dei decreti ingiuntivi produrrà sul piano della liquidità e della solvibilità dell'Ente e accertare le relative responsabilità.

- Con lodo arbitrale depositato il 31.5.1994, con cui è stata decisa una controversia relativa alla costruzione di un impianto di incenerimento di rifiuti solidi urbani il Comune è stato condannato al pagamento in favore della impresa Marini S.p.A. di Alfonsine (RA) della somma di £. 1.224.013.540 comprensiva di rivalutazione monetaria e interessi dovuta per i seguenti titoli:
- £. 291.335.483 quale pagamento di lavori effettivamente eseguiti;
- £. 932.678.057 per risarcimento danni.
- In data 15.5.1995 la Marini S.p.A. ha notificato atto di pignoramento presso terzi (Banca di Roma - Servizio di Tesoreria comunale) per l'importo di £. 1,750 miliardi comprensivo dell'importo di £. 300 milioni quali spese di funzionamento del collegio arbitrale anticipate dalla società pignorante.
- Con lodo arbitrale reso esecutivo con provvedimento del 22.9.1992 del Pretore di Roma, il comune è stato condannato al pagamento della somma di £. 567.492.230 oltre IVA spese di notifica ed interessi successivi a seguito del ricorso della im-

presa Romagnoli S.p.A. di Milano alla quale erano stati affidati i lavori di sistemazione della rete idrica e fognante - collettore Ruviato.

- A seguito del lodo arbitrale reso esecutivo in data 22.6.1992, l'impresa Romagnoli S.p.A. di Milano, affidataria dei lavori di sistemazione ed ampliamento della rete idrica fognante (1° lotto - Progetto 10520), ha proceduto al pignoramento presso il Tesoriere che in seguito ad atto d'assegnazione pretoriale del 17.2.1993 ha pagato a detta ditta la somma di £. 427.732.160.
- Prospettazione di una posizione debitoria latente per il comune nei confronti della Società Esercizio Autoservizi comunali a r.l. di non meno di £. 9 miliardi importo dovuto - a titolo di contributi integrativi (previsti dal disciplinare di concessione del 30.4.1977) per gli anni 1982-1986, e comprensivo di rivalutazione ed interessi.
- In sede di ricognizione delle posizioni debitorie latenti dell'Ente, è stata riscontrata l'esistenza di riserve varie su alcuni lavori in corso di esecuzioni, per complessive £. 5.293.231.164.

PIEMONTE

TORINO *(Provincia)*

- Denuncia del ritardo con cui l'Ente procede al recupero dei crediti per canoni di locazione ammontanti a oltre £. 5 miliardi.

PINEROLO

- Denuncia del ritardo nell'incasso di residui molto consistenti (1,9 miliardi per capitolo 404.2 relativo recupero a carico assegnatari alle zone CP; e 1,6 miliardi circa per capitolo 405.2 relativo a rimborsi per opere di urbanizzazione).

- Accertamento di residui attivi provenienti da esercizi relativi agli anni 1977-1984 per un importo complessivo di circa 250 milioni (capitoli di entrata nn.409, 414, 425, 428 e 430).

SARDEGNA

IGLESIAS

- Incompletezza inventario beni immobili di proprietà comunale. Durante l'esercizio 1994 sono stati incassati fitti per 17 milioni a fronte di una previsione di 103 milioni e residui attivi per 609 milioni.
- In ordine alla gestione dei residui il Collegio dei revisori ha fatto presente quanto segue:

Conto Capitale: Residui attivi:

da Residui:	6.520
da Competenza:	25.367
TOTALE	31.887

Residui passivi:

da Residui:	24.997	
da Competenza:	32.141	
TOTALE	57.138	*Differenza -25.251*

La differenza di circa 25 miliardi concerne contributi o mutui destinati alla costruzione di opere pubbliche introitati (e perciò non più in evidenza tra i residui) ma non utilizzati per pagamenti di opere pubbliche bensì per costituire giacenze di cassa o per fronteggiare la spesa corrente.

Poiché la differenza eccede la disponibilità di cassa, che è di 22.081 milioni (22.841 milioni al lordo dell'avanzo di amministrazione), tale eccedenza, pari a 3.170 milioni, ha finanziato spese correnti.

A riscontro di quanto sopra la verifica della situazione dai residui di parte corrente mostra:

Spesa corrente:	Residui attivi:		
	da Residui:	8.479	
	da Competenza:	8.648	
	TOTALE	17.127	
	Residui passivi:		
	da Residui:	6.161	
	da Competenza:	7.796	
	TOTALE	13.957	*Differenza +3.170*

Si conferma l'utilizzo di 3.170 milioni di lire prelevati dai fondi destinati ad investimenti per coprire necessità della gestione corrente.

Il problema esisteva già al 31.12.1993, per 3.100 milioni di lire.

Si invita l'Ente a voler ricostituire i fondi così utilizzati tenendo presenti le vigenti disposizioni di legge in proposito.

TRENTINO - ALTO ADIGE

BOLZANO

- Il Collegio dei revisori ha rilevato che la Giunta Municipale con delibera del 22.4.1992 ha esentato l'Ente Fiera dal pagamento degli oneri contributivi afferenti l'urbanizzazione secondaria e del contributo commisurato al costo di costruzione del "Palaghiaccio" - ammontanti complessivamente a £. 2,5 miliardi.
- Ha rappresentato la necessità di una revisione straordinaria dei residui passivi al fine di eliminare tutte le partite che non hanno ancora dato origine ad obbligazioni effettive.

- Presenza di una massa di residui attivi di competenza sulla parte corrente di circa 120 miliardi di cui almeno 74 costituiscono crediti valutati nei confronti della Provincia per trasferimenti in parte corrente.

FRIULI VENEZIA GIULIA

TRIESTE (Provincia)

- Come per il decorso anno il Collegio di revisione ha accertato la corresponsione alla Cassa Depositi e Prestiti di interessi passivi per mutui concessi ma non ancora utilizzati.
- Ha constatato la scarsa redditività degli immobili di proprietà dell'Ente cui si contrappone una onerosità di gestione non indifferente e ha suggerito un riesame della politica gestionale immobiliare in funzione della redditività

UMBRIA

ASSISI

- Il ritardo nella riscossione dei ruoli del metano obbliga l'Amministrazione a richiedere anticipazioni di cassa sostenendo interessi passivi a tutto svantaggio di una migliore utilizzazione delle risorse per i servizi comunali.
- Esistenza di 65 mutui in ammortamento solo parzialmente erogati. Le quote capitali non erogate e sulle quali l'Amministrazione paga gli interessi restituendo altresì le quote capitali senza aver intrapreso i relativi lavori, ammontano a £. 8,2 miliardi.
- Necessità di aggiornare l'inventario di tutti i beni immobili dell'Ente individuandone l'ubicazione, l'utilizzo da parte di terzi e adeguandone i valori a quelli correnti.

LOMBARDIA

ABBIATEGRASSO

- Il collegio dei revisori ha segnalato una pesante posizione debitoria del comune nei confronti dei terzi per complessive £ 1,507 miliardi, traente origine da esercizi pregressi, e relativa a richieste di interessi. Detta situazione dall'ente è stata portata a conoscenza della Procura Regionale della Corte dei conti di Milano.
- Risultano tutt'ora in fase di istruttoria n.770 pratiche di condono edilizio.

LIMBIATE

- Sono stati accertati debiti fuori bilancio per £ 436.924.032. Esistono residui attivi per affitti reali di fabbricati risalenti fino al 1987 per cui il collegio di revisione ha sollecitato di porre in essere tutte le procedure per il recupero dei crediti.
- Analoga situazione è stata rilevata per i residui relativi al cap.1540 (proventi di gestione gas metano) risalenti anche al 1983.

BRESCIA (Provincia)

- Alla data del 31 dicembre 1994 risulta acceso e riscosso un mutuo di £. 1.646.500.000 a fronte di opere non iniziate (mutuo C.A.B. contratto per completamento istituto scolastico di Via Romiglia - Brescia).
- Presenza di residui attivi derivanti da gestioni pregresse di ben 6 anni, riferentisi quasi esclusivamente a somme da riscuotere dalla Cassa Depositi e Prestiti.
- Sollecito a provvedere alla riscossione di contributi assegnati e non riscossi, pur essendo già ultimati i lavori finanziati.
- Esistono nel patrimonio beni acquisiti con bonario accordo e pagati sulla base di delibere, per i quali non è mai stato stipulato il relativo atto di compravendita.
- Segnalazione di casi di occupazione abusiva di beni patrimoniali con invito agli Uffici competenti di attivarsi per la reimmissione nel possesso.

Carenza di un'organica struttura degli inventari.

LECCO

- Il collegio dei revisori rileva che la mancata assunzione delle delibere conseguenti alle coobbligazioni esistenti in capo all'ente per il fallimento della partecipata Sper S.r.l. espone l'ente, oltre che alle censure per la mancata rilevazione dei debiti fuori bilancio ancorché veri ed esistenti sotto il profilo dell'obbligazione giuridica per debiti liquidi ed esigibili, anche alla maturazione, ad incremento di tali passività, di gravosi oneri accessori per interessi e rivalutazioni (oltre 450 milioni per ogni anno di ritardo nella definizione delle passività per coobbligazioni).
- Nonostante l'ente avesse stanziato per più esercizi fondi per la rilevazione straordinaria del patrimonio, nessuna iniziativa è stata assunta.

MILANO

- Il collegio di revisione ha evidenziato residui passivi perenti per 154.239.838.456. Il collegio dei revisori ha fatto presente che il comune di Milano, nel corso degli anni '60 ha affidato la gestione di gran parte del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica per complessivi 22.543 alloggi e 1.569 unità immobiliare ad uso diverso, allo I.A.C.P.M., che ha operato sino al marzo 1995.
- In ordine alla attività gestoria svolta da detto ente l'organo di revisione ha evidenziato una morosità, al 31 dicembre 1994 di complessivi 44,8 miliardi di cui:
  - 27,5 per ritardi superiori a tre mesi;
  - 17,3 per morosità inquilini sloggiati.

  Ha rilevato inoltre che la morosità complessiva è notevolmente aumentata rispetto all'esercizio precedente essendo passata da 39,9 a 44,8 miliardi.

Per quanto concerne la gestione diretta del patrimonio immobiliare da parte del settore demanio, costituito da oltre 11.000 unità, di cui 9.200 di edilizia residenziale pubblica ed il resto da unità immobiliari ad uso diverso, detto organo ha evidenziato che la morosità è passata dai 35 miliardi dell'esercizio precedente, ai 48 miliardi al 31 dicembre 1994.

Dei 48 miliardi di morosità di cui sopra, £ 4,8 miliardi derivano da crediti verso associazioni ed enti vari e £ 2,5 miliardi da crediti verso partiti politici.

A fronte di n.6 ruoli di esazione esattoriale emessi dalla ragioneria per 5,4 miliardi sono stati riscossi, dopo due anni, soli 294 milioni. Ciò, evidenzia il collegio, significa che nella maggior parte dei casi trattasi di morosità ad alto rischio di insolvenza e soprattutto nel caso degli "sloggiati", non è difficile ipotizzare la perdita totale del credito.

In considerazione della notevole morosità esistente nella riscossione dei canoni di locazione del patrimonio immobiliare comunale, l'organo di revisione ha rappresentato l'esigenza che una consistente parte dell'avanzo di amministrazione venga considerata indisponibile ad ogni futuro impiego diverso della copertura delle eventuali perdite per i citati rischi.

CAMPANIA

CASORIA

- Sul cap.2171 sono stati riportati pagamenti effettuati dal tesoriere, su disposizione dell'Autorità giudiziaria per l'importo di oltre 1,4 miliardi.

CASAVATORE

- Esistenza di debiti fuori bilancio riconosciuti per complessive £ 2.256 miliardi e di debiti fuori bilancio non riconosciuti per circa £ 566 milioni.

- Il Co.Re.Co. ha sospeso la delibera n.517 relativa alla sistemazione di carte contabili presso il tesoriere per £ 1,932 miliardi perché priva del parere del collegio dei revisori. Quest'ultimo, di fronte al silenzio opposto dagli uffici cui aveva chiesto elementi per effettuare uno studio delle suddette carte contabili, ha invitato il consiglio di inviare tutta la documentazione di cui trattasi alla Procura Regionale della Corte dei conti.

NAPOLI *(Provincia)*

- Carenza di un inventario dei beni mobili ed immobili. Nella previsione di competenza risultano residui attivi per £ 93,7 miliardi di cui £ 51,7 miliardi a carico del cap.6033 (Recupero spese anticipate per conto terzi).
- Con delibera del 16 novembre 1994 il comune ha provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per 40,2 miliardi; detto atto è stato oggetto di richiesta di chiarimenti da parte del Co.Re.Co..

PAGANI

- Carenza dell'inventario dei beni mobili.
- Carenza di un dettagliato inventario del patrimonio immobiliare che non consente un'adeguata analisi sulla redditività e sull'efficiente utilizzo del patrimonio stesso.

4. Informatizzazione delle scritture della Sezione

Certezza dei dati finanziari, rapidità della loro acquisizione ed ampie possibilità di loro elaborazione hanno indotto già da qualche tempo la Corte dei conti ad avvalersi di un sistema informativo.

Nelle linee di sviluppo del sistema relativo all'area di competenza di questa Sezione, ampliato dalle attribuzioni di controllo dettate dal legislatore con la legge n.20/1994 per i comuni fino a 8.000 abitanti e per numerosi altri enti locali (si calcola che il numero complessivo di enti stia per passare dai 1.300 circa immessi al referto 1995 a circa 45.000), è stata prevista anche la trasmissione alla scrivente dei dati risultanti dai conti consuntivi mediante supporti magnetici.

Tale trasmissione riguarda ovviamente gli enti che hanno informatizzato la gestione dei loro bilanci disponendo già degli appositi strumenti tecnologici.

Dopo una fase di sperimentazione che attraverso un approfondito studio tecnico-giuridico ha posto capo ad un protocollo di colloquio - per ora limitato ai comuni aventi 8.000 e più abitanti - si è avvertita l'opportunità di promuovere una rilevazione conoscitiva sulla presenza e qualità dei dispositivi informatici in dotazione degli enti medesimi.

Pur tenendo come stabilita la già detta finalità di informatizzare al meglio l'acquisizione dei conti da parte della Sezione, nell'indagine in discorso si è curato però di lasciare del tutto integra l'autonomia amministrativa, e quindi decisionale, spettante alle istituzioni locali, attenendosi strettamente al disposto dell'art.69 comma 6° del decreto legislativo n.77/1995 sul nuovo ordinamento contabile, il quale recita che: "Qualora l'organizzazione degli enti locali lo consenta, il rendiconto è trasmesso alla Sezione enti locali anche attraverso strumenti informatici con modalità da definire attraverso appositi protocolli di comunicazione".

Su tali basi sono stati spediti questionari ai comuni aventi 8.000 e più abitanti, questionari recanti come oggetto due principali quesiti:

a) far conoscere se il rendiconto venga compilato, nelle sue diverse sezioni, con l'ausilio degli strumenti informatici;

b) far conoscere se l'organizzazione dell'ente sia tale, per livelli qualitativi di personale e attrezzature, da poter trasmettere il rendiconto su supporto magnetico.

I questionari - spediti a n.1425 enti - hanno recato fino al 29 febbraio 1996 le seguenti risposte, pervenute da n.351 enti:

- enti il cui rendiconto viene compilato in tutto o in parte con strumenti informatici: n. 348
- enti che hanno automatizzato delle procedure volte alla compilazione del:
  - *a)* conto del bilancio n. 344
  - *b)* conto del patrimonio n. 101
  - *c)* conto economico n. 88
- enti disposti a fornire i conti consuntivi su supporto magnetico: n. 71

5. Attività contrattuale

5.1 Premessa

Il settore dell'attività contrattuale continua ad evidenziare, anche nel 1994, la fase involutiva iniziata fin dagli anni 1990: le difficoltà nell'avviare e nel completare le opere pubbliche, la flessione nel numero degli appalti, la contrazione dei prezzi nelle aggiudicazioni sono i sintomi più evidenti della crisi.

La Corte, nei suoi referti annuali, ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento sulle cause non solo di natura finanziaria ma anche organizzatoria e comportamentale che hanno condotto alla progressiva contrazione degli investimenti locali.

Non v'è dubbio che la riduzione operata nell'ultimo triennio dei fondi all'uopo stanziati abbia influito negativamente sulla massa delle risorse spendibili, con riflessi sulle erogazioni che dimostrano ritardi e rallentamenti.

Il progressivo venir meno delle "contribuzioni" esterne, statali o regionali, ha ridimensionato la propensione delle amministrazioni locali alla realizzazione di opere pubbliche, branca per lungo tempo rimasta deresponsabilizzata e priva di idonei controlli.

La compressione della capacità finanziaria della Cassa depositi e prestiti, che è andata via via perdendo la fisionomia di finanziatore privilegiato ed esclusivo delle opere pubbliche locali , ha senza dubbio contribuito alla denunciata recessione.

Ai tagli delle risorse disponibili operati attraverso le diverse leggi finanziarie si sono aggiunti i limiti normativi agli impegni di spesa che hanno, anche per tal verso, influito sul drastico ridimensionamento del comparto.

D'altra parte, l'esigenza di razionalizzazione e di trasparenza del settore dei lavori pubblici e di quello della contrattazione, ha condotto, specie nel 1994, ad una serie di riforme legislative i cui effetti traumatici hanno aggravato il quadro di gene-

rale di stasi, anche perché le maggiori responsabilità introdotte con le nuove normative hanno accentuato la cosidetta "sindrome della firma".

La stasi rilevata nell'avvio di nuove opere non ha trovato idonea compensazione nel progredire dei programmi relativi al recupero ed al risanamento dei centri urbani né nelle opere riguardanti l'assetto del territorio o la difesa dell'ambiente, comparti che risultano ancora carenti di idonee iniziative.

Resta inoltre accentuato il divario tra il nord ed il sud con progressiva differenziazione dei processi evolutivi in termini di infrastrutture, di localizzazione di opere pubbliche e di formazione di capitale sociale; in particolare il degrado edilizio ed il limitato livello di infrastrutture e di servizi del meridione si evidenziano nel persistere di fenomeni di suburbanizzazione e di abusivismo, che non consentono ancora una adeguata qualità della vita.

La ridotta utilizzazione delle risorse provenienti dai Fondi strutturali e dagli altri strumenti della Unione Europea ha, per altro verso, aggravato la crisi del settore. La vischiosità delle procedure necessarie all'avvio dei progetti e all'aggiudicazione delle opere, la confusa e complessa rete di competenze, la lentezza che ha caratterizzato i vari livelli decisionali, da quelli politici a quelli amministrativi, hanno determinato un rilevante scostamento temporale tra le fase dello stanziamento in bilancio dei fondi e quella del pagamento.

La disomogeneità degli strumenti di pianificazione urbanistica ha inoltre acuito le difficoltà in atto e dato luogo a defatiganti istruttorie per quei progetti incidenti in aree intercomunali o interprovinciali, né sembrano ancora adeguatamente interpretati i nuovi strumenti di accelerazione dei procedimenti amministrativi, quali l'accordo di programma e la conferenza di servizi.

La necessità di riavviare il sistema dei lavori pubblici ha reso così indispensabile superare alcuni *impasses* procedurali nella localizzazione e realizzazione delle opere pubbliche.

La lentezza con cui gli enti locali si sono adeguati alla legge n.241 del 1990 ha costretto il legislatore a prevedere con sempre maggior frequenza il ricorso a modi di concertazione in una unica sede dei vari interessi pubblici concorrenti e ad istituire nuove figure dirette al coordinamento delle attività programmatorie, al fine di rimuovere gli ostacoli di tipo amministrativo che ostacolano l'inizio delle opere e dei programmi per l'inerzia di detti enti.

L'esigenza di tempestività e di rilancio del settore degli investimenti locali ha imposto poi la previsione di sanzioni per le inefficienze e ritardi attraverso gli interventi sostitutivi dei "commissari ad acta" e la "revoca" dei fondi stanziati rimasti inutilizzati.

I detti provvedimenti si sono resi necessari dal momento che anche gli stanziamenti privilegiati autorizzati dalla legislazione speciale, nonostante l'accelerazione delle procedure, mostrano limitati tassi di utilizzazione: molti dei programmi relativi ai Mondiali '90 (legge n.205 del 1989), a Roma Capitale (legge n.80 del 1991), ai parcheggi urbani (legge n.122 del 1989), alla edilizia scolastica (legge n.488 del 1986 e n.430 del 1991) ed a quella giudiziaria (legge n.119 del 1989 e successive) non risultano essere ancora adeguatamente avviati.

Sul versante della programmazione e della progettazione delle opere, l'indagine effettuata su un campione di enti ha evidenziato ulteriori carenze ed insufficienze.

La programmazione, in numerose ipotesi, si risolve in generiche liste di progetti modificati e modificabili in relazione ai finanziamenti disponibili, senza definizione degli obiettivi e delle strategie prioritarie.

Le sommarie valutazioni iniziali hanno comportato variazioni di programma indotte via via dai diversi equilibri politici del momento, con proliferazione di stralci e di varianti, lievitazione dei costi e dei tempi di realizzazione delle opere: a volte, dopo più di venti anni, le opere stesse non risultano ancora completate.

Quanto all'attività di progettazione, essa risulta caratterizzata da episodicità e scarsa attendibilità, mentre prolifera il ricorso alle consulenze dei professionisti privati.

Si rileva inoltre che, nonostante i limiti normativi apposti alla trattativa privata, tale modalità di contrattazione appare tuttora notevolmente diffusa: gli abusi e le devianze cui detto sistema ha dato luogo, accertati attraverso le molteplici inchieste della magistratura ordinaria e contabile, non hanno evitato che alcune amministrazioni adottassero siffatto metodo di scelta del contraente in forma prevalente od addirittura esclusiva.

5.2 Dati di consuntivo

La perdurante, denunciata crisi del settore delle opere pubbliche ha influito, nel 1994, sul comparto degli investimenti locali.

Il tentativo di rilanciare quest'ultimo attraverso l'inversione della linea politica mirante a contenere il credito degli enti locali è risultato vanificato dalle incertezze del quadro politico interno, dall'aggravarsi del ristagno di alcuni settori ed in particolare dell'edilizia, dal susseguirsi di provvedimenti normativi regolanti in maniera altalenante il settore dei lavori pubblici, dal diffondersi delle inchieste giudiziarie.

Le difficoltà connesse all'aggiudicazione degli appalti sono state determinanti nella flessione delle capacità di investimento delle amministrazioni locali, anche se deve rilevarsi che nel 1994 l'indice di contrazione (-2,8%) è ben inferiore a quello evidenziatosi nel 1993 (-7,4%).

Il persistere del *trend* negativo non ha pregiudicato, tuttavia, la rilevanza del comparto, che si presenta tuttora come il maggior centro di spesa propulsore della intera azione pubblica: la quota ad esso spettante, che raggiunge i 16.008 miliardi di lire, rappresenta il 42% della spesa dell'intero settore, che ammonta a 38.111 miliardi di lire (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.1 del volume degli allegati).

Detta spesa è attribuibile per l'89,1% alle amministrazioni comunali e per il 10,9% alle amministrazioni provinciali[1].

I comuni a più elevata spesa pro-capite si riscontrano nel Trentino Alto Adige e nella Valle d'Aosta (lire 874.000 e 848.000), mentre quelli con spesa più bassa in Puglia ed in Calabria, con valori molto limitati che oscillano fra le 150.000 e le 200.000 lire.

La stasi negli appalti pubblici ha rallentato la realizzazione delle pertinenti opere con notevole flessione dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi, che si sono contratti dai 15.060 miliardi del 1993 ai 14.630 miliardi del 1994 (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.2 del volume degli allegati).

Non può non rilevarsi, comunque, che tutto il settore dei pagamenti in conto capitale presenta una accentuata flessione (-5,1%), in particolare nei grandi comuni come Milano (-151 miliardi), Napoli (-70 miliardi), Genova (-62 miliardi).

Il crollo della domanda pubblica locale nel settore è anche attribuibile ai crescenti vincoli di bilancio, alle vicende giudiziarie in corso che hanno visto coinvolti non pochi amministratori degli enti locali, alla difficile transizione dall'intervento straordinario alla nuova politica delle aree depresse che, specie nel meridione, non ha permesso il decollo di nuove iniziative.

L'insoddisfacente definizione degli strumenti e delle modalità per la concessione degli incentivi; la disorganicità delle procedure, l'inadeguatezza delle amministrazioni competenti ai nuovi compiti ed alle regole che disciplinano i cofinanziamenti comunitari, l'inefficacia del coordinamento e del monitoraggio degli interventi hanno acuito nel mezzogiorno, la crisi del comparto delle opere pubbliche già da tempo in atto: la flessione in tale area ha evidenziato una percentuale (-6,3%) più accentuata di quella riscontrata nell'area del nord (4,7%).

[1] Cfr. Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 1994. Volume II. I dati si riferiscono al 95% dei comuni ed al 98% delle province.

Sul piano dei finanziamenti, il 1994 mostra una normativa ispirata ad un maggior consolidamento nell'assetto delle entrate degli enti locali, secondo quanto stabilito nella legge delega n.421 del 1992.

Comunque l'incidenza dei "tagli" posti in atto attraverso le manovre governative ha determinato una generale contrazione delle risorse disponibili da parte degli enti locali.

La modifica della precedente normativa non permette confronti analitici dei trasferimenti erogati nel 1994 rispetto a quelli del 1993, anche se le risorse globalmente considerate evidenziano una linea nettamente discendente per le amministrazioni comunali (-29%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.3, 4 e 5 del volume degli allegati).

5.2.1 I nuovi contratti di mutuo e la capacità di spesa degli enti locali

Gli enti locali, per il finanziamento delle nuove opere, hanno fatto ricorso per lo più ai flussi finanziari della Cassa depositi e prestiti rispetto alla intermediazione privata, il cui apporto, ammontante a 1.292 miliardi di lire, risulta contratto del 33,8% rispetto al precedente anno.

Anche le concessioni disposte dagli altri istituti appartenenti al canale pubblico (Istituto per il Credito sportivo e I.N.P.D.A.P.) evidenziano una flessione del 4%.

Deve osservarsi che, anche per il 1994, gli enti locali, pur avendo avuto libero accesso al credito privato per il finanziamento di qualsiasi tipo di investimento senza la necessità di dover avanzare istanze di mutuo alla Cassa depositi e prestiti (art.5 legge n.403 del 1990), non hanno approfittato adeguatamente del detto canale.

La generalizzata flessione della intermediazione privata non esime dal rilevare alcune caratteristiche delle concessioni di credito disposte da parte di taluni dei "finanziatori privati".

La Cassa di Risparmio delle Province Lombarde risulta ancora essere l'istituto che, dopo la Cassa depositi e prestiti, concede maggiori finanziamenti agli enti locali.

Il Crediop si è notevolmente esposto nel 1993, finanziando opere di viabilità e trasporti al Comune di Milano per 130 miliardi di lire; nel 1994 in assenza di tale consistente voce, risulta minore la sua attività di supporto agli enti locali (-56%), anche se la distribuzione dei finanziamenti si presenta più equilibrata.

L'attività creditizia della Banca Nazionale del Lavoro nei confronti degli enti locali appare notevolmente incrementata (+74%); le concessioni sono state indirizzate principalmente verso l'edilizia pubblica locale e distribuite in massima parte agli enti locali della Puglia e del Piemonte.

Gli altri istituti finanziatori privati hanno tutti mostrato contrazioni rispetto al 1993 nei flussi concessi agli enti locali, [IMI (-32%), Istituto per il credito fondiario del Piemonte e della Valle d'Aosta (-91 miliardi)].

Per quanto riguarda l'intervento della Cassa depositi e prestiti, l'Istituto ha coperto il 78,7% del fabbisogno finanziario degli enti locali, con notevole accrescimento in percentuale del proprio peso rispetto a quello degli altri enti finanziatori.

Tuttavia deve rilevarsi che nel 1994 oltre la metà dei fondi che l'Istituto è stato autorizzato a concedere per investimenti agli enti locali (art.13 legge n.537 del 1993) è rimasta inutilizzata e l'offerta di credito è risultata notevolmente superiore alla domanda, a simiglianza di quanto avvenuto negli anni precedenti: a fronte della disponibilità di 7.000 miliardi di lire, elevati poi a 11.000 miliardi da parte del Consiglio di amministrazione, sono stati concessi mutui per 5.268 miliardi di lire, di cui 3.427 miliardi di lire quali mutui ordinari e 1.841 miliardi di lire autorizzati da leggi speciali (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.6 e 7 del volume degli allegati).

Le erogazioni, pari totalmente a 4.454 miliardi di lire, presentano una notevole flessione rispetto al precedente esercizio nel comparto mutui ordinari, che sono passati dai 3.234 miliardi del 1993 ai 2.729 miliardi del 1994 (-18,5%).

Risultano invece incrementate le erogazioni relative a leggi speciali, che mostrano un significativo indice di aumento (+31%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.8 e 9 del volume degli allegati).

La capacità di spesa degli enti locali appare quindi, nel complesso, notevolmente raffreddata, anche se il fenomeno è stato più rilevante nel primo semestre dell'anno, per le difficoltà operative collegate all'entrata in vigore delle norme regolanti la "rinegoziazione" dei contratti (art.6 legge n.537 del 1993) e delle disposizioni relative alla legge quadro sui lavori pubblici (legge n.109 del 1994), che hanno provocato un notevole rallentamento delle iniziative già avviate o da avviare.

Alla ripresa del settore non hanno giovato neppure i tentativi del Governo di sbloccare il mercato attraverso la sospensione della suddetta normativa ed i provvedimenti diretti al rilancio degli investimenti e dell'occupazione.

L'analisi delle concessioni di mutuo secondo la tipologia degli enti ha evidenziato una distribuzione del credito avente caratteri difformi (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.10 del volume degli allegati).

Le Amministrazioni provinciali fanno rilevare una notevole contrazione nei mutui sottoscritti (-30,8%) risultando l'ammontare complessivo delle concessioni pari a 604 miliardi di lire. Il fenomeno deve attribuirsi essenzialmente alla diminuzione dei mutui relativi all'edilizia scolastica, comparto che nel 1993 aveva fruito di notevoli flussi da parte della Cassa depositi e prestiti (237 miliardi rispetto ai 33 miliardi del 1994).

Al contrario, è dato notare una notevole espansione nelle concessioni di credito a favore dei comuni capoluogo (+24,4%), dei comuni inferiori a 20.000 abitanti (+27,5%) e delle comunità montane (+226%).

In particolare si rilevano incrementi nelle concessioni di mutui agli enti locali della Campania (+328 miliardi), dell'Abruzzo (+221 miliardi), della Toscana (+153 miliardi) e delle Marche (+95 miliardi), mentre una generale flessione si riscontra

per i comuni della Lombardia, Liguria, Trentino-Alto Adige, Sicilia ed Emilia Romagna, per un totale di 474 miliardi di lire.

L'analisi delle concessioni di mutui in relazione alla popolazione (quote/procapite) evidenzia dei valori elevati in Abruzzo, nelle Marche, in Molise, in Trentino Alto Adige e nel Lazio: l'Abruzzo, con una quota capitaria di 257.300 lire, si colloca al primo posto con un aumento del 220% rispetto all'anno precedente; i valori più bassi si rilevano in Sicilia ed in Puglia.

E' opportuno ricordare che il maggior credito di cui gli enti hanno beneficiato è da ricollegare essenzialmente alle autorizzazioni previste da legislazioni speciali per lo più destinate a favore dei comuni capoluogo, fra cui, oltre Roma e Pescara, anche il comune di Milano che ha beneficiato di 92 miliardi finalizzati ad opere di viabilità e trasporti ed il comune di Napoli, per il quale le concessioni, finalizzate all'edilizia giudiziaria e carceraria, sono ammontate a 42 miliardi.

Dall'analisi della tipologia dei mutui si ricava che alle opere pubbliche è affluito il 99,38% del totale delle concessioni.

I settori di maggior rilevanza sono quelli relativi alla viabilità e trasporti (24,4%), all'edilizia sociale (20,4%) e alle opere igienico sanitarie (15,7%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.11, 12 e 13 del volume degli allegati)

Di particolare consistenza si presentano gli aumenti nel settore dell'energia, che hanno interessato i comuni capoluogo (+102%) ed i comuni inferiori a 20.000 abitanti (+32%), anche se di non minore entità sono le concessioni di mutuo, riguardanti le comunità montane ed attinenti ai finanziamenti relativi alla metanizzazione, disposte dalla Cassa depositi e prestiti, di cui hanno beneficiato soprattutto gli enti del Piemonte.

Al contrario notevole è la contrazione dei finanziamenti per le opere di edilizia scolastica (leggi n.488 del 1986 e n.430 del 1991), che passano dai 965 miliardi di lire del 1993 ai 337 miliardi di lire del 1994.

In netta ascesa le concessioni finalizzate alla costruzione di opere nei settori della viabilità e dei trasporti: a tal proposito si registra un incremento dell'ordine di 458 miliardi di lire, di cui ha beneficiato essenzialmente il comune di Roma (380 miliardi) per gli interventi di "Roma Capitale" (legge n.80 del 1981).

Nel comparto dell'edilizia pubblica il comune di Pescara ha fruito di 184 miliardi di lire per opere di edilizia giudiziaria e carceraria.

5.2.2 I mutui pregressi e la "rinegoziazione"

Gli effetti della rimodulazione degli stanziamenti in conto competenza è stata solo in parte compensata dalla presenza di cospicui residui passivi. Questi hanno rappresentato una *chance* determinante offerta alle amministrazioni locali per contrarre impegni ed effettuare pagamenti nonostante le restrizioni operate sulle autorizzazioni di spesa.

L'esposizione debitoria degli enti locali si è infatti contratta del 4,5% passando dai 66.900 miliardi di lire del 1° gennaio 1994 ai 63.927 miliardi del 31 dicembre dello stesso anno: il detto importo si riferisce al complesso dei mutui in ammortamento ed a 155 miliardi di anticipazioni di tesoreria, cui gli enti locali hanno fatto ricorso per provvedere a momentanee carenze di liquidità.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, le maggiori quote di indebitamento gravano sui comuni capoluogo (39%) e sui comuni di limitate dimensioni (34%).

Circa il 91,74% dell'intero debito si riferisce alle esecuzioni di opere pubbliche (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.14 e 15 del volume degli allegati).

Dall'analisi delle rate di ammortamento dovute nell'anno 1994 si evidenzia che il loro ammontare ha raggiunto i 13.141 miliardi di lire, di cui 6.235 per quota capitale e 6.906 per quota interessi (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.16 e 17 del volume degli allegati).

La contribuzione erariale sugli oneri di ammortamento dei nuovi mutui contratti nel 1994 è stata limitata alle quote assegnate e non utilizzate nell'anno 1992 e

precedenti ed a quelle da destinare agli enti dissestati per le iniziative connesse al risanamento economico-finanziario (artt.1 e 3 della legge n.596 del 1994).

Anche per i mutui riferibili al 1994 il concorso statale è stato determinato in funzione non già delle tipologie di opere da realizzare e dei criteri fissati dal CIPE (art.4, legge n.155 del 1989), bensì in relazione all'entità demografica di ciascun ente locale (art.4, comma 4°, legge n.68 del 1993).

La detta parametrazione è diretta, oltre che a favorire l'attività di investimento dei piccoli comuni, che normalmente dispongono di fondi limitati da dedicare a tale comparto, anche ad indirizzare gli enti locali verso la ricerca di risorse finanziarie nell'ambito privato, al fine di realizzare un sistema di finanziamento delle autonomie locali maggiormente equilibrato e responsabilizzato.

Particolare interesse presenta l'art.5, comma 6 del decreto legge n.445 del 1995, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1995, n.539, che ha introdotto la possibilità per gli enti locali di "rinegoziare" le condizioni contrattuali sul capitale residuo dei mutui assunti negli anni precedenti ed ancora in ammortamento. Tale possibilità determina la predisposizione di un nuovo piano di ammortamento sulla sommatoria dei capitali residui e la conseguente revoca dei piani di ammortamento dei mutui rinegoziati[2].

La rinegoziazione non comporta, tuttavia, alcuna modifica in ordine alla durata originaria ed all'ammontare del concorso statale concesso sul mutuo, anche se con la detta operazione le parti interessate hanno la possibilità di ridefinire le condizioni contrattuali precedentemente concordate senza pregiudicare la validità del contratto che, pertanto, continua a produrre i suoi effetti giuridici.

La ricontrattazione permetterà, quindi, di recuperare ingenti risorse finanziarie ai bilanci degli enti locali, oltre che presso il sistema creditizio privato, anche presso la Cassa depositi e prestiti.

---

[2] Cfr. Circolare del Ministero dell'interno - F.L. n.10 del 14 marzo 1996.

La rinegoziazione del debito pubblico locale, pur accolta con estremo favore dalle amministrazioni locali, non può non suscitare alcune perplessità dal punto di vista tecnico e di politica del bilancio.

La deliberazione volta a chiedere la rinegoziazione, di competenza del consiglio comunale comporta, in realtà, una complessa istruttoria.

Secondo quanto stabilito dalla Cassa depositi e prestiti (circolare n.1207 del 6 gennaio 1996), il termine per la trasmissione della relativa istanza risulta fissato al 15 marzo 1996, termine decorso il quale, trattandosi di facoltà prevista da disposizione speciale, non è più data agli enti locali la facoltà di rinegoziare i mutui con effetto sugli esercizi successivi al 1996.

L'interpretazione della Cassa appare notevolmente restrittiva: il dettato normativo (comma 8 dell'art.5 della legge n.539 del 1995) si limita infatti ad affermare che la possibilità di rinegoziazione, per la Cassa depositi e prestiti, decorre dall'esercizio 1995.

D'altra parte l'apporto di risorse in bilancio potrebbe essere solo apparente e cessare al termine dei finanziamenti erariali che coprono una parte degli oneri di ammortamento, mentre gli eventuali avanzi di amministrazione indotti dalla operazione di rinegoziazione potrebbero determinare ulteriori contrazioni nei trasferimenti statali o regionali.

Comunque, a giudizio della Corte, l'operazione può considerarsi produttiva di effetti economici nella sola ipotesi in cui le somme resesi disponibili siano destinate al finanziamento degli investimenti e non già alla copertura delle spese correnti.

Al 23 aprile 1996 la rinegoziazione, che ha riguardato 155 mila mutui, è stata contrattata da parte di 3.967 amministrazioni locali pari al 47,40% del totale. Il valore dei mutui rinegoziati ammonta a circa 23.000 miliardi di cui 3.000 spettano al comune di Roma (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.18 e 19 del volume degli allegati).

5.3 Stato di realizzazione di alcuni programmi autorizzati dalla legislazione speciale

Il crescente ritardo nell'attuazione degli interventi ed il rilevante aumento di progetti disattesi, di opere mai cantierate od interrotte dopo le prime fasi di avvio dei lavori, hanno indotto la Sezione alla prosecuzione dell'indagine sullo stato di attuazione di alcuni programmi di opere pubbliche finanziati dalla Cassa depositi e prestiti attraverso la legislazione speciale.

Dai prospetti nn.20, 21, 22 e 23 del volume degli allegati (Parte IV, cap.5) si rilevano, per numerosi interventi, limitati tassi di utilizzazione: il fenomeno si registra soprattutto per i programmi connessi agli interventi strutturali nelle aree interessate dai Mondiali di calcio 1990 (legge n.205 del 1989), il cui tasso di realizzazione risulta del 43,9%; per quelli relativi all'edilizia giudiziaria (legge n.119 del 1981 e successive) (44,7%) e per quelli attinenti alle metropolitane (legge n.131 del 1983) (53%).

Alcuni programmi non presentano modificazioni rispetto al precedente esercizio, in quanto manca qualsiasi avanzamento nella realizzazione delle opere: ciò si è verificato per gli interventi relativi alla metanizzazione dei comuni montani del centro nord (legge n.68 del 1993) ed agli scarichi dei frantoi oleari (legge n.119 del 1987).

Particolare menzione va riservata ai progetti di automazione previsti dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n.466666 del 2 marzo 1990 (plafond 300 miliardi), in ordine ai quali risulta un limitatissimo tasso di erogazione (3,4%): il dato sta ad indicare lo scarso coinvolgimento degli enti locali nella modernizzazione ed informatizzazione delle loro strutture organizzative.

Non appare ancora neppure avviato il programma relativo allo smaltimento dei rifiuti industriali (legge n.475 del 1988).

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti vengono posti in ammortamento dal 1° gennaio successivo

all'anno nel quale è avvenuta la concessione, mentre le erogazioni in una o più soluzione avvengono sulla base della documentazione giustificativa della spesa, che attesta l'esecuzione dei lavori o l'acquisizione delle forniture e dei servizi.

Pertanto anche nell'ipotesi in cui risultino per un certo programma concessioni senza erogazioni, il comune è tenuto a rimborsare le quote di ammortamento senza aver ancora cantierato l'opera per la quale ha ottenuto il mutuo dalla Cassa[3].

Per ciò che concerne, in particolare, l'"edilizia giudiziaria" numerosi mutui, concessi prevalentemente ad amministrazioni comunali, risultano senza alcuna erogazione, per un totale di 302.937 milioni di lire.

Ingenti sono le somme concesse e non utilizzate dagli enti dell'Emilia Romagna (99.901 milioni), della Campania (24.895 milioni), della Calabria (16.259 milioni) e della Sicilia (49.383 milioni) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.24 del volume degli allegati).

Non di minore rilievo si presenta il fenomeno delle limitate erogazioni rispetto al concesso: a fronte di 784.294 milioni di lire concessi per lo più dal 1989, il totale erogato risultava, al 31 dicembre 1995, di 36.411 milioni di lire (4,6%).

I tassi meno elevati di realizzazione delle opere si riscontrano nelle seguenti regioni: Campania (0,6%), Abruzzo (2,5%), Piemonte (3,9%), Veneto (4,2%), Lazio (4,5%), Calabria (5,9%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.25 del volume degli allegati).

Un lento decollo del programma continua ad evidenziarsi anche nel settore della "costruzione dei parcheggi", al quale non sembra abbia giovato la maggiore responsabilizzazione delle regioni con il trasferimento ai detti enti dello stanziamento di cui al cap.7651 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo al "Fondo per gli investimenti dei parcheggi".

---

[3] Con D.L. 27 ottobre 1955, n.144, convertito, con modficazioni, dalla legge 20 dicembre 1995, n.539 è stata introdotta una nuova ed alternativa modalità di ammortamento del mutuo, che consente su richiesta dell'ente mutuatario di far decorrere l'ammortamento dal 1° gennaio del secondo anno successivo a quello della concessione.

In realtà concessioni per 48.620 miliardi di lire mostrano erogazioni nulle ed in ordine ad altri mutui le erogazioni si rilevano estremamente limitate: al 31 dicembre 1995 a fronte degli 8.603 milioni di lire concessi, risultano infatti erogati 570 milioni (6,6%).

Particolari ritardi nell'avanzamento delle opere si evidenziano nei comuni di Pisa, di Pesaro, di Veroli, di San Salvo, di Taurianova.

Le difficoltà nel settore hanno determinato numerose iniziative legislative, tuttora in corso, volte alla razionalizzazione del programma ed alla revoca ed alla riassegnazione dei finanziamenti inutilizzati.

Nell'ambito degli interventi relativi agli impianti sportivi concernenti i Mondiali '90 si constata un lento avanzamento delle opere di viabilità intraprese dal comune di Roma, che ha beneficiato (fin dal 1989) della concessione di mutui per 5.932 milioni di lire: a distanza di circa sei anni le erogazioni hanno raggiunto appena gli 868 milioni di lire.

Per ciò che concerne i programmi relativi all'"edilizia scolastica", nell'indagine avviata nel precedente anno si era riscontrato che il conferimento delle ingenti risorse finanziarie agli enti locali beneficiari non era stato sufficiente, per se stesso, a risolvere gli squilibri fra le varie aree del territorio nazionale, in quanto la maggior parte dei mancati impegni si era concentrata proprio nel Mezzogiorno, area in cui le carenze del settore si erano rilevate con più gravità e maggiormente degradato appariva il patrimonio di edifici scolastici.

Il proseguimento dell'accertamento ha fatto riscontrare che al 31 dicembre 1995, a fronte di 738 miliardi di lire di concessioni non risulta ancora alcuna erogazione: mancano cioè l'utilizzazione dei fondi e la cantierazione delle opere (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.26 del volume degli allegati).

Il dato sta ad indicare le lentezze procedurali nell'attuazione delle opere e lo scarso coinvolgimento degli enti interessati alla realizzazione dei programmi, pur a totale finanziamento statale, oltre che una diffusa incapacità di spesa.

Dall'esame delle situazioni regionali si evidenzia che le maggiori inadempienze si registrano negli enti della Campania (376 miliardi inutilizzati); della Sicilia (103 miliardi); della Puglia (63 miliardi) e della Calabria (43 miliardi).

In particolare si ritiene doveroso citare, a titolo esemplificativo, la situazione relativa ad alcuni enti: comune di Roma (22.292 milioni di lire ancora inutilizzati, le cui concessioni risalgono per la maggior parte all'anno 1987); amministrazione provinciale di Milano (9.800 milioni); amministrazione provinciale di Napoli (144.671 milioni); comune di Casoria (9.900 milioni); comune di Castellammare di Stabia (19.300 milioni); comune di Ercolano (10.825 milioni); comune di Torre Annunziata (28.950 milioni); amministrazione provinciale di Foggia (4.305 milioni); amministrazione provinciale di Lecce (9.157 milioni); amministrazione provinciale di Potenza (2.586 milioni); comune di Catanzaro (1.130 milioni); comune di Crotone (11.400 milioni); amministrazione provinciale di Reggio Calabria (11.520 milioni); comune di Catania (3.600 milioni); amministrazione provinciale di Palermo (12.000 milioni) e comune di Palermo (4.200 milioni).

Non di minore gravità si presenta la situazione presso altri enti locali che mostrano una utilizzazione dei finanziamenti molto inferiore al 20% delle risorse concesse, limite ritenuto indice di gravi patologie attinenti alla fase realizzativa delle opere: infatti, sempre nel detto settore, a fronte dei 565.390 milioni di lire di mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, ne risultano erogati solo 53.537 milioni (9,5%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.27 del volume degli allegati).

Anche rispetto a tale fenomeno, le maggiori inerzie vanno registrate negli enti della Campania, della Sicilia, dell'Emilia Romagna, dell'Umbria e della Basilicata.

L'ingente mole di finanziamenti inutilizzati o male utilizzati ha indotto il Governo ad una operazione di recupero dei fondi non impiegati che è iniziata attraverso il decreto legge n.499 del 1995, successivamente reiterato con decreto legge n.31 del 1996 e attualmente con il decreto legge n.155 del 1996, recante "Misure

urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi a carattere ambientale".

Con l'art.10 del sunnominato decreto si vuole procedere all'accelerazione delle procedure per la realizzazione delle opere di edilizia scolastica attraverso la convocazione di conferenze di servizio, la nomina dei commissari "ad acta" e la revoca dei finanziamenti inutilizzati qualora gli enti locali beneficiari non abbiano attivato, nel termine perentorio del 31 dicembre 1995, le formali procedure di richiesta dei rispettivi mutui o comunque ove entro duecento giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (25 marzo 1996) essi non risultino ancora concessi. Le risorse resesi disponibili saranno riassegnate per opere di edilizia scolastica caratterizzate dai requisiti di necessità ed urgenza, da realizzarsi in regioni anche "diverse" da quelle di originaria assegnazione dei fondi revocati.

Non saranno assoggettati a revoca i finanziamenti assegnati al comune ed alla amministrazione provinciale di Napoli (legge n.496 del 1994 ed ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1995) in ragione alla particolare gravità della situazione relativa alla dispersione scolastica rilevata in detta area del territorio.

Con legge 11 gennaio 1996, n.23 è stato inoltre istituito presso il Ministero della pubblica istruzione l'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con compiti di promozione, di indirizzo e di coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle regioni e dagli enti locali territoriali nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico e per il supporto ai soggetti programmatori ed attuatori degli interventi.

Di rilevante interesse si presenta anche la realizzazione di una anagrafe nazionale, articolata per regioni, del patrimonio relativo all'edilizia scolastica, diretta ad attuare migliori strumenti conoscitivi ai fini dei diversi livelli di programmazione.

Desta qualche perplessità il fatto che neppure i provvedimenti volti a tamponare le emergenze risultino applicati con adeguata solerzia.

Non consta infatti che abbiano avuto integrale esecuzione i provvedimenti legislativi emanati allo scopo di fronteggiare i danni causati dai fenomeni alluvionali dei mesi di settembre-dicembre 1993 (decreto legge 30 maggio 1994, n.328, convertito nella legge 25 luglio 1994, n.471), con i quali la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a concedere mutui ventennali, assistiti da concorso statale, alle regioni, province, comuni e comunità montane per opere pubbliche, per un *plafond* massimo di 2.000 miliardi di lire.

Con successivo decreto legge 24 novembre 1994, n.646, convertito nella legge 21 gennaio 1995, n.22, diretto agli enti locali colpiti da eventi alluvionali nel mese di novembre 1994, è stata concessa autorizzazione a contrarre mutui entro il limite di 500 miliardi di lire, la cui copertura è stata identificata nelle somme ancora non utilizzate al 31 dicembre 1995 relative al precedente decreto legge 30 maggio 1994, n.328. E' evidente l'intento del legislatore di sanzionare l'inerzia e le lentezze degli enti nell'usufruire dei benefici destinati a tamponare situazioni calamitose.

I provvedimenti summenzionati concernono, fra l'altro, misure relative al comparto delle opere pubbliche, che consentono di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti con oneri di ammortamento a totale o parziale carico dello Stato ed assegnazione di contributi destinati al ripristino delle opere di consolidamento e riassetto geologico ed idraulico con autorizzazione ad operare fino al 31 marzo 1996, "in deroga alle norme vigenti" ivi comprese quelle di contabilità e prevedono la possibilità di ricorrere a forme di "aggiudicazione con riserva" in attesa della concessione del mutuo.

Ulteriori 1.400 miliardi sono stati messi a disposizione dei suddetti enti dall'art.6 del decreto legge 19 dicembre 1994, n.691, convertito nella legge 16 febbraio 1995, n.35.

Notevole ritardo si riscontra anche nel programma per la realizzazione di progetti funzionali agli investimenti nelle aree con maggior ritardo di sviluppo (decreto legge 8 agosto 1994, n.491, più volte reiterato), cui sono stati destinati 10.000 miliardi di lire in ragione di lire 3.000 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1992, 1993, 1994 e di lire 1.000 miliardi per il 1995.

Per quanto concerne gli investimenti a carico del bilancio dello Stato tramite la Cassa depositi e prestiti, nel 1994 le amministrazioni locali hanno beneficiato in conto progetti FIO di 470 miliardi rispetto ai 774 miliardi di lire del 1993.

5.4 La riforma della contrattazione e del sistema dei prezzi nei pubblici appalti

I fenomeni di patologia e di devianza rilevatisi nel settore della contrattazione e degli appalti hanno indotto il legislatore ad una profonda opera di risanamento del sistema dei prezzi dei lavori pubblici che, nell'altalenare dei vari provvedimenti, ha trovato, nel corso del 1994, la sua espressione nell'art.6 della legge 24 dicembre 1993, n.537, provvedimento collegato alla finanziaria 1994 e nella legge quadro n.109 del 1994.

Per ciò che concerne il primo provvedimento, è ormai noto che il tentativo di "moralizzare" il sistema, avviato nei primi mesi dell'anno, deve considerarsi per la maggior parte fallito, almeno presso le amministrazioni locali, che hanno preferito bloccare le contrattazioni piuttosto che dar corso al provvedimento stesso, pur nel suo limitato vigore.

In effetti l'introduzione dei complicati meccanismi procedurali, quali la "rinegoziazione" delle contrattazioni e le verifiche di "congruità" imposte senza il contemporaneo rafforzamento delle strutture amministrative chiamate ad attuare la traumatica operazione, non si è dimostrata idonea né a stroncare prassi consolidate né ad eliminare il travaglio del settore.

I tratti caratteristici della disciplina legislativa vanno identificati nella sua impronta fortemente dirigistica oltre che nelle limitazioni imposte alla libera competizione di mercato ed allo stesso meccanismo della gara e di aggiudicazione degli appalti pubblici, attraverso l'assoggettamento dei prezzi a un giudizio di "congruità" in relazione a parametri estrinseci ed a meccanismi di adeguamento coattivo.

Le molteplici incertezze interpretative, le consistenti difficoltà applicative, i dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con le direttive comunitarie sollevati in numerose sedi, le contestazioni nei confronti del nuovo assetto legislativo sia da parte delle Amministrazioni locali che delle imprese hanno caratterizzato la vigenza, seppure breve, della norma in esame.

Il mancato decollo della disciplina ha portato prima alla sospensione dell'art.6 della legge n.537 del 1993 fino al 31 dicembre 1994 e poi alla sua sostituzione con l'art.44 della legge 23 dicembre 1994, n.724, di accompagnamento alla finanziaria 1995.

Quest'ultima norma si caratterizza, rispetto alla versione originaria, per un notevole recupero di autonomia negoziale e per un incremento del tasso di discrezionalità delle amministrazioni, con l'eliminazione degli automatismi derivanti da elementi procedimentali predefiniti.

Il nuovo testo introduce principi e procedimenti sostanzialmente diversi da quelli originari: la disciplina è diretta, infatti, esclusivamente alla regolamentazione dei contratti per le forniture di beni e servizi, per i quali viene ribadito il divieto di rinnovo tacito del contratto con inserimento della clausola di revisione del prezzo in relazione ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa; non figurano, invece, le limitazioni contenute nel vecchio testo né è consentito al privato contraente di chiedere la risoluzione del contratto.

Tuttavia anche la nuova disciplina si presenta di non facile applicazione: non risulta indicata la periodicità della revisione del prezzo, che potrebbe comunque ritenersi semestrale, in relazione alla cadenza della pubblicazione dei prezzi rilevati

ed elaborati dall'ISTAT, né definitivo il margine di alea che rimane a carico delle parti, né stabilito se la revisione debba ritenersi esclusa in caso di variazione del prezzo stesso inferiori al 10%.

E' comunque dato definito che la revisione debba essere operata sulla base dei prezzi rilevati dall'ISTAT, con l'eventuale collaborazione delle Camere di commercio, pubblicati nella G.U. entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ciascun anno.

La revisione, che è attuata a seguito di istruttorie del dirigente responsabile, presenta carattere obbligatorio e deve essere eseguita d'ufficio indipendentemente dalla richiesta della parte contraente.

I prezzi rilevati, secondo quanto disposto dall'art.44, sono destinati a "orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato" e costituiscono elementi di raffronto per i nuclei di valutazione dei dirigenti e per gli organi di controllo interno delle singole amministrazioni, anche in termini di analisi dei costi, ai sensi dell'art.18 del decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modificazioni.

Nella nuova formulazione è stato quindi eliminato qualsiasi accenno ai "prezzi di riferimento" considerati come parametri massimi imposti nella stipulazione dei contratti; ai c.d. "giudizi di congruità" da esplicarsi nei confronti dei contratti stipulati, ma non ancora approvati alla data del 1° gennaio 1994 ed alla "rinegoziazione" per quelli già perfezionati.

Per ciò che concerne l'attività contrattuale degli enti locali, è di indubbio interesse la costituzione presso ciascun Commissario del Governo nelle regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano di un "comitato per l'acquisizione di beni e servizi", il cui compito è quello di espletare, su richiesta di una o più amministrazioni, le procedure per la detta acquisizione di beni e servizi.

Senza dubbio la disposizione permetterà di ovviare alle croniche deficienze delle amministrazioni locali riguardo le dotazioni tecniche e professionali, più volte

rilevate da questa Corte, di effettuare economie procedimentali e di realizzare un "polo" locale nella contrattazione.

5.4.1 La riforma della legge quadro sui lavori pubblici: dalla legge n.109 del 1994 alla legge n.216 del 1995

Con la legge quadro 11 febbraio 1994, n.109 si è tentato di attuare un assetto organico del settore dei lavori pubblici ed una razionale regolamentazione delle problematiche relative agli appalti: ad essa indubbiamente va ascritto il merito di aver perseguito l'intento di restituire trasparenza e legalità ad un settore in piena crisi istituzionale.

Le vicende della legge quadro sono state ampiamente commentate nella relazione attinente all'esercizio 1993[4]: giova comunque formulare qualche ulteriore notazione sulle cause per le quali la detta normativa, pur rappresentando la risultanza di un complesso e travagliato iter parlamentare, è stata sospesa dopo due mesi dalla sua entrata in vigore[5].

Senza dubbio la legge ha introdotto istituti attesi da tempo, reso obbligatori comportamenti prima legittimati attraverso scelte discrezionali e stabilito limiti rigorosi e formali per alcune procedure.

Tuttavia la sua applicazione ha incontrato notevoli difficoltà presso le amministrazioni locali perché ha acuito la situazione di crisi già in atto nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia, aggravando il blocco degli appalti e provocando effetti deleteri sull'occupazione.

Le maggiori difficoltà sono derivate dal fatto che il testo normativo, efficace solo per una parte, rinviava l'applicazione dei suoi contenuti più importanti al successivo emanando regolamento governativo, mentre gli operatori pubblici e privati

---

[4] Cfr. Deliberazione n.3 del 1995 - Corte dei conti - Sezione enti locali.

[5] Con il decreto legge 31 maggio 1994, n.331 è stato stabilito che: "l'applicazione delle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n.109 resta sospesa fino al 31 dicembre 1994".

erano chiamati ad attuare alcune innovazioni per le quali la legge definiva solo in parte le modalità applicative.

La Corte non può che convenire con l'esigenza di razionalizzazione attuata con la legge quadro: nel disposto normativo, infatti, si rinvengono i principi fondamentali informatori del processo di rinnovamento dell'intero settore dei lavori pubblici, mentre è demandata alla successiva attività regolamentare la disciplina di dettaglio attraverso un ampio processo di delegificazione: per tal verso si è voluta rimuovere la stratificazione normativa, che aveva accumulato nel tempo un numero rilevante di leggi (circa 500), con confusione ed abusi.

Ma le difficoltà applicative hanno, come si è detto, ben presto portato prima alla sospensione della legge e poi alla "riforma della riforma".

Le innovazioni introdotte circa le modalità attuative delle opere pubbliche avrebbero richiesto un tempo fisiologico per l'adeguamento del sistema pregresso, mentre l'assenza di una disciplina transitoria e l'immediata entrata in vigore delle nuove norme hanno avuto come effetto il rallentamento del settore.

La rigidità della nuova disciplina è facilmente rilevabile nelle regole relative alla programmazione e progettazione delle opere e nella previsione dell'affidamento dei lavori esclusivamente con il criterio del prezzo più basso formulato a corpo; il detto sistema dava per scontata l'operatività di una progettazione esecutiva definita e puntuale e di una idonea programmazione, mentre è ben noto che le amministrazioni locali, al momento dell'entrata in vigore della legge, per cause più volte sottolineate anche in questa sede di referto, non erano in grado di conformarsi ai nuovi principi. Può quindi affermarsi che l'avere omesso di disciplinare il potenziamento delle strutture tecniche delle amministrazioni locali, nel momento in cui si riaffermava la competenza degli Uffici tecnici alla progettazione dei lavori, sia stato uno dei punti maggiormente vulnerabili della riforma.

D'altra parte il sistema delle varianti rendeva responsabile, per errori od omissioni progettuali, il progettista, anche in riferimento ad opere già appaltate sulla

base di documenti progettuali definiti al di fuori della logica della nuova legge quadro.

Pertanto alle difficoltà di adeguare la progettazione ai nuovi canoni della legge quadro si sarebbero aggiunte - in caso di definitiva, completa operatività - quelle relative al rallentamento dei processi costruttivi già avviati, per l'inevitabile contenzioso cui le nuove norme avrebbero condotto.

D'altra parte le norme immediatamente applicabili hanno inciso anche sui procedimenti in corso: l'effetto non poteva essere che quello della subitanea sospensione di ogni procedura concorsuale e quindi di stallo dei lavori pubblici, che a metà del 1994 hanno raggiunto il minimo storico, con una elevata contrazione dei bandi di gara e delle procedure di aggiudicazione degli appalti.

E' ovvio che il legislatore della legge di riforma dei lavori pubblici, punto di arrivo del dibattito sviluppatosi a seguito delle inchieste di tangentopoli, sia rimasto influenzato dal particolare momento storico in cui la legge è stata emanata e non c'è dubbio che in tale frangente si rendesse indispensabile una rigida regolamentazione del settore, in presenza di situazioni di diffusa illegittimità, al fine di eliminare patologie e devianze: pur tuttavia sembra auspicabile che venga superata al più presto una logica legislativa che è portata quasi a considerare l'illecito quale normale "*modus operandi*" dell'amministrazione locale.

Né deve sottovalutarsi il fatto che le difficoltà relative all'applicazione della legge n.109 si sono cumulate con quelle relative alla "rinegoziazione" dei prezzi contrattuali (art.6 legge n.537 del 1993), con l'effetto di accrescere il disorientamento negli operatori del comparto.

Il tentativo di riavviare il settore è stato attuato mediante il decreto legge n.331 del 31 maggio 1994, recante disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali, il cui art.6 ha sancito la sospensione dell'operatività della maggior

parte delle disposizioni della legge n.109 del 1994[6] ed ha abrogato l'art.15 sulle competenze dei consigli comunali e provinciali, mentre ha statuito che fino al 31 dicembre 1994 si applicano le norme previgenti all'entrata in vigore della legge quadro.

Peraltro, una definitiva chiarificazione non è stata apportata neppure dalla serie di provvedimenti d'urgenza che si sono susseguiti[7], ognuno dei quali, nel prolungare la sospensione della legge quadro, ha introdotto disposizioni innovative e reso vigenti parti della legge n.109 medesima.

L'ultimo della serie, il decreto legge 31 gennaio 1995, n.26, è stato convertito dalla legge 29 marzo 1995, n.95, con lo stralcio dell'art.5 riguardante la sospensione della legge quadro in materia di lavori pubblici.

La necessità di evitare la reviviscenza totale della legge quadro ha determinato la presentazione di un ulteriore provvedimento d'urgenza, il decreto legge 3 aprile 1995 n.101, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici, convertito con modificazione dalla legge 2 giugno 1995, n.216, che può considerarsi una sorta di riforma della riforma introdotta nel 1994.

Il quadro normativo di riferimento evidenzia ampiamente l'altalenare dei provvedimenti d'urgenza durante tutto l'arco dell'anno, mentre parallelamente in Parlamento si sono susseguite varie iniziative di modifica della legge quadro, confluite poi nel testo unificato dalla VII Commissione permanente della Camera: la c.d. "Merloni ter " che risulta peraltro bloccata dalla anticipata conclusione della XII legislatura.

---

[6] Sono esclusi dalla sospensione gli articoli riguardanti il regolamento, la disciplina dei piani di sicurezza, le fusioni, i conferimenti, il trasferimento e l'affitto di azienda e la gestione delle casse edili.

[7] Cfr. Decreto legge 30 luglio 1994, n.478; decreto legge 30 settembre 1994, n.559; decreto legge 30 novembre 1994, n.658; decreto legge 31 gennaio 1995, n.26.

5.4.2 La nuova riforma in materia di lavori pubblici

La nuova disciplina in materia di lavori pubblici ha il pregio di aver attenuato il rigore di alcuni istituti legati alle vicende emerse dalle inchieste giudiziarie e di averne promosso altri diretti ad aumentare l'efficienza delle amministrazioni e la concorrenza tra le imprese.

Risultano valorizzati la riorganizzazione degli apparati delle pubbliche amministrazioni; la centralità della progettazione; il sistema delle garanzie e delle responsabilità.

L'impegno del legislatore nell'agevolare la ripresa del settore va individuato innanzitutto nella definizione di una articolata disciplina transitoria distinta in quattro diversi regimi, che dovrebbe garantire l'applicazione graduale della normativa e l'adeguamento delle strutture della pubblica amministrazione tenuta ad applicarla.

Numerose novità sono state introdotte in relazione all'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della legge, ma in questa sede verranno prese in considerazione solo quelle norme che hanno particolare riflesso nel settore delle amministrazioni locali.

Non può sottacersi, a tale proposito, che di rilevante interesse si presentano le disposizioni relative alla nomina di un "coordinatore unico", responsabile della formazione del programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio e della attuazione degli interventi oggetto del programma stesso, nonché di un "responsabile del procedimento" per la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione delle singole opere: la sinergia tra le dette figure dovrebbe garantire una rigorosa selezione degli interventi, maggiormente rispondente alle effettive priorità delle collettività locali ed un idoneo monitoraggio della fase realizzativa delle opere.

Con la figura del coordinatore unico assume nuova connotazione l'attività di programmazione delle opere pubbliche sia per ciò che attiene alla razionalizzazione degli interventi, sia per quanto riguarda l'eliminazione di improvvisazioni, di inefficienze e di sprechi di risorse: egli dovrà garantire il controllo sui livelli di presta-

zione, di qualità e di prezzo definiti in coerenza alle coperture finanziarie ed ai tempi di realizzazione del programma, con particolare attenzione al corretto svolgimento delle procedure.

Nonostante, con l'introduzione del "coordinatore unico", sia stata alquanto ridimensionata, rispetto alle originarie previsioni della legge n.109, la figura del responsabile del procedimento, al quale comunque restano attribuiti compiti di estremo interesse, fra cui la convocazione della conferenza dei servizi per l'acquisizione di intese, pareri, autorizzazioni ed assensi, si riafferma, tuttavia, il ruolo fondamentale, nell'ambito dei lavori pubblici, del cennato funzionario, che dovrà esprimersi sul progetto definitivo in forma obbligatoria (art.4 *bis*, comma 4° *quinquies*, legge n.216 del 1995). Deve comunque rilevarsi che il detto soggetto appare più vicino alla figura del "*project manager*" che a quella di un responsabile di un procedimento amministrativo.

La legge considera le difficoltà dell'amministrazione nel reperire, nell'ambito dei propri organici, le professionalità necessarie all'espletamento dei summenzionati compiti e detta in proposito disposizioni transitorie: il responsabile del procedimento, fino all'entrata in vigore del regolamento, potrà coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori; inoltre, per un periodo di tre anni, fino al 3 giugno 1998, al posto di un unico responsabile potrà essere nominato un responsabile per ciascuna delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori.

Sempre fino alla detta data, è concessa una ulteriore "*chance*" per superare le difficoltà degli Uffici tecnici locali: l'affidamento delle attività di supporto relative allo svolgimento dei compiti del coordinatore unico e dei responsabili dei procedimenti a strutture esterne all'amministrazione, nel caso in cui la carenza dell'organico sia debitamente accertata e certificata: in tale ipotesi l'affidamento dell'incarico avverrà secondo le procedure e le modalità di cui alla direttiva CEE 92/50, recepita con decreto legislativo 17 marzo 1957, n.157.

Notevole rigidità presenta ancora la disposizione relativa alla programmazione delle opere (art.14 della legge n.109 del 1994): la predisposizione del programma triennale di lavori pubblici, che dovrebbe ricomprendere tutti gli interventi di cui sia stato definito almeno il progetto preliminare, con indicazione delle risorse già stanziate ed i tempi di attuazione delle opere, rischia, in effetti, di bloccare l'attività dei comuni, specie di dimensioni limitate.

D'altra parte il collegamento del programma triennale con le risorse disponibili si pone in contrasto con gli indirizzi della Cassa depositi e prestiti in materia di accesso al credito: l'Istituto ritiene infatti che l'attivazione della procedura di finanziamento delle opere pubbliche deve avvenire sulla base del progetto definitivo, che compiutamente individui i lavori da realizzare. Tale orientamento è del resto condiviso anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

Risulta inoltre difficile la quantificazione, nel detto programma, delle opere relative alla manutenzione e di quelle necessitate da interventi d'urgenza.

Deve comunque rilevarsi che il carattere vincolante attribuito al programma e la conseguente impossibilità di alterare l'ordine di priorità stabilito dalle stesse amministrazioni costituiscono un valido presupposto per garantire legittimità, trasparenza ed efficacia all'attività di realizzazione delle opere pubbliche.

Nella carenza della qualità dei progetti è stata più volte identificata, anche da questa Corte, la causa determinante delle disfunzioni relative al settore dei lavori pubblici: è naturale, pertanto, che proprio la detta attività rappresenti lo snodo essenziale di tutta la riforma del settore.

Nella legge n.216 del 1995, pur rimanendo confermati i tre livelli di progetto previsti originariamente dalla legge n.109, ne risultano alquanto modificati i contenuti.

Viene riaffermato il principio che la redazione dei progetti deve essere espletata con "assoluta priorità dagli uffici tecnici delle amministrazioni": a questo scopo gli enti locali possono costituire uffici consortili di progettazione e di direzio-

ne lavori, mentre in qualità di stazioni appaltanti possono avvalersi dei provveditorati alle opere pubbliche sulla base di apposite convenzioni. Solo "in caso di carenze in organico di personale tecnico, accertata e certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione" è previsto l'affidamento all'esterno della progettazione (art.5 *sexies*).

L'interpretazione letterale della norma conduce a ritenere illegittima ogni altra ipotesi di affidamento di incarico professionale all'esterno dell'ente locale, con evidenti difficoltà per quei comuni, specie di dimensioni limitate, che si trovino privi di alcune figure professionali o nei quali risulti mancante un preciso riparto delle competenze specifiche.

La Corte ritiene necessario l'intervento del legislatore al fine di porre le premesse per eliminare le croniche carenze degli uffici tecnici e di dotare le amministrazioni aggiudicatrici di personale qualificato professionalmente: solo dopo tale intervento potrà ritenersi giustificato il limite apposto al ricorso alla progettazione esterna che attualmente, pur eccezionale, continua, in effetti, a mostrare notevoli indici di espansione.

Per quanto concerne la progettazione esterna, nel caso in cui il relativo importo superi i 200.000 ECU, all'affidamento di incarichi si applicano le disposizioni di cui alla direttiva 92/50/CEE.

Le stazioni appaltanti potranno valutare in via prioritaria la possibilità di esperire un concorso di progettazione in relazione alla realizzazione di lavori di particolare rilievo dal punto di vista architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo nonché tecnologico.

Né di minore interesse è la previsione di una nuova forma contrattuale, l'appalto integrato, avente per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici; a tale sistema è dato ricorrere in relazione ad opere a prevalente componente tecnologica ed impiantistica, oltre che a lavori di manutenzione di restauro e scavi archeologici.

Per ciò che riguarda la procedura di scelta dei contraenti deve rilevarsi la sostanziale assimilazione della licitazione privata all'asta pubblica, sistemi che attualmente si distinguono per meri profili procedurali, in quanto la rinuncia a qualunque tipo di preselezione comporta che alle licitazioni private siano invitati tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta, in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando.

E' di tutta evidenza il contrasto con la normativa comunitaria, che invece ipotizza tre sistemi di scelta del contraente: la procedura aperta, quella ristretta e quella negoziata.

Quanto alla trattativa privata ne risultano ampliate le ipotesi, ammettendosi il ricorso a tale metodo di contrattazione anche per l'esecuzione di lavori di restauro e manutenzione di immobili di rilievo artistico fino al limite di 300.000 ECU; i lavori in economia sono ammissibili fino all'importo di 200.000 ECU.

Riguardo ai criteri di aggiudicazione, essi risultano differenziati a seconda che il contratto di appalto sia stipulato a misura o a corpo. Nella prima ipotesi dovrà considerarsi il prezzo più basso, determinato mediante offerta a prezzi unitari; nella seconda, il massimo ribasso sull'elenco dei prezzi o sull'importo delle opere posto a base della gara. Dal momento che anche nella legislazione in esame risulta mantenuta una tendenziale preferenza per l'appalto a corpo, ne consegue che le amministrazioni e quindi i progettisti dovranno, per le parti di costruzione dell'opera conferita a misura, motivare dal punto di vista tecnico la scelta compiuta.

Dalla data di entrata in vigore del decreto legge n.101 del 1995 (3 aprile 1995) le stazioni appaltanti non possono più utilizzare i criteri di aggiudicazione basati sulle medie (art.1 lett. *b), c), d)* della legge n.14 del 1973).

Risulta completamente innovato il tema delle varianti in corso d'opera, le cui ipotesi nel testo della legge n.109 del 1994 apparivano drasticamente limitate con la previsione della risoluzione del contratto e l'indizione di una nuova gara qualora l'importo della variante superasse il quinto dell'importo contrattuale originario.

La maggiore elasticità del nuovo testo riguarda non solo il momento di affidamento della progettazione ma la tipizzazione normativa delle circostanze in presenza delle quali il progetto può essere suscettibile di variazione.

La puntuale individuazione delle situazioni in cui è concesso lo *"jus variandi"* si presenta conseguenziale alla nuova disciplina della progettazione che impone la redazione di progetti effettivamente esecutivi, rispetto ai quali la variante in corso d'opera deve ritenersi del tutto eccezionale.

Proprio le difficoltà operative conseguenti al rigore della disciplina cui poteva conseguire un ulteriore rallentamento delle procedure di realizzazione delle opere hanno indotto il legislatore della legge n.216 del 1995 ad un ampliamento delle ipotesi.

Il nuovo testo, infatti, oltre che ammettere le varianti "necessitate", riconosce la rilevanza delle cosiddette varianti "migliorative", finalizzate al miglioramento qualitativo e funzionale dell'opera, che non comportano un aumento dell'importo originario del contratto superiore al cinque per cento e la cui copertura deve trovarsi nelle somme già stanziate per l'esecuzione dei lavori.

La risoluzione del contratto è prevista solo nelle ipotesi di varianti che dipendano da errori od omissioni di progettazione, il cui importo superi il quinto dell'importo originario del contratto.

Non sembra, invece, che giovi all'efficienza, alla trasparenza ed alla tempestività dell'azione amministrativa il regime delle offerte anomale instaurato dal decreto legge n.101 del 1995, che risulta apertamente in contrasto, per i suoi automatismi procedurali nella valutazione dei ribassi, con le regole dettate dalla Unione Europea in materia di appalti pubblici.

E' ben noto che a livello comunitario si ritiene fondamentale nella valutazione di dette offerte il contraddittorio con l'impresa interessata, condotto su elementi obiettivi e prefissati.

Deve rilevarsi peraltro che alcune amministrazioni sono orientate alla disapplicazione dell'art.21, comma 1 *bis*, attenendosi alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie ed alla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia europea.

Non minori perplessità suscitano le norme dirette alla risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche introdotte nella legge n.109 e successivamente modificate (art.31 *bis*).

Scopo della disciplina, nell'intento del legislatore, è l'accelerazione del contenzioso attinente sia alla fase di scelta del contraente sia alla fase di esecuzione dei lavori.

E' evidente il tentativo di una maggiore responsabilizzazione dei soggetti pubblici che, per prassi operativa consolidata, si sono dimostrati sempre più disimpegnati nella gestione degli interventi: nella procedura relativa all'"accordo bonario", infatti, la presenza della parte pubblica appare determinante al fine di dirimere la controversia ed evitare che questa possa comportare gravose sopravvenienze passive e trasformarsi in debiti fuori bilancio.

La notevole complessità e la scarsa organicità della disposizione non rendono facilmente attuabili le pur positive finalità perseguite dal legislatore, che, in ultima analisi, vanno identificate nel puntuale controllo della spesa pubblica.

L'art.31 *bis*, che impone "obbligatoriamente" la procedura di "accordo bonario", presuppone l'iscrizione di riserve in contabilità sufficienti a variare l'importo economico dell'opera anche in misura sostanziale ed in ogni caso non inferiore al 10% dell'importo contrattuale.

La valutazione sull'entità della variazione dell'importo dell'opera è affidata al responsabile del procedimento, che dovrà proporre la conciliazione per l'immediata soluzione delle controversie. Il procedimento può essere attivato in qualsiasi fase dell'"iter" procedurale, anche in mancanza dell'atto conlusivo rappre-

sentato dal collaudo delle opere (nota n.367769/UL del 30 novembre 1995 del Ministro dei lavori pubblici).

E' di tutta evidenza che la norma, così come oggi formulata, può condurre all'ampliamento delle ipotesi di contenzioso in corso d'opera ponendo nel nulla il tentativo di una tempestiva accelerazione delle procedure di realizzazione dei lavori e del controllo effettivo della spesa.

D'altra parte non sembra che il responsabile del procedimento cui è affidata la conciliazione delle controversie sia dotato di poteri di indagine autonomi e costituisca un organo *"super partes"* qualora coincida con la figura del progettista o con quella del direttore dei lavori, in quanto in questa circostanza egli dovrebbe valutare scelte da lui stesso poste in essere.

Il Governo ha tentato, anche di recente, di risolvere il notevole contenzioso in atto attraverso l'art.7 del decreto legge 25 marzo 1996, n.154, ultimo di una lunga serie di reiterazioni, recante misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata, diretto alla eliminazione delle cause che hanno determinato la sospensione delle procedure di affidamento o di esecuzione di opere pubbliche.

E' evidente che le dette cause vanno identificate primariamente nelle difficoltà connesse all'entrata in vigore ed alla successiva sospensione delle disposizioni contenute nell'art.6 della legge n.537 del 1993 e nella legge n.109 del 1994; la previsione del decreto legge risulta, comunque, avere una più ampia portata, essendo destinata a definire ogni "contenzioso" in materia di opere pubbliche che "per qualsiasi ragione risultino sospese anche di fatto, da più di quattro mesi, alla data del 31 dicembre 1994".

L'ampia dizione normativa coinvolge, quindi, qualunque tipologia di sospensione del procedimento di esecuzione delle opere pubbliche, dipendente da fattispecie riferibili sia alle amministrazioni pubbliche sia alle imprese aggiudicatrici, a seguito di azioni di rescissione o di risoluzione o realizzatesi in via "di fatto".

Il riesame di tutte le procedure di affidamento o di esecuzione delle opere di competenza statale che risultino sospese sarà condotto da una commissione nominata dal Ministro dei lavori pubblici entro il 30 giugno 1996. La commissione dovrà accertare il perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dei lavori fino al lotto funzionale, gli aspetti di tutela ambientale e di sicurezza, i riflessi derivanti all'amministrazione appaltante da provvedimenti giurisdizionali, la congruità degli aspetti economici dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori.

Non può non rilevarsi al riguardo come i criteri testè esposti, privi di riferimenti obiettivi e di puntuali predeterminazioni, si prestino ad una ampia ed incontrollata discrezionalità in un settore, quello delle opere pubbliche, di per sé estremamente travagliato.

Nell'ipotesi in cui il riesame si concluda con esito positivo, le procedure di esecuzione o di affidamento dovranno essere riprese e portate a conclusione.

Anche i comuni e le province nonché gli altri enti pubblici locali, in quanto ricompresi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo n.29 del 1993, possono avvalersi del procedimento in esame facendone richiesta al Ministro dei lavori pubblici od anche autonomamente, nel caso in cui la sospensione dell'opera possa essere eliminata con provvedimento amministrativo.

5.4.3 Le competenze degli organi

Con la legge n.142 del 1990 sono state fissate le competenze di ciascun organo in modo inderogabile, attraverso una netta separazione dei poteri.

L'unica eccezione va ricercata nell'art.32, comma 3, ai sensi del quale la giunta può adottare per motivi di urgenza, variazioni di bilancio che debbono essere ratificate dal consiglio entro 60 giorni, a pena di decadenza.

La legge n.109 del 1994, all'art.15, reca modifiche alla materia considerata, attribuendo al consiglio la competenza all'approvazione del progetto preliminare.

La modifica, dopo alterne vicende, è stata riportata nell'art.5 *quater* della legge n.216 del 1995.

Nel rilevare che l'attribuzione ai consigli di attività gestoria si pone in stridente contrasto con i principi ispiratori della legge sull'ordinamento delle autonomie locali, secondo i quali ai detti organi sono riservati poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativi limitatamente agli atti di carattere fondamentale, si osserva che da essa potrebbero derivare gravi rallentamenti nella progettazione delle opere.

La legge 28 dicembre 1995, n.549, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", con l'art.1, comma 89, attribuisce inoltre alla competenza del consiglio "la contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale e la emissione di prestiti obbligazionari".

Pertanto, per ciò che concerne gli investimenti, al consiglio dell'ente sono attribuite attualmente competenze in materia di opere pubbliche; di piani economici-finanziari; di progettazione preliminare e di appalti e concessioni. Alla giunta spetta invece l'approvazione dei progetti definitivi ed esecutivi delle opere, delle perizie di varianti e/o suppletive, oltre che delle delibere di assunzione e devoluzione di mutui già previsti in atti fondamentali del consiglio.

Il comma 2° dell'art.45 del decreto legislativo n.77 del 1995 introduce alcuni vincoli in materia di modifiche progettuali: l'organo consiliare, ove si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli in atto nel corso dell'esercizio, è tenuto ad adottare variazioni al bilancio annuale e contestualmente a modificare il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica al fine di garantire la copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento e dagli oneri di gestione.

Comunque i consiglieri comunali, nel rispetto della divisione dei poteri, non possono far parte delle commissioni che aggiudicano gli appalti pubblici, con conseguente nullità della gara ogni qualvolta gli appalti stessi siano stati assegnati da

soggetti scelti per la loro carica politico-amministrativa anziché per la loro competenza nella materia pertinente all'appalto[8].

5.5 Andamento della spesa per appalti

Anche il 1994 ha fatto registrare una notevole flessione della spesa per appalti, mentre è progredita la tendenza ai ribassi nelle aggiudicazioni, con rilevante pregiudizio della qualità delle offerte.

La tabella seguente evidenzia la contrazione degli importi medi relativi agli appalti in opere pubbliche e le variazione del numero delle gare pubblicate nel 1993 e nel 1994 a livello nazionale e di aree geografiche.

Ripartizioni territoriali	1993		1994	
	Importo	Variaz. %	Importo	Variaz. %
Mezzogiorno	932	- 36,0	673	- 27,0
Centro-Nord	845	- 45,9	786	- 7,0
Italia	873	- 42,6	742	- 15,0

Dall'esame della distribuzione dei bandi di gara per ente appaltante risulta che i lavori banditi dai comuni, dalle province, dalle comunità montane e dalle aziende municipalizzate rappresentano più del 70% del totale nazionale.

Per ciò che riguarda in particolare la componente "comuni", risulta accresciuto nel 1994 il ruolo degli enti del Mezzogiorno (2.406 miliardi di lavori banditi) rispetto a quello dei comuni del centro-nord (3.353 miliardi di lavori banditi).

Si registra una diminuzione degli importi medi dei singoli appalti, che per lo più si riferiscono a lavori inferiori alla soglia comunitaria.

---

[8] Cfr. Il principio è stato affermato dal Consiglio di Stato nella recente sentenza n.61 del 1996 che ha confermato la decisione del Tribunale regionale del Piemonte, con la quale era stata annullata la procedura di aggiudicazione di un appalto-concorso per il servizio di nettezza urbana del comune di Saluzzo (CN).

Non sono da sottovalutare la maggiore responsabilizzazione degli enti locali a seguito delle inchieste giudiziarie che hanno interessato il settore e la circostanza che, a partire dal 1° gennaio 1993, anche le gare relative alla realizzazione di opere pubbliche rientranti nei c.d. settori esclusi sono state assoggettate alla pubblicità secondo il disposto della direttiva 90/531/CEE.

Le cifre, del resto, confermano che gli enti locali rappresentano le principali stazioni appaltanti ed i maggiori centri di spesa nel comparto delle opere pubbliche.

Quanto al monitoraggio della spesa relativa agli appalti di opere e lavori pubblici dei comuni, delle province e comunità montane, che hanno l'obbligo di trasmettere i modelli G.A.P. per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, appaiono significative le tabelle "A" e "B":

Tabella "A"

Anno di riferimento	1992	1993	1994
Totale nazionale spesa per appalti	36.503	28.271	11.690
Spesa di competenza degli enti locali	9.563	8.861	6.987

Tabella "B"

Anno di riferimento	1992/1993 Variaz. %	1993/1994 Variaz. %
Totale nazionale spesa per appalti	- 28,06	- 59,00
Spesa di competenza degli enti locali	- 7,35	- 21,14

L'esame dei dati globali evidenzia che, a fronte di una flessione percentuale a livello nazionale del 59%, che si inserisce nella fase flettente già rilevata nel 1993 (-28,06%), la spesa di competenza degli enti totali, la cui incidenza sul totale è del 60%, ha subito la minore contrazione del 21%, anche se la percentuale stessa con-

ferma l'andamento involutivo che ha caratterizzato l'ultimo triennio. (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.28 del volume degli allegati).

Deve comunque rilevarsi che alcune province (Modena, Roma, Benevento, Caserta e Catania) non hanno fatto ancora pervenire i propri dati, per cui le summenzionate risultanze potrebbero essere suscettibili di alcune variazioni.

Dalla distribuzione geografica della spesa, risulta che la flessione dell'area nord orientale è stata del 26,38%; quella del centro del 28,33%; quella delle isole del 34,6% e quella del sud del 23,21%; mostrano un aumento, seppure limitato, i comuni dell'area nord occidentale (+8,71%).

In particolare, l'analisi dei dati relativi alle singole regioni evidenzia una contrazione maggiore della spesa nei comuni della Valle d'Aosta (-71,65%), del Trentino Alto Adige (-67,54%), del Molise (-17,36%) e della Sicilia (-48,76%). La percentuale più rilevante della spesa in esame continua ad essere di pertinenza del centro-nord (69,46%). (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.28 del volume degli allegati).

L'incidenza maggiore della spesa rispetto al totale si registra nel Lazio ed in Sicilia (14%); in Emilia Romagna (10,36%) ed in Trentino Alto Adige (10,19%). (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.29 del volume degli allegati).

Quanto ai settori di intervento, si evidenzia una flessione particolarmente accentuata nel comparto delle opere relative ai trasporti e comunicazioni (-52,79%) imputabile essenzialmente all'area sud - isole (-97,31%), anche se risultano del pari elevate le contrazioni degli altri settori di intervento, quali le opere igienico-sociali (-16,72%), l'edilizia (-6,5%) e le restanti opere (2,92%).

L'analisi dei dati riferentesi alle singole regioni mostra il maggior impegno nel settore dei trasporti e comunicazioni della Lombardia (11%), cui seguono la Toscana (9,2%) e la Sicilia (8,2%), mentre le percentuali più limitate spettano all'Umbria ed al Friuli Venezia Giulia. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.30 del volume degli allegati).

Anche per ciò che concerne l'edilizia, l'area centro nord presenta maggiore incidenza (72,8%) rispetto al sud-isole.

La spesa relativa al detto comparto mostra flessioni elevate in Molise (-79,39%), in Trentino Alto Adige (-62,38%) e nel Lazio (-70,74%).

Nel comparto dei trasporti e comunicazioni rilevanti contrazioni mostrano la Valle d'Aosta (-84,15%), il Molise (-72,90%) e la Sicilia (-75,28%).

Nel settore delle opere igienico sanitarie, che - come si è detto - evidenzia una flessione generalizzata, fanno eccezione gli incrementi della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e della Toscana.

5.6 Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche

Il monitoraggio sulla tipologia della contrattazione, sulle modalità di affidamento e sul loro stato di attuazione al 31 dicembre 1994, condotto su di un campione di enti appartenenti ad ogni tipo di classe demografica, ha rilevato fenomeni di estremo interesse.

Dei 407 comuni esaminati, 128 appartengono all'area nord occidentale; 113 all'area nord orientale; 48 al centro e 118 al sud-isole. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.31 del volume degli allegati).

La suddivisione delle spese in conto capitale (Tit.II, ctg.1ª) secondo la tipologia contrattuale utilizzata nell'affidamento dei lavori, pur confermando il maggior uso da parte degli enti locali del sistema della licitazione privata (55%) ha evidenziato che gli affidamenti a trattativa privata risultano ancora in molti comuni prevalenti (20%), mentre in altri sono l'unico sistema adottato di contrattazione (10%). La Corte si riserva ulteriori accertamenti circa queste due ultime prospettazioni.

Come è noto, la trattativa privata dovrebbe essere limitata ad ipotesi circoscritte, date le minori garanzie di oggettività ed imparzialità offerte dalla detta tipologia contrattuale.

In effetti l'ampia discrezionalità che tale metodo sottende ha indotto il legislatore a circoscrivere il sistema di particolari cautele che tuttavia non si sono dimostrate idonee ad eliminare collusioni e corruzioni ed i postulati giuridici sono risultati, nella prassi, ampiamente contraddetti e disattesi.

D'altra parte la tendenziale elusione delle procedure ad evidenza pubblica ha contribuito alla diffusione del suddetto modulo contrattuale, che ha condotto e conduce ancora, in numerose ipotesi, all'allontanamento dai principi di imparzialità nella ricerca del contraente e del pubblico interesse.

La magistratura ordinaria e quella contabile hanno mostrato particolare attenzione, anche di recente[9], ai detti fenomeni degenerativi, pur se non risulta ancora sufficientemente limitato il ricorso a siffatto sistema di contrattazione nonostante le limitazioni apportate dalle direttive comunitarie e dalle nuove regole in materia di lavori pubblici.

Nell'ambito delle recenti inchieste giudiziarie è stato evidenziato che l'uso della discrezionalità, insito nel sistema pur in limiti prefissati dalla legge, si è risolto, spesso, in degenerazione ed arbitrio volti alla realizzazione di fini che violano i principi di parità di trattamento delle imprese e di concorrenza del mercato[10].

Quanto alle altre procedure di affidamento, si rileva dall'indagine che esse mostrano indici di preferenza limitati anche se l'appalto concorso, in alcuni casi, risulta adottato in relazione ad opere che si caratterizzano per importi rilevanti.

---

[9] Sulla trattativa privata: Corte di conti - Sezione controllo Stato, 10.1.1994 n.1; Corte dei conti - Sezione controllo Stato, 24.2.1994 n.15; Corte dei conti - Sezione controllo Stato, 14.7.1994 n.46.

[10] Cfr.: Tar Abruzzo, l'Aquila, 10.3.1994 n.115; Tar Abruzzo, l'Aquila, 29.3.1994 n.153; Tar Lazio, II, 8.4.1994 n.435; Tar Lazio, III, 20.4.1994 n.932; Tar Lazio, II, 22.4.1994 n.511; Tar Campania, Napoli, IV, 12.5.1994 n.198; Tar Abruzzo, Pescara, 16.5.1994 n.310; Tar Basilicata, 10.6.1994 n.126; Tar Puglia, Bari, I, 21.6.1994 n.1060; Tar Toscana, I, 1.7.1994 n.405; Tar Veneto, II, 26.7.1994 n.819; Tar Toscana, I, 3.8.1994 n.466; Tar Sicilia, Palermo, I, 13.9.1994 n.556; Tar Lazio, III, 14.9.1994 n.1633; T.R.G.A., Trentino Alto Adige, Trento, 21.9.1994 n.383; Tar Piemonte, II, 27.9.1994 n.429; Tar Veneto, I, 1.10.1994 n.883; Tar Lazio, Latina, 12.10.1994 n.879; Tar Puglia, Bari, I, 18.10.1994 n.1140; Tar Sicilia, Catania 8.11.1994 n.2485; Tar Sicilia, Catania, 8.11.1994 n.2503; Tar Sardegna, 29.11.1994 n.2069; Tar Umbria, 25.11.1994 n.716.

Per ciò che concerne i modi di scelta del contraente, nell'ambito della licitazione privata si registra ancora, come per i precedenti esercizi, la prevalenza delle aggiudicazioni dei contratti a mezzo di offerta segreta al massimo ribasso.

In effetti le aggiudicazioni al "massimo ribasso" continuano a prevalere anche se detto sistema non riesce a garantire la pubblica amministrazione sulla qualità delle prestazioni offerte né ad aumentare le garanzie delle imprese appaltatrici, mentre il livello dei prezzi, contrattisi nell'anno in riferimento, in alcuni settori, anche fino al 60%, continua ad indicare il travaglio del mercato delle opere pubbliche e l'inattendibilità delle offerte presentate in sede di gara: il proliferare di offerte troppo basse in realtà sta ad indicare il ripetersi costante di ipotesi solo apparentemente vantaggiose, ma sostanzialmente a "rischio" per le pubbliche amministrazioni locali.

Risulta inoltre che molte procedure di aggiudicazione sono state sospese per motivi che attengono allo svolgimento delle gare, al contenzioso con le imprese ed ai ribassi delle offerte ritenute anomale, mentre le amministrazioni locali, in considerazione della difficoltà nella scelta degli affidatari, si dimostrano propense a limitare la procedimentalizzazione soprattutto nel settore della progettazione.

L'applicazione dei detti ribassi nel prezzo hanno determinato, in sede di esecuzione delle opere, la proliferazione di perizie di varianti, con elevato contenzioso tra amministrazione appaltante ed impresa aggiudicataria.

In numerose ipotesi l'entità delle varianti supera il 20% ed arriva fino al 60% del prezzo base contrattuale; detto fenomeno è stato rilevato, tra gli altri, nei seguenti comuni: Avellino (opere di viabilità ed urbanizzazione); Sala Consilina (SA) (costruzione nuovi uffici giudiziari); San Giorgio a Cremano (rete fognaria); Sant'Anastasia (scuola elementare); Teggiano (casa comunale e chiostro ed impianto depurazione); Tricase (rete fognante); Bologna (viabilità); Ravenna (depuratore); Spilamberto (viabilità); Albano Laziale (palazzo pretorio); Como (viabilità); Sondrio (viabilità); Senigallia (depuratore ed edilizia scolastica, impianto polivalente);

Isernia (edilizia scolastica); Vercelli (IPSIA 1° lotto e stadio Robliano); Tricase (campo basket); Sannicandro di Bari (caserma); Acireale (condotte adduttrici); Bronte (CT) (zona artigianale); Imerese (palazzo di giustizia); Figline Valdarno (teatro); Perugia (ex Grocco).

Le opere che evidenziano una incidenza di nuovi prezzi superiore al 30% dell'importo contrattuale rappresentano circa il 40% delle schede analizzate: non v'è dubbio che il fenomeno si ponga in contrasto con l'invariabilità delle condizioni dell'appalto, che deve considerarsi principio fondamentale di ogni contratto, mentre la definizione di nuovi prezzi dovrebbe limitarsi ad ipotesi impreviste ed eccezionali.

L'effettiva operatività del regolamento, cui la legge quadro in materia di lavori pubblici demanda, fra l'altro, l'applicazione delle norme sulla progettazione, dovrebbe introdurre limiti rigorosi non solo riguardo all'articolazione della progettazione ma a tutto il sistema delle varianti al fine di limitare la lievitazione dei costi in corso d'opera ed arginare le gravi patologie che ancora si rilevano in relazione ai tempi di esecuzione delle opere.

Risulta inoltre, dall'indagine espletata che, nella maggioranza delle ipotesi esaminate, il tempo contrattuale previsto tende a raddoppiarsi per impedimenti che attengono all'insorgere di contenzioso relativo a rapporti tra stazione appaltante ed imprese esecutrici dei lavori, motivato dalla dilatazione dei tempi esecutivi, da ritardi nei pagamenti, da modificazioni quali-quantitative dei lavori.

L'insufficienza delle indagini geognostiche e dei rilievi delle reti di servizio nel sottosuolo, la superficialità nello studio degli impatti ambientali, la inadeguata considerazione dei profili tecnici ed urbanistici delle aree di realizzazione delle opere fanno sì che il processo attuativo dei progetti si avvii spesso su basi incerte, determinando profonde alterazioni del quadro tecnico-economico dell'investimento e quindi ritardi nella sua attuazione.

Solo il 10% dei lavori conclusi si riferisce ad opere portate a termine nei tempi definiti contrattualmente e, per lo più, la detta percentuale attiene a lavori di importo limitato.

Il monitoraggio relativo ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche che ancora si presentano in corso di esecuzione al 31 dicembre 1994 ha, inoltre, evidenziato che mediamente non sono ancora giunte al termine opere il cui inizio risale al 1989 ed al 1990. Comunque non mancano esempi di opere già iniziate da 10 anni ed oltre: a titolo esemplificativo si citano i seguenti comuni: Trani (inizio lavori anno 1973); Rosarno (1976); Misterbianco (1977); Genova, Gioia Tauro (1981); Sala Consilina, Cremona, Angri (1983); Pordenone (1984); Figline Valdarno, Bologna, San Giovanni Rotondo, Sansepolcro, Salice Salentino, Castelfranco Emilia, Vercelli (1985); Isernia, Senigallia, Acqui Terme, Russi, Salsomaggiore (1986).

Di particolare interesse si presenta, in ordine alle menzionate fattispecie, la giurisprudenza della Corte dei conti, secondo la quale tutte le opere pubbliche iniziate ma poi rimaste incompiute apportano un danno per le casse dell'ente locale: le cosiddette "cattedrali nel deserto" rappresentano infatti uno spreco di risorse ed un evidente fallimento dell'azione amministrativa dal punto di vista dell'efficienza e della razionalità. Da ciò consegue che i pubblici funzionari responsabili sono chiamati a rispondere del danno erariale individuato nelle somme investite nell'esecuzione delle dette opere e negli oneri conseguenti.

5.7 Le consulenze esterne

La legislazione nazionale e comunitaria e la giurisprudenza più recenti appaiono orientate nel rafforzamento della funzione di "committenza" relativa alla progettazione delle opere pubbliche, dal momento che l'applicazione superficiale e la sostanziale elusione delle norme regolanti la detta attività sono state la causa primaria delle disfunzioni del settore.

D'altra parte le pubbliche amministrazioni locali si sono dimostrate inidonee alla elaborazione di esatte previsioni progettuali, come è dimostrato dal fatto che numerosi progetti rimangono irrealizzati o si protraggono stancamente per un numero indefinito di anni e che gli uffici tecnici sono inadeguati anche rispetto alla indicazione delle linee guida, alla verifica dei criteri seguiti e al controllo della conformità dell'opera ai programmi ed agli obiettivi dell'ente.

Le cennate difficoltà hanno indotto le amministrazioni locali ad affidare, con sempre maggior frequenza, la progettazione delle opere a professionisti esterni, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla legge e nonostante gli indirizzi giurisprudenziali che considerano ipotesi di danno erariale la corresponsione di compensi a consulenti esterni, qualora le attività espletate rientrino in quelle istituzionalmente proprie degli uffici dell'ente locale e non risultino carenze di organico[11].

Data la rilevanza del fenomeno, anche per il 1994 è proseguita l'indagine relativa alla progettazione delle opere pubbliche al fine di evidenziare il numero dei progetti redatti all'interno degli enti locali e di quelli affidati a professionisti privati; il valore delle opere progettate; le motivazioni poste a giustificazione delle consulenze esterne; la correlazione tra il lievitare dei corrispettivi relativi alle dette consulenze e l'insorgere dei debiti fuori bilancio.

L'esame ha coinvolto un campione di enti (388) ubicati in tutto il territorio nazionale appartenenti alle diverse classi demografiche.

La ingente contrazione dei progetti, che in alcune aree mostrano valori inferiori al 50% rispetto a quelli rilevati nel precedente anno, conferma l'andamento flettente degli investimenti in opere pubbliche.

All'area del nord è riferibile il 71% dei progetti esecutivi: il dato conferma la notevole capacità di spesa dei comuni di detta zona, anche in presenza dell'andamento di crisi del settore.(Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.32 del volume degli allegati).

---

[11] Cfr. Corte dei conti, Sez. II, 11 novembre 1993 n.273 e Sez. I, 25 maggio 1993 n.85.

Circa il 60% dei progetti viene realizzato attraverso consulenze esterne. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.33 e 34 del volume degli allegati).

Quanto al valore delle opere, si registra una prevalenza di quelle attuate attraverso le consulenze di professionisti esterni (1.059.805 milioni) rispetto alle opere la cui progettazione risulta realizzata all'interno degli uffici tecnici dell'ente (710.856 milioni). Comunque è dato rilevare che le progettazioni che coinvolgono maggiori conoscenze tecnologiche ed assorbono ingenti risorse finanziarie sono affidate, per lo più, a studi professionali privati.

Degni di nota sono i dati relativi alle motivazioni giustificative dell'affidamento degli incarichi: il 53% degli enti indica nella specificità dell'opera l'elemento determinante per il ricorso ai professionisti privati; il 20% lo identifica nei motivi d'urgenza; il 25% in cause diverse da quelle ipotizzate dalla legge e solo il 2% nella carenza di personale negli organici degli uffici tecnici. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.35 del volume degli allegati).

Per ciò che concerne la interdipendenza tra i corrispettivi pagati per le consulenze e l'insorgere di debiti fuori bilancio, si rileva che il fenomeno, pur di dimensioni limitate, riguarda i comuni medio-piccoli, anche se non ne sono immuni i comuni di maggiori dimensioni come Avellino e Vercelli.

L'importo complessivo dei debiti rilevati ammonta a 8.084 milioni di lire, di cui 4.858 milioni risulta di pertinenza del comune di Senigallia.

Per la parte rimanente, essi variano da un minimo di 29 milioni del comune di Raffadali (AG) ad un massimo di 674 milioni del comune di Cavarzese (VE).

5.8 Le nuove linee di tendenza nel settore degli investimenti

Il piano economico finanziario

L'aumento progressivo del debito pubblico, conseguenza dell'eccesso di spesa che ha caratterizzato la politica economica del nostro paese, ha reso indispensabi-

le l'introduzione dei correttivi nei metodi di valutazione degli investimenti pubblici locali, al fine di una maggiore efficacia nella allocazione delle risorse.

Nel decreto legislativo 25 febbraio 1995 n.77, recante nuove norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, rimane confermata la inderogabile procedura per l'effettuazione delle spese, per ognuna delle quali sono necessari l'impegno in bilancio e la relativa attestazione della copertura finanziaria; le spese assunte in violazione di tale principio costituiscono debiti fuori bilancio di cui rispondono gli amministratori, i funzionari ed i dipendenti che li hanno posti in essere.

I piani finanziari (art.4 del D.L. n.68 del 1989, convertito nella legge n.155 del 1989) sono stati espressamente abrogati (artt.43 e 122) a seguito della trasformazione del bilancio pluriennale da documento meramente programmatorio a documento di carattere autorizzatorio, ai sensi del quale possono essere assunti impegni anche a valere su futuri esercizi: non risulta, pertanto, diminuita l'importanza della analisi "ex ante" degli effetti finanziari degli investimenti, dal momento che in sede di approvazione del progetto dovrà essere indicata anche la copertura relativa agli oneri indotti che graveranno sugli esercizi finanziari futuri.

Deve, invece, ritenersi valorizzato l'obbligo alla redazione del piano economico-finanziario (art.46 del D.Leg.vo del 1992 n.504) quale presupposto di legittimità per l'approvazione dei progetti relativi agli investimenti "a carattere imprenditoriale". Per l'integrazione apportata dall'art.1 del D.Leg.vo n.528 del 1993, "la redazione del piano economico finanziario riguarda esclusivamente le "nuove opere", il cui progetto comporti una spesa superiore al miliardo[12]: la nuova disciplina ha arrecato rilevanti innovazioni nel sistema dell'accesso al credito della Cassa depositi e prestiti.

[12]L'art.35 della legge n.724 del 1994 ha esteso l'obbligo di redazione del piano economico-finanziario anche agli investimenti finanziati mediante emissione di prestiti obbligazionari.

Le amministrazioni provinciali, i comuni , i consorzi, le aziende speciali e le comunità montane sono obbligati ad approvare il detto piano al fine di determinare la tariffa per il servizio offerto in grado di assicurare l'equilibrio economico e finanziario dell'investimento.

L'investimento è caratterizzato da "equilibrio economico" quando, nell'arco temporale prescelto per la sua valutazione, il flusso attualizzato dei ricavi derivanti dall'investimento è almeno sufficiente a coprire l'ammontare attualizzato dei costi sostenuti, compresi gli oneri di ammortamento tecnico e finanziario.

L'"equilibrio finanziario" si realizza quando l'investimento è in grado di produrre, per ogni esercizio, un volume di risorse finanziarie che consenta di fronteggiare l'ammontare degli esborsi connessi al rimborso del capitale e degli oneri indotti dalla gestione (Circolare Cassa depositi e prestiti n.1207 - gennaio 1996).

L'ente mutuatario, pertanto, dovrà prevedere lo stanziamento a carico del proprio bilancio delle risorse atte a fronteggiare anche i deficit di cassa che si potrebbero verificare nel primo periodo di realizzazione dell'opera e quelli relativi all'avviamento dell'impianto. Per le opere finanziate dalla Cassa depositi e prestiti il particolare "monitoraggio economico e gestionale" previsto dal comma 6° dell'art.46 cit. è condotto da un "nucleo di valutazione". appositamente costituito all'interno dell'istituto; in caso di altri tipi di finanziamento al detto "monitoraggio" provvedono società specializzate indicate dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro.

Il Project financing

L'esigenza di riattivare gli investimenti nonostante la contrazione delle risorse pubbliche da destinare al settore ha dato origine ad una serie di interventi attraverso i quali sono state adottate misure tendenti a favorire l'afflusso del capitale privato, anche se i tentativi del legislatore non sembrano aver riscosso ancora la necessaria adesione da parte degli operatori privati.

Infatti la costituzione di società senza vincolo della proprietà pubblica maggioritaria (art.12 della legge n.498 del 1992) destinate all'esercizio di pubblici servizi e alla realizzazione di infrastrutture e di altre opere di interesse pubblico, non risulta molto diffusa: solo nell'ambito dell'attività di progettazione tali società appaiono numerose, probabilmente al fine di eludere le rigorose norme in materia di gara.

Anche la disciplina relativa ai sistemi idrici (art.13, comma 2°, legge 5 gennaio 1994 n.36), dettata al fine di qualificare la dotazione infrastrutturale e la qualità di gestione dei servizi, fa ampiamente ricorso alle iniziative dei privati.

La tendenza appare confermata nella legge n.644 del 1994 che consente agli enti locali l'acquisizione di anticipazioni finanziarie presso le banche a fronte di alienazione di immobili da destinare alla realizzazione di investimenti.

In particolare sia il D.Leg.vo n.406 del 1991 (art.4 comma 2°) che la recente normativa sui lavori pubblici (art.19 comma 2° della legge n.109 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni apportate dalla legge n.216 del 1995) consentono l'ingresso del capitale privato nell'attività di costruzione e gestione delle opere pubbliche: la detta finalità è realizzata attraverso il limite posto alla percentuale di contributo finanziabile dallo Stato o dalle altre amministrazioni pubbliche: percentuale che non può eccedere il 50%; è evidente la sollecitazione nei confronti del capitale privato.

La nuova modalità di realizzazione delle opere pubbliche è prevista anche in altri provvedimenti, tra i quali, tuttavia, mancano collegamenti organici e proprio per tale motivo stenta a decollare, nonostante alcuni caratteri di estrema validità che essa evidenzia.

Il pregio maggiore del "project financing" va ravvisato nello stretto collegamento tra le fasi di progettazione e di realizzazione di una opera pubblica e quella di gestione; collegamento che potrebbe condurre gli enti locali a superare le attuali difficoltà attinenti alla progettazione degli interventi. Deve rilevarsi, comunque, che

la mancanza di una sufficiente cultura imprenditoriale presso gli enti locali stessi rende difficile ancora il ricorso a fonti di finanziamento delle opere pubbliche diverse da quelle tradizionali.

D'altra parte l'appetibilità dell'iniziativa per i privati è collegata alla redditività del servizio ed ad un regime delle tariffe idoneo a coprire non solo i costi tecnici ma anche quelli commerciali, finanziari, sociali e politici: i costi di realizzazione e di gestione dell'opera dovrebbero gravare sull'utenza in maniera proporzionale all'uso del servizio.

Alla base dell'insuccesso del nuovo modulo va ricondotto anche l'ampio processo di deresponsabilizzazione che si è prodotto nelle amministrazioni locali, divenute incapaci di dar vita ad opere complesse dal punto di vista finanziario e gestionale. Né hanno giovato al suo decollo l'eterogenità dei modelli operativi previsti dalle leggi di settore, la limitata disponibilità dei capitali privati, la carenza di una normativa regolamentare attuativa, i dubbi concernenti il regime degli affidamenti, la limitata tipologia di opere realizzabili attraverso il sistema di concessione e gestione. Per un effettivo avvio della iniziativa si reputano necessari il coordinamento dei diversi provvedimenti in materia e la definizione di una disciplina unitaria che elimini le incertezze ed i dubbi che ancora disincentivano gli investitori privati.

Emissione di presiti obbligazionari

L'art.35 della legge 23 dicembre 1994, n.724 recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", consente agli enti locali territoriali ivi previsti di deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti; la durata del prestito non potrà essere inferiore ai cinque anni.

La disciplina rappresenta un significativo passo verso l'avvio di nuovi spazi di autonomia finanziaria e di capacità operativa degli enti locali, anche se appaiono indispensabili al buon esito dell'operazione il recupero di credibilità dell'apparato

pubblico locale, la riqualificazione dei diversi livelli di Governo e la trasparenza dei documenti di bilancio.

A fini di maggiore garanzia dei risparmiatori l'emissione dei prestiti obbligazionari è assoggettata a rigidi vincoli che non permettono giudizi disattenti sulla reale situazione patrimoniale e finanziaria e sui limiti di indebitamento raggiunti dall'ente locale.

Il Ministero del tesoro, con decreto 29 gennaio 1996, n.152, ha emanato il regolamento di attuazione che determina le caratteristiche dei titoli obbligazionari, i criteri e le procedure che gli enti emittenti sono tenuti ad osservare per la raccolta del risparmio nonché l'ammontare delle commissioni di collocamento che dovranno essere percepite dagli intermediari autorizzati ed i criteri di quotazione sul mercato secondario.

Non v'è dubbio che gli interessi sui prestiti obbligazionari emessi dagli enti locali debbano concorrere alla determinazione del limite di indebitamento massimo stabilito dalla normativa vigente; comunque il rigore originario di questa risulta attenuato in quanto con la legge 20 dicembre 1995 n.539 (art.3 bis) è stato soppresso il divieto di accedere alla Cassa depositi e prestiti per l'accensione di nuovi mutui nel periodo relativo alla emissione dei detti titoli.

La certificazione del rendiconto finanziario deve essere condotta dall'organo di revisione con le modalità di cui all'art.105 comma 1° del D.Leg.vo n.77 del 1995: con essa dovrà accertarsi la solidità patrimoniale dell'ente locale, cui non è dato l'accesso al prestito nel caso in cui si trovi in situazioni di dissesto o strutturalmente deficitarie, come definite dall'art.45 del D.Leg.vo 30 dicembre 1992, n.504. Anche nell'ipotesi in cui risulti un disavanzo di amministrazione dal conto consuntivo del penultimo esercizio o non sia stato deliberato il bilancio di previsione dell'esercizio nel quale si assume la decisione di addivenire al prestito, non è consentito il ricorso a detta forma di autofinanziamento.

Qualora l'emissione obbligazionaria sia diretta alla realizzazione di investimenti destinati all'esercizio di servizi a carattere imprenditoriale, si rende necessaria l'approvazione del piano economico finanziario come previsto dall'art.46 del D.Leg.vo 30 dicembre 1992, n.504 e solo dopo il benestare della Banca d'Italia i titoli di cui trattasi potranno essere emessi, mentre il riacquisto da parte dell'ente emittente è previsto esclusivamente se i mezzi per l'operazione provengano da economie di bilancio. La delibera di emissione, che deve indicare gli elementi essenziali dell'investimento da realizzare, deve essere corredata dal relativo piano di ammortamento finanziario.

Più problematica, a giudizio della Corte, si presenta l'emissione di prestiti obbligazionari in valuta e sui mercati esteri, in quanto in tale ipotesi verrebbe meno il rapporto tra cittadini ed amministratori che sottende l'emissione dei titoli e che implica un giudizio di valore sugli effetti degli investimenti cui i titoli stessi sono collegati: in tale ipotesi comunque deve essere prevista obbigatoriamente nella delibera di approvazione del prestito la copertura del rischio attinente al cambio, mentre il costo dell'operazione sopportato dall'ente non può essere superiore al rendimento lordo dei corrispondenti titoli di Stato emessi sul mercato interno, aumentato di un punto.

Dal momento che i titoli obbligazionari possono essere quotati in un mercato immobiliare secondario, s'impone il rispetto della disciplina relativa all'offerta pubblica di vendita (legge 18 febbraio 1992, n.149) che, fra l'altro, prescrive la predisposizione di un prospetto informativo da cui risulti che il prestito non è assistito da alcuna garanzia dello Stato o delle regioni.

L'ente emittente è tenuto, inoltre, all'utilizzo del ricavato del prestito in relazione ai documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento dei lavori: il tesoriere, pertanto, è abilitato ad eseguire i pagamenti a valere sulle somme rinvenienti dal prestito solo se i relativi titoli di spesa siano corredati da una dichiarazione del legale rappresentante dell'ente, attestante che la somma è

riferita al pagamento di stati di avanzamento dei lavori o che non manca il rispetto delle modalità previste nella delibera di emissione nel caso in cui il prestito non sia finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche.

La collocazione dei titoli sul mercato, che di certo rappresenta la fase più delicata per la riuscita dell'operazione, è affidata ad intermediari specializzati in modo da garantire maggiori opportunità nella sottoscrizione dei titoli stessi e nel loro trasferimento.

In sintesi, è dato rilevare che la possibilità di emettere titoli obbligazionari rappresenta una forma di autofinanziamento alternativa e non già aggiuntiva rispetto a quelle tradizionali in uso presso le autonomie locali, con il vantaggio rispetto a queste ultime di comportare un controllo maggiore sul progetto che si concorre a finanziare.

Certamente i titoli obbligazionari hanno dei costi di emissione, di gestione, di interessi passivi che richiedono il raffronto con i costi relativi agli altri strumenti di finanziamento e si ritiene che ad essi potrà accedersi solo se l'operazione presenti margini di economicità. Per ciò che concerne i dubbi circa la tutela dei risparmiatori formulati di recente anche dall'ABI (circolare n.60 del 1996), questi sembrano essere stati risolti nel provvedimento modificativo del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali attualmente all'esame del consiglio dei ministri mediante l'attribuzione alla delegazione di pagamento del valore di titolo esecutivo e l'impignorabilità degli accantonamenti destinati al servizio del prestito.

La opportunità offerta agli enti locali di autofinanziarsi al fine dell'ammodernamento del proprio patrimonio non può che far sperare in una nuova spinta per la ripresa del settore degli investimenti, anche se la Corte ritiene opportuno che siano definite con maggiore puntualità, all'interno dei bilanci degli enti locali, alcune specifiche entrate da destinare al servizio del debito pubblico.

Deve comunque rilevarsi sulla base di una indagine condotta sull'argomento che l'avvio del nuovo sistema richiederà ancora tempi lunghi in quanto è risultato

che solo un numero limitato di enti si dichiara propenso all'emissione dei suddetti prestiti.

5.9 L'attuazione della politica comunitaria

Le persistenti difficoltà attinenti all'utilizzazione delle risorse provenienti dal primo ciclo della programmazione dei Fondi strutturali (1989-1993) si rilevano nel limitato tasso di esecuzione degli interventi, che ha toccato il 67% per i programmi multiregionali, ma risulta del 47% per quelli regionali e solo del 30-45% per i programmi di iniziativa comunitaria[13] (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.36 e 37 del volume degli allegati).

Le dette percentuali tengono conto della riprogrammazione di numerosi progetti, che ha comportato la riduzione dei contributi per alcuni programmi regionali ed il trasferimento delle risorse disponibili verso gli interventi operativi multiregionali che risultavano idonei all'assorbimento dei flussi comunitari.

Le regioni interessate hanno mediamente subito una flessione dei finanziamenti che si aggira sul 24%, anche se non mancano punte più elevate in Abruzzo (-42%) ed in Puglia (-39%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.38 del volume degli allegati).

I programmi di iniziativa comunitaria, che pur non attingono, a risorse previste dal Quadro comunitario di sostegno ma costituiscono parte integrante dell'intervento cofinanziato nelle regioni all'obiettivo 1, mostrano un limitatissimo tasso di utilizzazione, che in parte può trovare giustificazione nel ritardo dell'avvio delle iniziative: solo ENVIREG[14] (60%) e Telemat (35%) mostrano percentuali di un qualche rilievo (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.39 del volume degli allegati).

---

[13] Cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica: Relazione del Comitato di sorveglianza dicembre 1994.

[14] Il programma intende affrontare i problemi ambientali del bacino del Mediterraneo e di altre regioni dell'obiettivo 1.

Risulta invece ben avviato il progetto URBAN, volto a promuovere interventi integrati a favore delle aree urbane che presentano problemi economici, sociali ed ambientali. Le azioni riguardano i quartieri delle città di media e grande dimensione situate nelle regioni ammissibili agli obiettivi 1 e 2, caratterizzati da un elevato tasso di disoccupazione, da un tessuto urbano degradato e da carenza di infrastrutture sociali.

Nonostante i ritardi, le insufficienze e la riprogrammazione degli interventi, non può sottovalutarsi che le risorse provenienti dai Fondi strutturali hanno rappresentato una parte ragguardevole degli investimenti complessivi del Mezzogiorno (6,5%), contribuendo a finanziare la rete infrastrutturale, particolarmente degradata in detta area del Paese ed i vari settori produttivi. Deve comunque rilevarsi che le difficoltà nel reperimento delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento ed il perdurante disinteresse da parte dei diversi livelli istituzionali, soprattutto a livello periferico, cui si sono aggiunte le carenze delle iniziative progettuali, hanno condizionato gravamente la realizzazione complessiva dei programmi e si riflettono, per l'effetto del "trascinamento" sulle iniziative relative al nuovo Quadro di sostegno: le inefficienze della precedente gestione potrebbero condurre alla perdita di ulteriori 6.000 MECU, pari al 30% della massa di risorse comunitarie ancora spendibili.

Nuovi ritardi si stanno accumulando anche nella presentazione dei progetti collegati ai finanziamenti relativi ai Fondi strutturali stanziati per il periodo 1994-1999: il che fa desumere che ancora largamente irrisolte permangano le difficoltà attinenti ai meccanismi di cofinanziamento, di monitoraggio e di valutazione ex ante dei progetti[15].

Del resto ulteriori elementi di perplessità attengono alle incertezze con cui si procede al passaggio dal vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno alla nuo-

[15] In relazione ai sopradetti ritardi solo alla fine del 1994 la Commissione europea ha potuto decidere i primi Programmi operativi in attuazione del Quadro comunitario di sostegno (1994-1999) delle regioni italiane dell'obiettivo 1.

va politica di sviluppo regionale, il cui stentato avvio potrebbe condizionare anche l'attuazione dei detti programmi.

E' di tutta evidenza che la politica di coesione economica e sociale della Unione Europea rappresenta una occasione di sviluppo specialmente per le aree del Mezzogiorno, in grado di realizzare il necessario riequilibrio socio-economico e strutturale tra le diverse aree del Paese. Le risorse finanziarie, che nel periodo 1994-1999 potranno essere utilizzate dal nostro Paese e dalle regioni, anche tramite il concorso dei comuni, ammontano a circa 141 miliardi di ECU (pari a 270.000 miliardi di lire). Il Mezzogiorno usufruirà non solo di maggiori risorse rispetto alle altre aree, ma potrà contare anche su condizioni più vantaggiose in quanto il tasso di cofinanziamento potrà coprire il 75% del costo globale del progetto.

Le opportunità offerte sono estremamente diversificate, potendo riguardare opere a carattere infrastrutturale e misure a favore della formazione e del turismo.

Data la ridotta ed obsoleta rete di infrastrutture dell'Italia, particolarmente accentuata nel Meridione il cui livello di dotazione risulta al di sotto del 50% di quello delle regioni centro-settentrionali, deve ritenersi valido qualsiasi tentativo volto ad un migliore assorbimento delle dette risorse.

L'accesso ai flussi finanziari comunitari è subordinato attualmente al rispetto di procedure più rigorose con riguardo alla formulazione e alla gestione dei progetti che richiedono, ai diversi livelli istituzionali, una più puntuale individuazione degli obiettivi ed alla maggiore trasparenza della fattibilità, con una analisi ex ante dei risultati previsti. Come si è già detto, nel passato quinquennio 1989/1993, proprio alle carenze della programmazione e della progettazione deve addebitarsi il rilevante divario tra le decisioni formali d'impegno e l'avvio effettivo degli interventi, mentre in alcune ipotesi le opere non sono state mai avviate e si è dovuto procedere a revoche di impegno ed a più realistiche progettazioni.

La perdurante inefficienza delle procedure di programmazione e la vischiosità nell'avvio dei progetti hanno indotto il legislatore ad ipotizzare meccanismi finalizzati ad una migliore attivazione della massa di risorse spedibili.

Nel detto filone rientra l'istituzione delle cosidette "cabine di regia regionali" e "della cabina di regia nazionale" presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in funzione di centri di indirizzo e coordinamento in ordine alle problematiche relative al pieno e tempestivo utilizzo dei flussi comunitari.

L'interesse ad una migliore razionalizzazione della spesa per gli investimenti che presentino attinenza con la realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario ha indotto il legislatore ad emanare la legge 28 dicembre 1995, n.549, che ha istituito, presso la Cassa depositi e prestiti, il Fondo rotativo per la progettualità, finalizzato a fornire risorse anticipate agli enti locali territoriali per la redazione dei progetti e degli studi di fattibilità.

La relazione tecnica, che dovrà accompagnare la richiesta di anticipazione, deve precisare la finalità, la localizzazione, la conformità allo strumento urbanistico vigente, il costo presunto dell'opera da realizzare nonché la prevista copertura finanziaria: finalmente ogni stazione appaltante, in coerenza con le linee fondamentali del territorio ed in relazione alle proprie esigenze di infrastrutturazione, sarà tenuta ad elaborare un piano organico di lavori pubblici in armonia con gli obiettivi prioritari che si è prefissata.

Non v'è dubbio che tale importante innovazione debba essere adeguatamente considerata anche nel regolamento attuativo della legge n.109 del 1994.

La dotazione del Fondo, definita in 500 miliardi di lire, pur consistente, potrebbe in pratica rilevarsi insufficiente rispetto alla richiesta di opere infrastrutturali che si prevedono necessarie per il recupero del settore.

Il mancato rimborso dell'anticipazione da parte degli enti locali e delle regioni è sanzionato con la trattenuta delle somme corrispondenti dai trasferimenti erariali che verranno devolute dal Ministero del tesoro alla Cassa depositi e prestiti.

5.10 Osservazioni conclusive

Le considerazioni che precedono portano a concludere che neppure nel 1994 la situazione ha subito evoluzioni e miglioramenti rispetto all'anno 1993, ma anzi è peggiorata e si è aggravata la fase involutiva che già nelle proprie precedenti relazioni questa Corte aveva avuto modo di denunciare.

La causa prima di un tale stato di cose sembra da ravvisarsi nella confusa azione riferibile sia al Governo che al Parlamento i quali sono intervenuti e continuano ad intervenire con misure d'urgenza e con disposizioni legislative che si sono dimostrate inadatte a fornire soluzioni idonee a rimuovere la stasi del settore.

Ciò è dimostrato da un lato da una continua reitazione dei decreti d'urgenza in testi via via modificati ed adattati, a riprova delle incertezze che dominano la materia, e dall'altro dal fatto che i procedimenti legislativi, anche quando faticosamente conclusi nelle competenti sedi, vengono spesso subito dopo sospesi nei loro effetti, allorché ci si avvede che essi producono conseguenze diametralmente opposte a quelle che si volevano conseguire. Quanto precede evidenzia la scarsa conoscenza dei fenomeni operativi nella materia dei lavori pubblici e la confusione sui rimedi più appropriati da apportare.

Si assiste così al proliferare ed al sovrapporsi di una congerie di norme, nell'ambito delle quali riesce arduo ormai orientarsi.

Anche il regolamento di cui all'art.3 della legge n.109 del 1994, che avrebbe dovuto arrecare chiarezza nella travagliata materia ed indirizzare i disorientati amministratori, non è stato finora, nonostante i termini fissati dal legislatore, emanato mentre il relativo schema, predisposto di recente dal Ministro dei lavori pubblici e di cui si conoscono le linee portanti, appare pletorico (consta di oltre 200 articoli) e talora in netto contrasto con la legge cui dovrebbe dare esecuzione: ciò forse perché tale legge non costituisce un "corpus" unico ma un complesso di successive normative che si accavallano, si susseguono, si contraddicono le une con le altre e finiscono per escludersi reciprocamente in un quadro che non spetta a questa Corte defini-

re, ma che comunque appare essere scarsamente in linea con i principi costituzionali di garanzia delle autonomie locali (artt.5, 119 e 128 Cost.).

E' questo il motivo per cui non appare più dilazionabile l'esigenza di porre in essere un testo normativo base nel rispetto delle garanzie costituzionalmente sancite, composto da poche disposizioni ma finalmente ostensivo dei veri intenti che si vogliono perseguire.

A rendere ancora più complessa la situazione sta emergendo un altro inquietante fenomeno: quello in base al quale la normazione italiana tende inconcepibilmente a divaricarsi sempre di più da quella comunitaria ed a rendere; - in presenza della ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale, in caso di contrasto, deve prevalere quest'ultima normativa - dubbiosi e disorientati gli amministratori locali, posti dinanzi al dilemma di come dover operare, in presenza di sottigliezze giuridiche talora inavvertite ed inavvertibili.

Un ulteriore fenomeno che va segnalato è che, nel susseguirsi frenetico della legislazione (l'Italia ha assommato fino ad oggi, dalla costituzione dello Stato, oltre 300 mila leggi nel settore amministrativo contro le poche migliaia degli altri Stati della Unione europea), la produzione regolamentare in materia di contratti, imposta agli enti locali e realizzata, secondo elementi emersi dalla indagine condotta, per circa il 90% dagli enti stessi, viene ad essere in breve termine completamente superata e diviene inapplicabile per la vetustà delle relative previsioni, con dispersione di energie umane e di pubbliche risorse per essere talora l'attività stessa commessa e realizzata da terzi.

In tale contesto non facile si presenta l'opera degli amministratori, i quali spesso danno vita ad iniziative che con grande difficoltà tengono conto del marasma normativo e sfociano in provvedimenti sempre più censurati e censurabili sotto il profilo dell'illecito amministrativo. Pur non potendo ignorare le indubbie situazioni patologiche e di deviazione che hanno dato spesso luogo a vicende giudiziarie penali, resta il fatto che per gli amministratori locali sono aumentate le difficoltà

nell'orientarsi e nell'operare e che si presenta con sempre maggior frequenza il rischio di esposizione a tutte le possibili forme di responsabilità, ivi compresa quella amministrativa.

A tal proposito mette conto ricordare che, anche a seguito del recente decentramento della giurisdizione contabile gli amministratori degli enti locali risultano maggiormente esposti ad un capillare regime di responsabilità che, se in parte traggono origine dal denunciato incerto quadro normativo, in massima parte sono dovute a reali fenomeni distorsivi nell'utilizzo delle pubbliche risorse che vengono da lontano e che ancora oggi si verificano.

Il quadro di insieme costituisce comunque una formidabile remora ad intraprendere nuove iniziative nel settore dei lavori pubblici ed ad utilizzare i mutui, già concessi, specie attinenti al settore della legislazione speciale, che restano talora senza erogazioni con ulteriore aggravio per la finanza pubblica locale, anche in relazione all'oneroso sistema degli ammortamenti attualmente in vigore.

Il fenomeno, oggi comunemente conosciuto sotto il nome di "sindrome della firma" degli amministratori, si risolve in una ulteriore deresponsabilizzazione nel settore delle opere pubbliche. Insufficienze sul piano delle procedure contrattuali, che indubbiamente creano ritardi nella realizzazione dei programmi, pur quando realizzazione si abbia, hanno portato ad un aumento delle inchieste dei procuratori regionali della Corte dei conti nei confronti degli amministratori locali, anche se le ricadute sul versante del ripianamento dei danni erariali sono tuttora modeste a causa delle difficili procedure di recupero.

Conclusivamente, può dirsi che nel 1994 il mercato della contrattazione è risultato "ingessato" e non in grado di far risentire alle pubbliche amministrazioni gli effetti positivi della contrazione dei prezzi, che pur vi è stata.

Dinanzi all'adombrato quadro la Corte ritiene di dover ribadire ancora una volta l'esigenza di una semplificazione delle procedure contrattuali attraverso l'auspicata emanazione di uno stringato testo unico di leggi sulle opere pubbliche e

di una regolamentazione chiara ed essenziale della materia. Ciò potrà costituire sprone al superamento dell'attuale momento di stasi nel comparto delle opere pubbliche degli enti locali, che ha rappresentato in passato e pur in minor misura rappresenta tutt'ora elemento trainante dell'economia del settore.

Gli enti locali vanno sollecitati ad una maggiore attenzione e ad un più attivo coinvolgimento nella gestione e nella realizzazione dei lavori pubblici, anche attraverso la valorizzazione delle proprie strutture operative e la contrazione del non sempre positivo fenomeno delle consulenze esterne in ruolo di supplenza degli uffici tecnici locali. Nel contempo la Corte non può non augurarsi che venga ripristinato un clima di certezza al fine della ripresa dell'attività operativa e delle iniziative in materia contrattuale nel quadro di un essenziale rilancio dell'economia nazionale.

In tale contesto va anche potenziato il coinvolgimento diretto dei comuni nell'utilizzo a tutti i livelli dei Fondi comunitari attraverso opportuni raccordi con le cabine di regia nazionale e regionali di recente istituzione.

Da ultimo ai fini non solo della trasparenza delle procedure contrattuali, della eliminazione dei fenomeni distorsivi e per una più puntuale quantificazione dei relativi oneri in corso d'opera ma anche in funzione di un più efficiente ed efficace controllo sulla gestione, reale appare l'esigenza di un "monitoraggio" obbligatorio delle opere pubbliche in esecuzione, attraverso l'adozione di appositi "modelli" che evidenzino le modalità della contrattazione e tutti gli elementi illustrativi del "buon andamento" nella realizzazione delle iniziative: modelli che dovrebbero essere posti in allegato al conto consuntivo.

6. Prime analisi sulle Camere di commercio

6.1 Introduzione

Un rapido cenno sul sistema camerale italiano, con particolare riferimento agli effetti conseguenti alla emanazione della legge 29 dicembre 1993, n.580 sul riordinamento generale dello stesso, appare opportuno, prima di illustrare brevemente la metodologia seguita dalla Sezione nella presente analisi. Essa rappresenta il primo referto sulla gestione delle Camere di commercio - competenza come è noto, attribuita alla Sezione Enti Locali ed alle Delegazioni Regionali dalle Sezioni Unite, in attuazione della legge n.20 del 1994 - ed è stata effettuata in collaborazione con le Delegazioni regionali.

In via preliminare, si ricorda che le Camere di commercio, enti di antica istituzione, hanno avuto sul territorio nazionale la prima disciplina uniforme con la costituzione dello Stato unitario (art.1 legge 6 luglio 1862, n.680).

La finalità delle Camere è quella di promuovere gli interessi commerciali e industriali delle varie categorie nel quadro dello sviluppo delle economie locali.

L'ambito territoriale della loro operatività normalmente coincide con quello della provincia dove, peraltro, hanno anche sede.

In seguito alla istituzione delle nuove province, il sistema camerale risulta costituito da 102 camere di commercio[16] e da 119 sedi distaccate.

Le Camere a loro volta si avvalgono sul territorio di un complesso sistema di istituzioni e strutture specializzate operanti al servizio delle imprese (borse merci, sale contrattazioni, camere arbitrali, laboratori chimico-merceologici, depositi e/o magazzini generali; inoltre esistono degli Eurosportelli che svolgono essenzialmente compiti di informazione su tutti gli aspetti delle politiche europee, attività di sviluppo della cooperazione transnazionale tra le piccole e medie imprese, attività di formazione per imprese).

[16] Ad Aosta non è prevista la Camera di commercio perché le funzioni della stessa sono svolte direttamente dall'Assessorato competente.

Inoltre le Camere di commercio si possono avvalere della facoltà di istituire aziende speciali dipendenti direttamente da esse da utilizzare per i servizi alle imprese con elevato contenuto specialistico. La loro struttura organizzatoria più vicina al modello aziendale privatistico dovrebbe, infatti, garantire la necessaria flessibilità allo scopo di adeguarsi ai frequenti mutamenti del contesto economico.

Attualmente risultano costituite 124 aziende speciali.

Merita un cenno anche la tendenza sempre più accentuata delle Camere alla partecipazione in società, consorzi, associazioni ed altri organismi destinati a realizzare e gestire servizi per le imprese.

Da quanto esposto emerge quindi che la realtà organizzativa delle Camere di commercio è piuttosto complessa e che il ruolo svolto dalle Camere nell'ambito delle economie locali è destinato a valorizzare la funzione delle stesse ed avvicinarle sempre più al sistema degli enti locali.

In questa ottica assume fondamentale importanza la legge n.580 perché la stessa, nel provvedere al riordinamento organizzativo e finanziario delle Camere, recepisce e sviluppa organicamente le linee di tendenza già in atto.

In particolare l'importanza della legge n.580 deriva innanzitutto dal fatto che, avendo la stessa definito espressamente le Camere quali enti autonomi di diritto pubblico, ha offerto un contributo alla eliminazione dei dubbi, sorti nel tempo, in ordine alla individuazione della loro natura ed ha nel contempo favorito un processo di allineamento delle Camere alle autonomie locali (art.1).

Per questa ragione è anche importante sottolineare, che gli aspetti innovativi a cui la legge n.580 si ispira, oltre ad essere in armonia con i principi emersi dalla riforma della pubblica amministrazione, prima con la legge n.241 del 1990, poi con il decreto legislativo n.29 del 1993 e, infine, con la legge n.20 del 1994, formano con questi un sistema completo di riferimento per una visione globale della riforma in atto.

L'insieme di norme citate trova quindi applicazione anche nei confronti delle Camere di commercio e del personale dipendente dalle stesse, integrando le disposizioni contenute nella legge n.580.

In questa ottica di assimilazione e di osmosi di norme, la legge n.580 pone anche le basi per un sistema di controlli e di responsabilità per gli amministratori e per i dipendenti delle Camere sostanzialmente in linea con quello previsto per le autonomie locali e più in generale per lo Stato.

Analogamente a quanto previsto per le amministrazioni locali e statali, il sistema dei controlli delle Camere di commercio prevede anche dei controlli esterni all'amministrazione, esercitati da organi in posizione di alterità rispetto all'amministrazione controllata[17].

6.2 Finanziamento delle Camere: cenni

Si ritiene opportuno dedicare, anche, un breve cenno al sistema di finanziamento delle Camere delineato dalla legge n.580, perché attraverso la conoscenza di esso e la valutazione del suo funzionamento possono essere acquisiti elementi utili per compiere analisi sul buon andamento della gestione delle stesse.

La legge n.580 facilita l'analisi di tale sistema in quanto, con essa, il legislatore ha posto termine alle modalità di finanziamento che erano nate come transitorie e che, invece, in attesa di una organica riforma della finanza locale, venivano via via prorogate con varie modifiche, incidendo negativamente sul processo di autonomia e di gestione delle Camere.

Il sistema di finanziamento delineato dalla legge n.580 è imperniato fondamentalmente sulla percezione da parte delle Camere di un diritto annuale posto a carico di ogni impresa iscritta nei registri camerali.

Da dati elaborati dall'Unioncamere risulta che nel 1993 il diritto annuale percepito dalle Camere rappresentava il 66,8% delle entrate totali.

---

[17] vedi paragrafo n.5

Per la determinazione della misura del diritto annuale - assunto a base della copertura del fabbisogno dell'intero sistema camerale - è riconosciuta una funzione consultiva all'Unioncamere (cui la legge attribuisce funzioni di rappresentanza del sistema camerale e di promozione di attività delle Camere di commercio) ed alle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale (art.18, comma 3°).

Il resto delle entrate camerali è rappresentato per il 10,4% da quelle derivanti da diritti di segreteria ed altri diritti (Busarl, borse merci e borse valori).

I trasferimenti dallo Stato e dalle regioni, che dovrebbero essere correlati a funzioni svolte dalle Camere per conto della Pubblica Amministrazione e che, sempre secondo dati dell'Unioncamere, hanno rappresentato nel 1993, l'8,91% delle entrate camerali, confermano una tendenza già in atto alla diminuzione.

A queste voci devono essere aggiunte quelle derivanti da "altre entrate" costituite ad esempio da oblazioni extragiudiziali relative ai ritardati pagamenti, da proventi derivanti da concorsi o rimborsi degli utenti a fronte delle spese sostenute per alcuni servizi (organizzazione di fiere, esposizioni, congressi, corsi di formazione, seminari).

I predetti dati, pur risultando da fonte estranea alla Corte, vengono riportati in quanto potranno essere utili per l'integrazione ed il raffronto con quelli che risultano dalla elaborazione dei dati raccolti con i questionari per la prima volta sottoposti alle Camere dalla Corte dei conti e che formano oggetto di valutazione in questo referto.

Inoltre, tali dati offrono una visione completa delle entrate camerali che consente di affermare che circa 1/4 delle stesse derivano da servizi resi.

Pertanto, risultando in crescita questo tipo di entrate, può essere interessante verificare come il nuovo sistema di finanziamento, imperniato sulle entrate proprie e non sui trasferimenti, contribuisca a stimolare una maggiore attivazione delle Came-

re nell'esercizio delle proprie funzioni, conseguendo efficienza e responsabilità nella gestione delle stesse.

Non sarebbe completo questo paragrafo sul finanziamento delle Camere se non si ricordasse anche il ruolo di integrazione delle entrate che può svolgere il fondo di perequazione costituito presso l'Unioncamere a favore delle Camere che, per il minor numero di imprese iscritte, non hanno potuto raggiungere adeguati livelli di entrata, al fine di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato dal sistema delle Camere di commercio.

6.3 Metodologia seguita per la redazione del referto

Dopo aver fatto un breve cenno al sistema camerale a seguito dell'emanazione della legge n.580 del 1993, si delinea brevemente la metodologia che concretamente è stata seguita per la elaborazione di questo primo referto redatto dalla Sezione ed avente per oggetto alcuni aspetti della gestione finanziaria delle Camere con riferimento all'esercizio 1994.

La Sezione ha innanzitutto individuato i temi attraverso l'analisi dei quali dare inizio all'esercizio della nuova attribuzione ai sensi della legge n.20, ed ha ritenuto che il personale, le consulenze esterne ed i trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni, fossero temi meritevoli di approfondimento nel contesto della gestione finanziaria delle Camere. A ciascuno dei predetti temi verrà dedicato un apposito paragrafo con l'esposizione e la valutazione dei dati desunti dai questionari[18].

In mancanza di una serie storica di dati con cui confrontare quelli relativi al 1994 e in mancanza del conto consuntivo, che per questo primo anno la Sezione ha ritenuto di non richiedere, tale approfondimento è stato effettuato attraverso l'individuazione di alcuni indicatori finanziari che consentono di porre a confronto

[18] I dati che vengono esaminati riguardano tutte le Camere di commercio esistenti.

le diverse situazioni regionali per verificare il manifestarsi di eventuali fenomeni salienti nell'ambito territoriale.

Questo obiettivo è stato messo a punto con la consapevolezza che si tratta di una prima elaborazione e che era importante comunque dare, anche su questo versante, attuazione alla legge n.20, iniziando tra l'altro ad acquisire elementi da utilizzare come confronto per le indagini dei prossimi anni.

In questo contesto e con i limiti sopra accennati è stato quindi elaborato un questionario, che le delegazioni regionali della Corte hanno trasmesso alle Camere presenti nell'ambito territoriale di propria competenza.

Le Camere hanno compilato i questionari con dati finanziari e non, tratti dai propri conti consuntivi o da altra documentazione ritenuta utile a tale fine e li hanno restituiti alle Delegazioni di competenza, le quali a loro volta, hanno elaborato una prima sintesi in ordine agli aspetti più evidenti emersi nella regione, consentendo in tale modo alla Sezione di svolgere una analisi più vasta e più completa tanto da ricomprendere l'universo delle Camere.

6.4 Il personale

Le Camere di commercio - come già rilevato - sono enti autonomi di diritto pubblico che, per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, dispongono di proprio personale.

Tale personale è inquadrato nei ruoli che le singole Camere hanno istituito, con l'approvazione del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro del tesoro (art.3 legge 23 febbraio 1968, n.125 concernente il personale delle camere).

Sino al 1987 gli aspetti giuridici ed economici del personale delle Camere erano disciplinati da apposito regolamento emanato dal Ministro dell'industria.

Con il D.P.R. 13 maggio 1987, n.268 (norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987 relativo al comparto del personale degli enti locali) il personale delle Camere è inserito nel comparto delle au-

tonomie locali; pertanto è soggetto alla contrattazione collettiva delle amministrazioni pubbliche e la disciplina ad esso applicata è la stessa prevista per il personale degli enti locali.

L'inserimento del personale camerale nel comparto degli enti locali oltre a contribuire alla omogeneizzazione del trattamento giuridico-economico del personale pubblico ha anticipato e favorito, anche per quanto riguarda questo aspetto, l'allineamento delle Camere di commercio agli enti locali in sintonia con lo spirito della 580.

Infatti, la legge 580 sul riordino delle Camere, pur essendo fondamentale nel processo di riorganizzazione, non introduce particolari novità in ordine al personale impiegato dalle Camere stesse; questo perché il legislatore era consapevole che tali enti erano stati inseriti e coinvolti a pieno titolo nel processo di riforma del pubblico impiego.

Pertanto, per quanto riguarda in particolare gli aspetti nuovi che coinvolgono il personale, può osservarsi che anche quello appartenente alle Camere è soggetto alle norme che intervengono sulla struttura del rapporto di pubblico impiego modificandone contenuti, garanzie e principi di fondo.

Ne consegue che la legge n.580 deve, soprattutto per quanto riguarda il personale, essere letta in collegamento con le norme contenute nella legge 23 ottobre 1992 n.421 e nel D. Leg.vo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modificazioni.

I cambiamenti più radicali introdotti dalle citate norme riguardano sia l'amministrazione che i dipendenti, in quanto queste intervengono sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e anche sugli aspetti propri della struttura del rapporto di impiego.

Nel sistema della riforma vi sono altri cambiamenti, non meno radicali, che attengono al ruolo professionale, in quanto il legislatore ha fatto propria l'esigenza sempre più avvertita di corrispondere adeguatamente alle aspettative degli utenti attraverso il miglioramento della qualità dei servizi resi.

In tale ottica è stata operata una netta distinzione fra le competenze di indirizzo politico e quelle di gestione.

La previsione di questa distinzione è uno degli elementi che più dovrebbe favorire un processo di responsabilizzazione dei dirigenti e di tutto il personale che, nel vedere ridefinito il proprio ruolo, è indotto ad assumere una maggiore professionalità.

Questo processo di rinnovamento per quanto riguarda le Camere di commercio è favorito anche dal ruolo che le stesse svolgono in funzione di interesse generale per il sistema delle imprese e per la cura dello sviluppo dello stesso nell'ambito delle autonomie locali. In questo ambito in particolare le Camere sono chiamate a rendere operativo il registro delle imprese la cui tenuta di recente è stata affidata alla loro competenza.

Prima di analizzare i dati relativi al personale e riferiti all'esercizio 1994, si ricorda che al vertice burocratico di ciascuna Camera è collocato un Segretario generale appartenente ai ruoli del Ministero dell'industria e del commercio con qualifica di dirigente superiore al quale la Camera di commercio corrisponde lo stipendio[19].

Dai dati emersi dal questionario - compilato da tutte le Camere di commercio - risulta che le dotazioni organiche complessive di tutte le Camere di commercio prevedono 8.821 posti di personale di ruolo (dirigenti più restante personale). Pertanto l'organico medio delle Camere a livello nazionale corrisponde a 86 unità per Camera; questo dato, fra l'altro, connota le stesse come enti di medie - piccole dimensioni.

Gli scostamenti più rilevanti dal dato medio si rilevano, per eccesso, in Trentino (145), Lazio (134), Lombardia (113) e per difetto in Molise (39,5), Basilicata

[19] La legge 580 all'art.20 comma 2° ha previsto che in futuro il Segretario generale verrà scelto tra il personale iscritto in un apposito elenco in cui possono essere inseriti a domanda i dirigenti delle Camere di commercio, dell'Unioncamere e di altre amministrazioni o enti pubblici e i soggetti in possesso del diploma di laurea in materia giuridico-economiche..

(50) e Calabria (53). La differenza nella distribuzione delle piante organiche non sembra, peraltro, sempre giustificata dal numero delle imprese attive riscontrate nelle regioni in esame.

Infatti delle prime tre regioni indicate solo la Lombardia sembra giustificare tale scostamento in alto rispetto al valore medio (645.351 imprese iscritte ed attive), mentre il Trentino, le cui Camere hanno le piante organiche più consistenti, ha solo 60.616 imprese iscritte ed attive; la Calabria le cui Camere hanno mediamente una pianta organica che non raggiunge neanche la metà di quelle del Trentino hanno 102.588 imprese iscritte ed attive.

Il personale in servizio è costituito da 155 dirigenti e da 7.216 unità rappresentate dal restante personale.

I dati indicati non tengono conto dei segretari generali.

Il livello medio di copertura delle dotazioni organiche è di circa l'84% e può ritenersi abbastanza soddisfacente, stante le limitazioni legislative poste alle nuove assunzioni nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

Il livello medio di copertura più alto si riscontra in Sicilia (93,70%), nel Friuli Venezia Giulia (91,52%), nel Molise (91,14%) e nell'Umbria (89,78%), mentre quello più basso si riscontra in Trentino (59,11%), in Calabria (63,16%), nel Lazio (73,58%) e in Campania (79,40%).

La distribuzione della copertura degli organici dai dati rilevati si differenzia da regione a regione senza rispondere ad una precisa logica.

Mediamente ogni Camera si avvale di 1,5 dirigenti. La presenza dei dirigenti in astratto dovrebbe essere legata alla dimensione delle Camere e al personale in servizio, pertanto gli scostamenti che non trovano giustificazione nella dimensione e nel personale della Camera richiedono un'analisi più approfondita.

Le Camere della Sicilia e del Trentino sono quelle ove si riscontra la maggior presenza di dirigenti in servizio; rispettivamente 4,5 e 3,5 dirigenti per ogni Camera.

Tali situazioni non sembrano trovare giustificazione né nel numero del restante personale in servizio (Sicilia 607 unità distribuito su 9 Camere e Trentino Alto Adige 165 distribuito su 2 Camere) né nel numero delle imprese attive iscritte (Sicilia 239.223 e Trentino Alto Adige 60.616).

L'unico dato che emerge, e che assimila le due situazioni, è che si tratta di due regioni a statuto speciale.

Un'altra situazione anomala, anche se opposta, si riscontra in Calabria nelle cui Camere non risulta nessun dirigente in servizio, nonostante si registri la presenza di 168 unità relative al restante personale e 102.588 imprese attive

Nelle altre regioni si riscontrano valori relativamente vicini a quello medio espresso a livello nazionale.

Nelle analisi effettuate si è utilizzato il numero di imprese iscritte attive perché tale dato costituisce un elemento di valutazione del volume di attività delle Camere e, rapportandolo al personale in servizio, offre primi elementi in ordine al livello di attività di ciascuna di essa, favorendo la raffrontabilità fra le singole Camere o fra le Camere di diverse regioni.

A livello nazionale le imprese iscritte ed attive risultano 3.550.750; pertanto ogni dipendente in servizio dovrebbe svolgere attività inerente a 482 imprese. Anche rispetto a questo dato si riscontrano a livello regionale dei notevoli scostamenti (in Campania tale dato risulta di 724, in Calabria di 611 ed in Lombardia di 602, mentre, all'opposto nel Molise è di 250 e nel Friuli di 296).

La spesa complessiva per le retribuzioni del personale in servizio (dirigenti e restante personale) si aggira intorno ai 303 miliardi, mediamente quella di ciascuna Camera si attesta intorno ai 2,9 miliardi.

Dall'analisi della composizione della retribuzione si evince che per i dirigenti la parte accessoria rappresenta circa il 17%, mentre per il restante personale rappresenta il 13,6%.

La spesa per le retribuzioni rappresenta circa il 20% della spesa corrente.

In Lombardia, Veneto e in Umbria il predetto dato è inferiore al valore medio (rispettivamente 13,1%, 17% e 17%).

Al contrario è superiore invece in Trentino Alto Adige 36%, Sicilia 33% e Sardegna 26%.

Una prima constatazione generale che può desumersi dai dati esposti è che in Sicilia e in Trentino ogni fenomeno evidenziato assume dimensioni che si discostano in maggior misura rispetto alle medie nazionali, in particolare per quanto riguarda la spesa del personale.

6.5 Entrate : il diritto annuale ed i trasferimenti

La gestione finanziaria delle Camere nel tempo ha subito profonde modificazioni. Brevemente si evidenzia che, prima della riforma tributaria del 1971, le Camere fruivano di entrate derivanti dall'esercizio della loro autonoma potestà tributaria: corrispettivo dei servizi resi a domanda individuale (diritto di segreteria) e imposta camerale applicata da ciascuna Camera alle imprese iscritte, in relazione alle proprie esigenze, in misura pari ad una aliquota non eccedente, comunque, una percentuale dell'1,20% dell'imposta di ricchezza mobile delle singole imprese.

Tale aliquota era fissata annualmente in sede di redazione del bilancio preventivo ed era soggetta ad approvazione da parte del Ministero dell'industria.

Con la riforma tributaria l'imposta camerale fu soppressa e sostituita dalla previsione di una percentuale del gettito dell'ILOR e da un contributo dello Stato quantificato in misura pari al gettito dell'imposta camerale.

Già nel 1989 e 1990, nell'ambito della manovra di contenimento della spesa pubblica, i trasferimenti a carico dello Stato furono fortemente diminuiti e venne reintrodotto il pagamento di un diritto annuale del quale negli anni successivi fu disposto un aumento da parte delle imprese iscritte nei registri delle Camere di commercio.

Questa soluzione che, pur nascendo provvisoria, si protrasse sino al 1993, anno di emanazione della legge n.580 penalizzava le Camere di minori dimensioni stante la rigidità di alcune spese obbligatorie a fronte della insufficiente base impositiva cui applicare il diritto annuale.

Già nel 1990 erano stati previsti due interventi perequativi, uno a carico dello stesso sistema camerale, mediante la ridistribuzione a favore delle Camere deficitarie delle eccedenze di entrata realizzate dalle Camere maggiori rispetto al livello di entrata del 1990 e l'altro mediante uno stanziamento sul bilancio del Ministero dell'industria finalizzato a completare l'intervento perequativo a favore delle Camere in difficoltà.

Questo sistema con le variazioni e gli adattamenti accennati si protrasse sino all'entrata in vigore della legge n.580 la quale, fra gli altri aspetti innovativi introdotti, riconsidera globalmente anche il versante finanziario delle Camere, ponendo al centro di tutto il sistema finanziario delle camere il diritto annuale.

Dal 1995 con decreto del Ministero dell'industria di concerto col Ministero del tesoro, viene fissata la misura del diritto annuale e l'aliquota di detto diritto da destinare al fondo perequativo.

Per la determinazione della misura del diritto annuale e della aliquota da destinare al fondo perequativo deve preventivamente essere quantificato il fabbisogno complessivo del sistema camerale, tenuto conto delle altre entrate (diritti di segreteria, entrate patrimoniali, ecc. ...).

Si è ritenuta opportuna questa breve premessa perché consente di analizzare nel contesto storico che gli è proprio, i dati relativi al diritto annuale e ai trasferimenti, che sono stati acquisiti attraverso i questionari.

Il passaggio da una finanza derivata ad una che deve misurarsi con la capacità gestionale dell'ente e quindi sulla capacità di autofinanziamento, visualizza il cambiamento in atto nell'organizzazione degli enti locali in genere che debbono attivarsi e responsabilizzarsi per acquisire entrate sufficienti a far fronte adeguatamen-

te alle funzioni istituzionali. Con l'intento di offrire elementi utili e dare visibilità concreta ai cambiamenti in atto e sopra brevemente esposti, si è ritenuto di acquisire i dati relativi alle entrate e alla loro composizione anche con riferimento agli anni precedenti al 1994, anno di inizio, come già rilevato, delle analisi sulle Camere di commercio da parte della Sezione, con quelli forniti dall'Unioncamere.

Attraverso essi, come può rilevarsi dalla tabella che segue, si evidenzia come in soli cinque anni il rapporto fra le varie voci che costituiscono le entrate delle Camere di commercio sia cambiato e come con esso sia cambiata necessariamente anche la filosofia gestionale dell'ente che, appunto, deve attivarsi per finanziare lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il primo dato da osservare è che le entrate derivanti dal diritto annuale sono aumentate e comunque, sono destinate, come peraltro anche la legge n.580 impone, a rappresentare la voce principale; sono altresì aumentate le voci derivanti da "altre entrate"[20] e questa voce in particolare può considerarsi un indice della capacità delle Camere di attivarsi e rispondere agli obiettivi di maggiore efficienza. Altre entrate che concorrono a completare quelle relative all'autofinanziamento sono costituite dai diritti di segreteria[21].

Dalla composizione dell'entrata si evince, soprattutto, ed è l'elemento più importante, che sono drasticamente diminuiti i trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni.

Anno	*Diritto annuale*	*Diritti di segreteria*	*Trasferimenti*	*Altre entrate*	*Totale*
1990	51,6	15,0	23,1	10,3	100,00
1991	66,6	14,4	6,5	12,6	100,00
1992	68,4	11,9	8,8	10,9	100,00
1993	66,8	10,4	8,9	13,9	100,00
1994	66,4	10,5	7,2	15,9	100,00

[20] Proventi derivanti da concorsi e/o quote pagate dagli utenti per la funzione di alcuni servizi.
[21] Diritti fissi per la pubblicazione degli atti nel BUSAL diritti delle borse merci, ecc. ... .

L'entrata di maggior rilievo per le Camere di commercio è, quindi, costituita dal diritto annuale che, come si è detto, va ad attestarsi intorno ai due terzi del complesso delle entrate.

Dai dati raccolti attraverso il questionario si rileva che nel complesso nell'esercizio 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale ammontano a 1.025.214 milioni di lire.

Il livello medio degli accertamenti per ciascuna Camera è, quindi, di 10.051 milioni.

La regione nella quale gli accertamenti suddetti raggiungono il livello più elevato è la Lombardia con 215.759 milioni di lire seguita dal Lazio con 103.140 milioni.

I livelli più bassi di accertamento si rinvengono nel Molise con 5.061 milioni e nella Basilicata con 7.140 milioni.

E' evidente che tali dati risentono del numero di Camere operanti nella regione e di quello delle ditte iscritte.

Le riscossioni in conto competenza del diritto annuale ammontano a 862.053 milioni di lire e pertanto a livello nazionale il tasso di realizzazione in conto competenza di tale entrata si attesta sull'84%.

Il rapporto suddetto assume valori particolarmente elevati nell'Umbria 96,48%, Trentino Alto Adige 94,74%, Marche 94,26% e nel Veneto 93,58%.

I valori meno elevati si rilevano invece nella Calabria con il 59,20%, nel Molise 63,29% e nella Basilicata il 66,27%.

E' opportuno precisare che l'andamento dell'indice in esame è condizionato da un lato dalla capacità organizzativa dell'ente a riscuotere effettivamente le entrate accertate, ma risente anche della più o meno elevata stabilità del tessuto economico regionale e delle difficoltà di gestione delle ditte iscritte.

E' interessante notare come a livello nazionale il complesso degli accertamenti in conto competenza del diritto annuale (1.025.214 milioni) si attesta ad un

livello non molto inferiore rispetto al complesso degli impegni di spesa corrente (1.504.177) riuscendo, quindi, a coprirne il 68,16%.

Ciò dimostra la rilevanza di tale entrata nel sistema della finanza camerale. Il rapporto tra gli accertamenti del diritto annuale e gli impegni di spesa corrente raggiunge il livello più elevato nel Lazio, ove il diritto annuale accertato è addirittura superiore al complesso della spesa corrente impegnata (100,25%).

Il rapporto in esame si attesta su livelli elevati anche in Calabria (76,16%), nelle Marche (72,22%) e in Puglia (72,56%) mentre i valori più bassi si rinvengono nel Friuli Venezia Giulia (41,45%) e nel Molise (50,28%).

Il rapporto tra le riscossioni in conto competenza del diritto annuale ed i pagamenti in conto competenza della spesa corrente si attesta a livello nazione sull'84,31%. Ciò dimostra una maggiore velocità di riscossione del diritto annuale rispetto a quella di erogazione della spesa corrente.

I trasferimenti dello Stato, delle Regioni e di altri enti, accertati nel corso dell'esercizio 1994, assommano a livello nazionale a 146.335 milioni di lire.

I trasferimenti medi accertati per ciascuna Camera sono quindi di circa 1.435. milioni di lire, ben inferiori, quindi, ai 10.051 milioni medi del diritto annuale. Tanto dimostra l'esiguità di tale ultima fonte di entrata che è andata a ridimensionarsi nel tempo a favore delle entrate proprie delle Camere.

Il complesso degli accertamenti per trasferimenti è composto per circa il 73% di trasferimenti dallo Stato che ammontano a 107.222 milioni di lire, mentre quelli provenienti dalle Regioni e da altri enti raggiungono i 39.113 milioni di lire.

Le regioni dove gli accertamenti dei trasferimenti dallo Stato raggiungono i livelli più elevati sono la Lombardia (10.674 milioni, pari a circa 970 milioni per ciascuna camera), la Sicilia (8.907 milioni, pari a circa 990 milioni per ciascuna camera) e la Toscana (8.492 milioni, paria circa 850 milioni per ciascuna camera).

Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti dalle Regioni[22] e da altri enti gli accertamenti di importo più elevato si rinvengono nel Friuli Venezia Giulia (16.256 milioni pari a 4.064 milioni per ciascuna camera), in Sicilia (5.683 milioni, pari a circa 632 milioni per ciascuna camera) e in Toscana (4.522 milioni, pari a circa 452 milioni per ciascuna camera).

Nell'Emilia Romagna, nell'Abruzzo e nella Basilicata non risultano accertamenti di trasferimenti dalle Regioni ed altri enti.

Molto elevato appare il tasso di realizzazione di trasferimenti dello Stato che nel complesso raggiunge il 97,26% ed in ben 14 regioni è del 100%.

Ben diverso è, invece, il valore espresso dal tasso di realizzazione dei trasferimenti delle Regioni e di altri enti che raggiunge appena il 23,51%. Deve notarsi al riguardo l'assoluta disomogeneità di tale dato a livello regionale in quanto si passa da valori di piena realizzazione (100%) in Piemonte, nelle Marche, nel Lazio e nella Calabria, a valori esigui in Friuli, Lombardia e Toscana (1,49%, 14,33% e 14,71%) e infine all'assenza di riscossioni (Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Campania, Puglia e Basilicata).

Passando a svolgere qualche breve considerazione sul versante della spesa corrente si rileva che i relativi impegni in conto competenza assommano a 1.504.177 milioni ed i corrispettivi pagamenti a 1.022.442 milioni. Il rapporto tra i suddetti dati mette in evidenza che le Camere nel complesso dimostrano una discreta capacità di spesa, in quanto il rapporto in esame raggiunge il 67,97%.

La regione nella quale gli impegni di spesa corrente raggiungono l'importo più elevato è la Lombardia (317.756 milioni) seguita dall'Emilia Romagna (133.707 milioni) e dalla Toscana (129.801 milioni), mentre gli importi più esigui si rinvengono nel Molise (10.066 milioni) e nella Basilicata (12.182 milioni).

[22] I trasferimenti regionali hanno carattere non organico e sono per lo più rivolti alla realizzazione di specifici interventi.

Per quanto concerne la capacità di spesa si rileva che i rapporti più elevati si rinvengono nella Sicilia (83,35%) nel Molise 78,42% e nelle Marche (78,04%) ed il più basso in Friuli Venezia Giulia (54,43%).

6.6 Consulenze esterne

Tra gli aspetti gestionali delle camere di commercio, che la Sezione ha ritenuto di approfondire, rientra quello relativo alle consulenze esterne. Tale scelta è giustificata dalla necessità di acquisire elementi diretti per la conoscenza delle dimensioni che questo fenomeno assume nell'ambito del sistema camerale e metterlo a confronto fra le diverse regioni.

Tale tema merita di essere approfondito poiché le modalità in base alle quali le Amministrazioni pubbliche si avvalgono della possibilità di ricorrere a figure professionali esterne costituisce un aspetto gestionale a cui gli organi di controllo devono dedicare particolare attenzione.

La Corte dei conti, nell'esercizio della sua attività di controllo e di quella giurisdizionale ha, fra l'altro, contribuito a colmare, con l'enucleazione di puntuali principi, la genericità delle norme che attribuiscono alle amministrazioni pubbliche la facoltà di avvalersi di consulenze esterne[23]. La Corte, nelle sue pronunce, ha più volte sottolineato l'esigenza che il ricorso da parte di enti pubblici a figure esterne sia contenuto al massimo e sia giustificato dalla soluzione di problematiche specifiche connesse ad esigenze puntualmente individuabili.

Con l'esplicitazione di questi principi generali sono stati individuati elementi che anche gli altri organi di controllo per l'esercizio della loro attività hanno tenuto in considerazione. Con l'enucleazione dei predetti principi si è in certa misura anti-

[23] Si vede tra l'altro l'art.7, comma 6 del D.Leg.vo 3 febbraio 1993, n.29 che consente il conferimento di incarichi esterni in presenza di precise e determinate condizioni.

cipato il ruolo che la Corte dei conti stessa deve svolgere in attuazione delle norme di riforma del controllo[24].

L'attenzione prestata a questo tema deriva, innanzitutto, dal fatto che le consulenze devono essere giustificate, affinché non si risolvano in uno spreco di denaro pubblico (involgendo con questo aspetto profili della legittimità dell'atto e profili attinenti il corretto uso delle risorse pubbliche). Va altresì evitato che esse determinino un'inadeguata utilizzazione e valorizzazione delle professionalità presenti nell'ente (involgendo con questo aspetto profili attinenti alla corretta gestione).

In particolare nei confronti delle Camere di commercio, il Ministero dell'industria, organo vigilante sull'attività svolta dalle stesse, ha sempre impartito precise direttive in ordine alla possibilità e alle modalità di ricorso a consulenze esterne, richiamandosi anche ai principi stabiliti dalla Corte dei conti.

Le indicazioni contenute nelle direttive del Ministero dell'industria sono al riguardo puntuali e precise. Tra le altre assumono particolare importanza quelle contenute nelle circolari con le quali il Ministero indica i criteri a cui le Camere devono attenersi per la compilazione del bilancio preventivo.

Fatta questa rapida premessa si illustrano i dati che sono emersi dal questionario in ordine a questo aspetto.

Da tali dati risulta che ben 93 Camere hanno fatto ricorso alle consulenze esterne; pertanto può affermarsi che si tratta di un fenomeno con ampia diffusione e che coinvolge le Camere a prescindere dall'area geografica di appartenenza.

Per le consulenze a livello nazionale sono stati impegnati 18.777 milioni.

Le Camere della Campania, della Toscana, del Veneto e della Lombardia sono quelle che hanno assunto il più alto livello di impegni (rispettivamente 5.470, 2.611, 2.407 e 1.217 milioni), mentre il più basso livello di impegni è stato assunto

[24] Infatti con l'indicazione alle amministrazioni dei principi a cui attenersi, la Corte dei conti svolge anche un ruolo di collaborazione con le amministrazioni consentendo ad esse di "autocorreggere" i propri comportamenti.

dalle camere della Calabria, delle Marche e dell'Abruzzo (rispettivamente 101, 131 e 137 milioni).

I pagamenti effettuati a livello nazionale ammontano a 6.160 milioni, pari al 32,8% degli impegni.

La bassa incidenza dei pagamenti sugli impegni è un fenomeno diffuso presso tutte le Camere.

Quelle del Lazio sono comunque quelle che realizzano i pagamenti più vicini agli impegni assunti (385 milioni di impegni e 315 milioni di pagamenti pari all'81,8%).

Una prima considerazione induce quindi ad affermare che l'incidenza dei pagamenti non appare elevata e che in generale il riscontro di un grosso scarto tra impegni e pagamenti è da valutarsi come un possibile indice di inefficienza. Pertanto l'elevato scarto riscontrato potrebbe essere sintomatico dell'incapacità di pianificare correttamente il ricorso a tale voce di spesa.

Le tipologie di consulenze riscontrate riguardano interventi per la commercializzazione, assistenza e formazione, studi, ricerche e documentazione e altro (consulenze legali, fiscali, ecc. ...).

Le consulenze rientranti sotto la voce "studi, ricerche e documentazione" sono quelle per le quali le Camere hanno impegnato la somma maggiore 7.810 milioni, pari al 41,6% del totale della somma impegnata per le consulenze.

Seguono quelle rientranti sotto la voce "altro".

Le Camere fanno rientrare sotto questa voce prevalentemente consulenze rese nel settore fiscale e legale.

Per queste consulenze sono stati impegnati 5.971 milioni, pari al 31,8% del totale.

Si collocano al terzo posto quelle utilizzate per l'assistenza e la formazione per le quali sono stati impegnati 3.816 milioni, pari al 20,3% del totale.

Infine all'ultimo posto si rilevano quelle utilizzate per interventi per la commercializzazione per le quali sono stati impegnati 1.180 milioni, pari al 6,3% del totale.

Dall'analisi delle tipologie delle consulenze utilizzate si evince la prevalenza accordata a quelle per studi, ricerche e documentazione. Questa categoria in via generale può considerarsi la più generica e quella rispetto alla quale le amministrazioni dispongono di maggiore discrezionalità. Si tratta quindi della tipologia più soggetta al rischio di non trovare sufficiente giustificazione nelle esigenze che consentono di affidare legittimamente tali incarichi.

A livello nazionale, gli impegni complessivi delle consulenze incidono sugli impegni della spesa corrente nella misura media dell'1,24%.

Solo in Campania tale fenomeno assume particolare rilevanza, raggiungendo quasi il 6% (5,56%). La Basilicata, il Molise e la Liguria superano il 2% (rispettivamente 2,59%, 2,16% e 2,18%). La più bassa incidenza si riscontra nel Piemonte (0,24%), nelle Marche (0,33%), nel Lazio e nell'Abruzzo (0,37%).

6.7 Relazioni regionali delle Camere di commercio

Regione PIEMONTE

Nella regione Piemonte sono insediate 8 camere di commercio, di cui 2 di nuova istituzione (Biella e Verbano).

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.728 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 616 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 91 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 77 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'84,62%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 43 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Torino.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (292.316), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.475 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 23.844 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.981 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano l'11,22% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 13,02%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 19,27% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Piemonte nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 81.721 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 67.846 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, all'83,02% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere piemontesi è di 10.215 milioni di lire e quello delle riscossioni di 8.481 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 66,05% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 79,85%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 8.310 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 8.270 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 99,52%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 760 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 760 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione del 100%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza lo 0,61% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge lo 0,89%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 68,67%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 123.733 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 84.967 milioni.

Delle 8 camere della regione 7 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 297 milioni di lire e 146 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello degli incarichi legali, professionali, amministrativo-contabili, ecc. ... con impegni pari a 185 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 52 milioni.

Regione LOMBARDIA

Nella regione Lombardia sono insediate 11 camere di commercio, di cui 2 di nuova istituzione (Lodi e Lecco).

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.1250 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 1072 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 144 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 97 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'85,76%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 62 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Milano.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (645.351), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.602 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 42.023 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 3.820 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 17,71% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 15,76%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 13,22% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Lombardia nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 215.759 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 190.769 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, all'88,42% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere lombarde è di 19.614 milioni di lire e quello delle riscossioni di 17.343 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 67,9% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge l'88,53%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 10.674 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 10.674 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 1.570 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 225 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione del 14,33%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza lo 0,49% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge lo 0,10%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 67,82%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 317.756 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 215.496 milioni.

Delle 11 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 1.217 milioni di lire e 600 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dei pareri legali; perizie per valutazione immobili, consulenze contabili, informatiche e fiscali, ecc. ... con impegni pari a 962 milioni di lire seguito da quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 249 milioni.

Regione LIGURIA

Nella regione Liguria sono insediate 4 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.368 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 312 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 92 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 78 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'84,78%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 51 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (112.133), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.359 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 11.809 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.952 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 24,4% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 12,65%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 23,99% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Liguria nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 30.003 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 26.600 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, all'88,66% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere liguri è di 7.501 milioni di lire e quello delle riscossioni di 6.650 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 60,95% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 74,45%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 8.017 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 8.017 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 1.552 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza ma non si registrano nell'sercizio 1994 riscossioni in conto competenza.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 3,15% della spesa corrente.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 72,58%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 49.225 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 35.729 milioni.

Delle 4 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 1.074 milioni di lire e 671milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 776 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, tributarie, tecniche, ecc. ... con impegni pari a 291 milioni.

Regione TRENTINO ALTO ADIGE

Nella regione Trentino sono insediate 2 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.291 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 172 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 145,5 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 86 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 59,11%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 24 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (60.616), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.352 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 9.338 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 4.669 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 7,42% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 12,98%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 36,04% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Trentino Alto Adige nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 15.895 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 15.059 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 94,74% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere trentine è di 7.947 milioni di lire e quello delle riscossioni di 7.529 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 61,34% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 79,28%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 938 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 938 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 673 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 393 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione del 58,4%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 2,6% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge il 2,07%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 73,3%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 25.912 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 18.994 milioni.

Delle 2 camere della regione 1 ha fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 328 milioni di lire e 132 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'assistenza legale e fiscale, corresponsione compensi ai collaboratori della rivista camerale e per la raccolta di inserzioni pubblicitarie, consulenze professionali (adeguamento impianto elettrico) ecc. ... con impegni pari a 176 milioni di lire seguito da quello delle azioni ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 61 milioni.

Regione VENETO

Nella regione Veneto sono insediate 7 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.689 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 587 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 98 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 84 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'85,20%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 58 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (312.153), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.532 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 20.966 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.995 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 21,74% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 12,56%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 17,12% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Veneto nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 85.821 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 80.315 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 93,58% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere venete è di 12.260 milioni di lire e quello delle riscossioni di 11.474 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 70,07% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 96,65%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 4.823 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 4.823 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 2.705 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 1.901 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione del 70,28%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 2,21% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge il 2,29%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 67,85%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 122.473 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 83.096 milioni.

Delle 7 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 2.407 milioni di lire e 726 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'azione ed interventi per l'assistenza e la formazione con impegni pari a 1.222 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, fiscali, tecniche, per ristrutturazione impianti elettrici, per revisione organizzativa degli enti, ecc. ... con impegni pari a 727 milioni.

Regione FRIULI VENEZIA GIULIA

Nella regione Friuli sono insediate 4 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.283 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 259 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 71 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 65 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 91,52%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 51 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (76.631), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.296 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 10.078 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.520 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 3,08% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 18,52%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 20,03% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Friuli Venezia Giulia nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 20.854 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 18.909 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 90,67% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere friulane è di 5.213 milioni di lire e quello delle riscossioni di 4.727 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 41,45% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 69,05%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 8.205 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 5.934 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 72,32%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 16.256 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 242 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione dell'1,49%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 32,31% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge lo 0,88%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 54,43%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 50.314 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 27.386 milioni.

Delle 4 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 508 milioni di lire e 227 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'assistenza legale e fiscale, consulenza informatica e per rilevazione carichi di lavoro, ecc. ...con impegni pari a 234 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed interventi per l'assistenza e la formazione con impegni pari a 135 milioni.

Regione EMILIA ROMAGNA

Nella regione Emilia Romagna sono insediate 9 camere di commercio, di cui 1 di nuova istituzione (Rimini).

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.796 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 656 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 88 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 73 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'82,41%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 46 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (304.356), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.464 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 24.502 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.722 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 22,66% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono l'11,04%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 18,33% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Emilia Romagna nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 92.587 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 84.006 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 90,73% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere friulane è di 10.287 milioni di lire e quello delle riscossioni di 9.334 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 69,25% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 90,28%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 7.529 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 7.514 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 99,8%.

Nell'esercizio 1994 non si sono avuti trasferimenti dalla regione e da altri enti.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 69,59%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 133.707 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 93.053 milioni.

Delle 9 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 1.693 milioni di lire e 581 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 643 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, tecniche, fiscali, informatiche e per lavori di ristrutturazione con impegni pari a 626 milioni.

Regione TOSCANA

Nella regione Toscana sono insediate 10 camere di commercio, di cui 1 di nuova istituzione (Prato).

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.745 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 644 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 74,5 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 64 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'86,44%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 53 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (272.634), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.423 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 26.237 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.624 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 26,56% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 14,25%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 20,21% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Toscana nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 83.498 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 66.691 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 79,87% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere toscane è di 8.350 milioni di lire e quello delle riscossioni di 6.669 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 64,33% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 85,48%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 8.492 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 8.275 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 97,44%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 4.522 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e 665 milioni in termini di riscossioni in conto competenza con il tasso di realizzazione dell'14,71%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 3,48% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti c.c. raggiunge lo 0,85%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 60,1%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 129.801 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 78.015 milioni.

Delle 10 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 2.611 milioni di lire e 894 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 1.009 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, tecniche, fiscali, per ristrutturazione locali e impianti elettrici con impegni pari a 950 milioni.

Regione UMBRIA

Nella regione Emilia Romagna sono insediate 2 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.137 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 123 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 68,5 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 61,5 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'89,78%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 61 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (53.185), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.432 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 4.435 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.218 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 12,82% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono l'8,09%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 17,21% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Umbria nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 14.945 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 14.419 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 96,48% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere umbre è di 7.472 milioni di lire e quello delle riscossioni di 7.209 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 57,98% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge l'80,28%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 2.394 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 2.394 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 1.118 milioni in termini di accertamenti in conto competenza.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 4,34% della spesa corrente.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 69,68%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 25.775 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 17.960 milioni.

Delle 2 camere della regione entrambe hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 138 milioni di lire e 97 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello della rilevazione carichi di lavoro, consulenze tecniche, editoriali, grafiche con impegni pari a 138 milioni di lire.

Regione MARCHE

Nella regione Marche sono insediate 4 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.293 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 237 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 73 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 59 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'80,89%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 58 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (108.425), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.457 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 9.248 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.312 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 2,68% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 13,21%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 23,91% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Marche nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 27.939 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 26.335 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 94,26% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere marchigiane è di 6.985 milioni di lire e quello delle riscossioni di 6.584 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 72,22% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge l'87,23%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 3.837 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 3.837 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 232 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 232 in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di realizzazione del 100%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza lo 0,6% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c. raggiunge lo 0,77%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 78,04%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 38.685 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 30.191 milioni.

Delle 4 camere della regione 3 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 131 milioni di lire e 19 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello legale, rilevazione carichi di lavoro, installazione impianti, prevenzioni incendi, ecc. ... con impegni pari a 98 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed inferventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 18 milioni.

Regione LAZIO

Nella regione Lazio sono insediate 5 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.670 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 493 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 134 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 99 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 73,58%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 54 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (240.428), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.488 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 20.754 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 4.151 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 15,79% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 15,59%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 20,17% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Lazio nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 103.140 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 96.189 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 93,26% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere laziali è di 20.628 milioni di lire e quello delle riscossioni di 19.238 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 100,25% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 144,42%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 5.373 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 5.373 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 1.153 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 1.153 in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di realizzazione del 100%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza l'1,12% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c. raggiunge l'1,73%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 64,74%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 102.885 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 66.605 milioni.

Delle 5 camere della regione 4 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 385 milioni di lire e 315 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dei collaudi, consulenze legali, tributarie e fiscali, in materia di sicurezza nel lavoro, ecc. ... con impegni pari a 250 milioni di lire seguito da quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 116 milioni.

Regione ABRUZZO

Nella regione Abruzzo sono insediate 4 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.243 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 213 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 61 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 53 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'87,65%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 42 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Chieti.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (82.490), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.387 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 8.979 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.245 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 30,24% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 14,12%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 24,89% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Abruzzo nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 23.755 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 16.938 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 71,3% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere abruzzesi è di 5.939 milioni di lire e quello delle riscossioni di 4.234 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 65,84% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 66,69%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 4.537 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 4.537 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

Nell'esercizio 1994 non si sono avuti trasferimenti dalla regione e da altri enti.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 70,39%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 36.080 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 25.398 milioni.

Delle 4 camere della regione 3 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 137 milioni di lire e 73 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello della rilevazione carichi di lavoro e gestione automatizzata nel deposito atti societari e per lavori di ristrutturazione con impegni pari a 112 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 25 milioni.

Regione MOLISE

Nella regione Molise sono insediate 2 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.79 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 72 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 39,5 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 36 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 91,14%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 71 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (17.964), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.250 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 2.496 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 1.248 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 31,52% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 17,79%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 24,80% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Molise nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 5.061 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 3.203 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 63,29% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere molisane è di 2.530 milioni di lire e quello delle riscossioni di 1.601 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 50,28% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 40,58%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 2.593 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 2.593 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 24 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 19 milioni in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di realizzazione del 79,17%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano lo 0,24% della spesa corrente, sia nel rapporto tra accertamenti c.c. e impegni c.c. sia nel rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c..

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 78,42%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 10.066 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 7.894 milioni.

Delle 2 camere della regione entrambe hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 218 milioni di lire e 171 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'azione ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 149 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, tecniche, fiscali e perizie con impegni pari a 36 milioni.

Regione CAMPANIA

Nella regione Campania sono insediate 5 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.534 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 424 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 107 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 85 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 79,4%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 60 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Salerno.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (306.860), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.724 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 23.038 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 4.608 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 12,34% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 9,45%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 23,42% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Campania nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 70.410 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 47.874 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 67,99% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere campane è di 14.082 milioni di lire e quello delle riscossioni di 9.575 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 71,57% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge l'87,91%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 4.044 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 4.044 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 666 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e ma non si registrano nell'esercizio 1994 riscossioni in c.c..

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza lo 0,68% della spesa corrente.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 55,35%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 98.377 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 54.456 milioni.

Delle 5 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 5.470 milioni di lire e 876 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 4.303 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 421 milioni.

Regione PUGLIA

Nella regione Puglia sono insediate 5 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.419 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 378 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 84 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 76 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 90,21%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 62 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Foggia.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (203.035), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.537 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 13.965 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.793 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 6,45% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 12,98%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 21% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Puglia nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 48.245 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 34.322 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 71,14% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere pugliesi è di 9.649 milioni di lire e quello delle riscossioni di 6.864 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 72,56% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 69,1%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 4.788 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 4.788 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 274 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e ma non si registrano nell'esercizio 1994 riscossioni in c.c..

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza lo 0,41% della spesa corrente.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 74,7%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 66.491 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 49.670 milioni.

Delle 5 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 1.079 milioni di lire e 189 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'azione ed interventi per l'assistenza e la formazione con impegni pari a 886 milioni di lire seguito da quello delle consulenze legali, tecniche e per la rilevazione dei carichi di lavoro con impegni pari a 185 milioni.

Regione BASILICATA

Nella regione Basilicata sono insediate 2 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.100 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 86 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 50 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 43 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'86%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 42 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (30.632), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.356 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 3.068 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 1.534 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 30,14% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono l'11,12%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 25,18% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Basilicata nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 7.140 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 4.732 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 66,27% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere lucane è di 3.570 milioni di lire e quello delle riscossioni di 2.366 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 58,61% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 53,41%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 2.528 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 2.528 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

Nell'esercizio 1994 non si sono avuti trasferimenti dalla regione e da altri enti.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 72,73%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 12.182 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 8.860 milioni.

Delle 2 camere della regione entrambe hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 316 milioni di lire e 129 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'azione ed interventi per l'assistenza e la formazione con impegni pari a 292 milioni di lire seguito da quello degli studi, ricerche e documentazione con impegni pari a 24 milioni.

Regione CALABRIA

Nella regione Calabria sono insediate 5 camere di commercio, di cui 2 di nuova istituzione (Crotone e Vibo Valentia).

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.266 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 168 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 53 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 34 unità per camera. Le 5 camere della regione non hanno dirigenti in servizio.

Il livello di copertura degli organici non è soddisfacente ed è pari al 63,16%.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Reggio Calabria, Crotone e Vibo Valentia.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (102.588), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.611 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 6.995 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 1.399 milioni.

Per il personale non dirigenziale i compensi accessori rappresentano il 10,62% della retribuzione complessiva.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 24,54% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Calabria nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 21.706 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 12.850 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 59,2% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere calabre è di 4,341 milioni di lire e quello delle riscossioni di 2.570 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 76,16% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 65,89%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 5.585 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 5.585 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 372 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 372 in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di ralizzazione del 100%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza l'1,31% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c. raggiunge l'1,91%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 68,43%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 28.499 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 19.501 milioni.

Delle 5 camere della regione 3 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 101 milioni di lire e 18 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello della rilevazione carichi di lavoro e dell'assistenza (progettazione, definizione pianta organica e progetto marchio e logo di una CCIAA di nuova istituzione ecc. ...) con impegni pari a 101 milioni.

Regione SICILIA

Nella regione Sicilia sono insediate 9 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.683 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 640 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 76 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 71 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari al 937%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 18 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo ad eccezione della CCIAA di Trapani.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (239.223), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.374 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 32.506 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 3.612 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 19,85% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 15,61%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 32,99% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Sicilia nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 55.488 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 39.168 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 70,59% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere siciliane è di 6.165 milioni di lire e quello delle riscossioni di 4.352 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 56,31% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 47,69%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 8.907 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 8.907 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 100%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 5.683 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 2.454 in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di ralizzazione del 43,18%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 5,77% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c. raggiunge il 2,99%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge l'83,35%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 98.533 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 82.123 milioni.

Delle 9 camere della regione 7 hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 366 milioni di lire e 195 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello legale, tecnico, perizie e rilevazione carichi di lavoro con impegni pari a 271 milioni di lire seguito da quello degli studi, ricerche e documetazione con impegni pari a 55 milioni.

Regione SARDEGNA

Nella regione Sardegna sono insediate 4 camere di commercio.

Le dotazioni organiche complessive di tali camere prevedono n.247 posti di personale di ruolo, il personale in servizio è invece di 219 unità.

L'organico medio delle camere di commercio della regione è, quindi, di 62 posti di personale di ruolo, in media risultano in servizio 55 unità per camera.

Il livello di copertura degli organici è soddisfacente e pari all'88,66%.

Il rapporto tra il personale di ruolo in servizio ed i dirigenti è di 218 a 1.

Scarso è l'impiego di personale non di ruolo.

Ponendo a raffronto i dati relativi alle imprese iscritte ed attive (89.730), che possono essere assunti come indicatore di attività, con quelli relativi al personale in servizio, si rileva che nella regione si ha un dipendente in servizio a fronte di n.410 ditte attive.

La spesa complessiva per retribuzioni al personale in servizio presso le camere della regione (in termini di impegni in conto competenza) ammonta a 8.895 milioni di lire e, quindi, la spesa media per ogni camera ascende a 2.224 milioni.

Per i dirigenti i compensi accessori rappresentano il 20% della retribuzione complessiva, mentre per il restante personale raggiungono il 16,6%.

La spesa complessiva per il personale (relativa quindi sia a quello dirigenziale, che a quello di ruolo che a quello di altre amministrazioni e ai non di ruolo) rappresenta il 26,41% della spesa corrente - in termini di impegni in conto competenza.

Per quanto concerne le entrate ed in particolare quella di maggior rilievo nel sistema della finanza camerale, si rileva che nella regione Sardegna nel 1994 gli accertamenti in conto competenza relativi al diritto annuale sono ammontati a 21.247 milioni di lire e le riscossioni in conto competenza a 15.828 milioni.

Il tasso di realizzazione si attesta, quindi, al 74,5% mentre il livello medio degli accertamenti delle camere sarde è di 5.312 milioni di lire e quello delle riscossioni di 3.957 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi al diritto annuale con quelli della spesa corrente si rileva che in termini di competenza il diritto annuale copre il 63,08% della spesa corrente, mentre il raffronto tra riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza raggiunge il 68,67%.

I trasferimenti dallo Stato alle camere della regione ammontano a 5.648 milioni di lire in termini di accertamenti in conto competenza e a 5.256 milioni in termini di riscossioni in conto competenza. Il relativo tasso di realizzazione è quindi del 93,6%.

I trasferimenti dalla regione e da altri enti raggiungono 1.553 milioni in termini di accertamenti in conto competenza e 780 in termini di riscossioni in c.c. con il tasso di ralizzazione del 50,23%.

Nel complesso i trasferimenti in esame rappresentano in termini di competenza il 4,61% della spesa corrente, mentre il rapporto tra riscossioni c.c. e pagamenti c.c. raggiunge il 3,38%.

Passando al versante della spesa si rileva che le camere di commercio della regione dimostrano una non elevata capacità di spesa in quanto il rapporto tra gli impegni c.c. di spesa corrente ed i correlativi pagamenti raggiunge il 68,43%.

Nel complesso gli impegni c.c. di spesa corrente ammontano a 33.683 milioni di lire ed i correlativi pagamenti a 23.048 milioni.

Delle 4 camere della regione tutte hanno fatto ricorso alle consulenze esterne con impegni pari a 301 milioni di lire e 101 milioni di pagamenti in conto competenza.

Il settore nel quale si è avuto il maggiore ricorso alle consulenze è quello dell'assistenza legale, amministrativa e tributaria, interventi per produttività; stampa pubblicazioni, per manutenzione di mobili, immobili e impianti, ecc. ... con impegni pari a 277 milioni di lire seguito da quello dell'azione ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero con impegni pari a 22 milioni.

7. Considerazioni generali sull'assoggettamento delle Camere di commercio al controllo-referto della Corte dei conti

Nel momento in cui si affronta per la prima volta in questa Relazione annuale l'argomento "Camere di commercio" si ritiene opportuno svolgere alcune brevi considerazioni sull'assoggettamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al controllo-referto della Corte dei conti e sulla natura di tale controllo.

La competenza della Corte dei conti ad effettuare il controllo in questione deriva dalla recente legge 14 gennaio 1994, n.20 che ha radicalmente riformato le attribuzioni di controllo della Corte attraverso, da una parte la drastica riduzione degli atti sottoposti al controllo preventivo e l'ampliamento del controllo successivo sulla gestione finanziaria e patrimoniale e dall'altra l'estensione dei soggetti sottoposti al controllo successivo fino a comprendervi la generalità delle "pubbliche amministrazioni".

Sotto il primo profilo, tenuto conto che l'attività delle pubbliche amministrazioni si estrinseca prevalentemente in erogazione di servizi per la cui efficienza il controllo sui singoli atti si giustifica sempre meno, la citata legge n.20 privilegia ed esalta l'attività di riscontro sulla gestione finanziaria e patrimoniale e sul buon andamento dell'azione amministrativa; azione questa non frazionata in singoli atti ma intesa come un insieme di attività globalmente e coordinatamente rivolte al fine del soddisfacimento degli interessi della collettività.

Sotto il secondo profilo la legge n.20, con lo scopo di espandere il controllo successivo a tutte le gestioni i cui risultati possono incidere sulla finanza pubblica cosiddetta "allargata" ed indirettamente sull'economia nazionale, estende la competenza della Corte a tutte quelle pubbliche amministrazioni la cui attività gestoria era esclusa dal controllo sulla base della preesistente normativa.

Tenuto conto che le nuove funzioni di controllo sono attribuite dalla legge n.20 genericamente alla Corte dei conti, alla individuazione delle "amministrazioni

pubbliche" previste dal comma 4° dell'art.3 della citata legge ed alla suddivisione delle nuove competenze fra le varie articolazioni interne della Corte, hanno provveduto le Sezioni Riunite che, anche su esplicito impulso di questa Sezione Enti locali (deliberazione n.1 del 18 febbraio 1994) hanno emanato la deliberazione n.2 del 15-20 dicembre 1994.

In osservanza al disposto dell'art.3, comma 4°, con la citata deliberazione le Sezioni Riunite hanno ricompreso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fra le "amministrazioni pubbliche" sottoposte al controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio previsto dalla legge n.20. Ciò avuto riguardo alla natura di "enti autonomi di diritto pubblico" delle Camere, delle loro funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, del regime parafiscale della loro finanza e del loro esplicito inserimento fra le "pubbliche amministrazioni" operato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 recante regole generali sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Con la stessa deliberazione le Sezioni Riunite, considerato l'ambito provinciale nel quale operano le Camere di commercio e lo stretto collegamento strumentale della loro attività con quella delle province e dei comuni per la tutela degli interessi locali che si esplica, fra l'altro, con la partecipazione delle Camere agli accordi di programma di cui all'art.27 della legge 8 giugno 1990, n.142 sulle autonomie locali, (art.3 della legge 29 dicembre 1993, n.580 sul riordino delle Camere di commercio), hanno attribuito la competenza al controllo sulla gestione finanziaria e patrimoniale delle Camere alle Delegazioni regionali della Corte e a questa Sezione Enti locali che esercitano congiuntamente la funzione in forma paritaria di collaborazione anche ai fini del referto sul controllo eseguito.

Trattasi di un controllo che, pur con sue connotazioni evolutive particolari, segue le linee generali dell'attività di referto sulla gestione delle autonomie locali già affidata a questa Sezione dall'art.13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786 convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n.51.

Nella precedente Relazione per l'esercizio finanziario 1993, sono stati evidenziati gli elementi di continuità che caratterizzano il controllo successivo previsto dalla legge n.20 del 1994 e quello di cui al disposto del citato art.13 della legge n.51 del 1982 in relazione anche alla prassi applicativa di questa Sezione che sembra essere stata tenuta presente dal legislatore nel disegnare, con la legge n.20, il modello di controllo successivo da applicare alle "amministrazioni pubbliche" in generale ed in particolare anche alle Camere di commercio.

Il nuovo modello di controllo risulta dotato tuttavia di più penetranti ed evolutive caratteristiche quali: l'accertamento della rispondenza dei risultati gestionali agli obiettivi stabiliti dalla legge attraverso una valutazione in termini di costi, modi e tempi dell'azione amministrativa (art.3, comma 4°); la possibilità di formulare osservazioni con l'obbligo per le amministrazioni di comunicare alla Corte ed agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate (art.3, comma 6°); i poteri istruttori potenziati dalla possibilità, oltre che di richiedere qualsiasi atto o notizia, di effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti (art.3, comma 8°).

Pur con il suo ampliamento contenutistico il controllo successivo sulla gestione, modellato dalla più volte citata legge n.20 del 1994, non intacca l'autonomia delle Camere di commercio sancita dalla recente legge di riordino 29 dicembre 1993, n.580 che all'art.1 definisce "enti autonomi di diritto pubblico" né si contrappone al sistema dei controlli interni ed esterni specificamente previsto dalla normativa camerale (controllo del Consiglio al quale si connettono quelli del segretario e del ragioniere, collegio dei revisori, nuclei di valutazione - vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con la partecipazione, per specifici profili, del Ministro del tesoro e della Regione).

La legge n.20 è stata già oggetto di esame da parte della Corte costituzionale su ricorso delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna e Valle d'Aosta e la relativa sentenza (n.29 del 27.1.1995), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, pur riguardando l'applicazione della

legge in questione nell'ambito regionale, ha ricostruito in motivazione la natura del controllo successivo sulla gestione ivi previsto. Al riguardo ha affermato che lo stesso non deve intendersi come un ulteriore ripetitivo controllo che si sovrappone a quelli specifici già contemplati per ogni apparato amministrativo e volti alla verifica della legittimità dell'azione amministrativa ma piuttosto come un controllo "che debba essere eseguito non già in rapporto a parametri di stretta legalità ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nella legge o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento".

Aggiunge la Corte costituzionale che il controllo di cui trattasi, svolto nei limiti prefissati annualmente nei "programmi di controllo", "è volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art.97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico, realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

L'esito del controllo è riportato in "Relazioni" che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi per le prescrizioni da imporre all'amministrazione quanto alle stesse amministrazioni interessate "al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei risultati positivi" attraverso un processo di autocorrezione "sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

Quanto sopra esposto si ritiene utile per tracciare le linee essenziali del controllo che la Sezione è chiamata a svolgere nei confronti delle Camere di commercio (per una più approfondita analisi in ordine al controllo successivo sulla gestione previsto dalla legge n.20 del 1994 si rinvia alla precedente Relazione di questa Sezione per l'esercizio 1993, Vol.I pagg.375 e seguenti ed alla Parte I, cap.6 di questa Relazione).

Secondo tali linee di riferimento e sulla base di un "programma" approvato dalla Sezione, con la partecipazione delle strutture decentrate del controllo, con deliberazione n.8 del 1995, è stata iniziata l'attività di verifica di questa Sezione sulle gestioni camerali attraverso alcune indagini sul personale, sui trasferimenti statali e regionali e sul ricorso a consulenze esterne per l'esercizio di attività istituzionali delle Camere, di cui si dirà nel capitolo che segue.

8. Gli Enti pubblici non economici di rilevanza locale

Con la legge n.20 del 1994 sono commessi alla Corte dei conti - oltreché specifiche competenze di controllo sulle amministrazioni dello Stato - controlli successivi sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle "amministrazioni pubbliche" mediante verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni.

Tale obbiettivo rappresenta uno degli aspetti più significativi della recente riforma del sistema dei controlli e la Sezione enti locali già in occasione del Piano delle rilevazioni, di cui alla deliberazione n.4/1995, ha avuto modo di precisare che durante l'anno di prima applicazione della legge n.20 si sarebbe proceduto ad identificare tutti gli enti pubblici a livello provinciale e comunale, nel rilievo che la legge n.20 si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche che allo stato devono essere censite dalla Corte.

Detto impegno è la premessa per lo svolgimento delle funzioni demandate alle Delegazioni Regionali in collaborazione paritaria con questa Sezione; funzioni che hanno per oggetto uno spaccato operativo dell'amministrazione pubblica locale, da grande tempo inesplorato, riferito ad una notevole massa di enti, che difficilmente sarebbe potuto essere oggetto di un efficace programma di controllo, attuato secondo i criteri e gli schemi tradizionali.

Con la delibera n.2 in data 15-20 dicembre 1994 delle Sezioni Riunite di questa Corte sono state dissipate le incertezze sussistenti circa l'individuazione delle "Amministrazioni pubbliche", di cui all'art.3, comma 4° della già citata legge n.20 del 1994.

Con la predetta delibera è stato chiarito che le amministrazioni regionali, a prevalente finanza derivata, sono state espunte normativamente dalla categoria generale delle amministrazioni pubbliche e sono state assoggettate ad un particolare controllo.

Gli enti pubblici non economici si iscrivono, invece, secondo la definizione contenuta nell'art. 1, comma 2° del decreto legislativo n.29 del 1993 e successive disposizioni correttive, fra le "amministrazioni pubbliche". Da tale novero vanno esclusi - ai fini della individuazione delle amministrazioni pubbliche a livello locale - gli enti pubblici di livello nazionale che, ovunque abbiano la loro sede, non perseguono fini racchiusi in un particolare ambito territoriale, non hanno la cura di interessi della popolazione locale e non traggono sostegno da finanze locali.

Quanto, poi, agli enti pubblici non economici regionali e locali si è ritenuto che, oltre all'elemento territoriale, quale ambito operativo, sia necessario valutare il rapporto di strumentalità rispetto all'ente territoriale (regione, provincia o comune), che definisce i programmi e attua ipotesi di vigilanza.

Sicché possono essere individuate fra le Amministrazioni pubbliche, di livello strettamente locale, solo quegli Enti, che gravitano nell'ambito di un ente territoriale locale (provincia e comune) e perseguono anche con la sovvenzione di quest'ultimo lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

Anche in conformità degli orientamenti emersi nell'adunanza plenaria del 19 gennaio 1996 di questa Sezione sono da considerare, quindi, estranee all'indagine le amministrazioni provinciali, comunali, le comunità montane e le amministrazioni statali e regionali (o in rapporto di strumentalità finanziaria prevalentemente statale o regionale), nonché gli enti economici e le partecipazioni azionarie.

Sulla base dei criteri di funzionalità e di economicità la competenza circa l'esercizio delle funzioni di tale nuovo controllo risulta attribuita alle strutture decentrate di controllo della Corte in collaborazione paritaria con questa Sezione enti locali, anche ai fini del referto sul controllo stesso.

In tale ottica emerge che il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e il referto sull'esito del singolo controllo eseguito sono funzioni strettamente collegate, nel senso che la definizione del programma condiziona

l'attività di controllo e nello stesso tempo interagisce sul referto specifico; sicché si impone l'esigenza di una fase di coordinamento tra la funzione programmatoria e valutativa dei risultati conseguiti e quella refertaria.

La Sezione enti locali ha, così, proceduto a dare un contributo propulsivo al fine di delineare un indirizzo metodologico uniforme, finalizzato al censimento di tali Enti pubblici, tenuto conto che tale operazione costituisce il presupposto necessario ed indefettibile per il successivo assoggettamento al controllo.

In occasione della già citata adunanza plenaria tenutasi il 19 gennaio 1996 si è concordato in ordine alla qualificazione delle fonti di riferimento, da cui estrapolare una banca dati, mediante la quale pervenire a definire una sorta di carta di identità delle amministrazioni pubbliche, di livello locale, in rapporto di strumentalità finanziaria con comuni e province.

Dette fonti sono state individuate, allo stato, tramite le Direzioni Provinciali del Tesoro e l'I.N.P.S., che hanno inviato elenchi e/o dischetti informatici, afferenti le ritenute previdenziali erogate da Amministrazioni pubbliche.

In particolare, le DD.PP.T. hanno comunicato, nel dettaglio, gli Enti che versano le predette ritenute alla Cassa per le Pensioni Dipendenti Enti Locali, alla Cassa Pensioni Insegnanti scuole parificate e maestre d'asilo, nonché alla Cassa Pensioni Sanitari (Casse tutte, all'attualità, confluite nell'I.N.P.D.A.P.).

Tale elencazione riveste una certa significatività, poiché, in particolare, l'iscrizione all'ex C.P.D.E.L. è obbligatoria oltreché per i Comuni e le Province, anche per molti Enti considerati equiparati.

Una prima disamina, sulla base degli elementi acquisiti, ha consentito di rilevare che, complessivamente, tale gruppo di enti (mancano, però talune province) è quantificabile in ambito nazionale nel numero di 9.823.

Per quanto attiene, invece, il dato pervenuto dall'I.N.P.S., il numero complessivo - depurati gli Enti estranei all'indagine (amministrazioni statali e regionali) - si è per ora stabilizzato, a livello nazionale, nel numero di circa 2.900 enti ed at-

tiene, quasi esclusivamente, a scuole ed istituti di istruzione secondaria anche di 2° grado, in relazione alle quali è necessario accertare, comunque, la connessione a livello locale, al fine da eliminare da tale novero gli istituti che risulteranno statali o regionali. Tali dati numerici sono, però, suscettibili di ulteriore decremento, poiché dai primi contatti avuti è emerso che molte tra le amministrazioni interessate sono risultate essere private o cessate. Ai fini della indagine conoscitiva in atto è stato, infatti, predisposto un primo questionario - atto a consentirne la relativa informatizzazione - concernente, oltreché la richiesta di descrizione delle attività/finalità dell'Ente, i primi chiarimenti, quali:

- la data di costituzione;
- la fonte costitutiva (legge e tipo di legge, regolamento, altro atto amministrativo);
- l'esistenza di eventuale personalità giuridica;
- il tipo di normativa giuridica (statale, regionale, provinciale, comunale), alla quale è assoggettata l'attività svolta;
- il tipo di contabilità (finanziaria e/o economica);
- le fonti finanziarie (contributi obbligatori e/o volontari nonché trasferimenti statali, regionali, provinciali, comunali);
- il rapporto di eventuale strumentalità o ausiliarità con regione, comune, provincia, comunità montana e/o altro ente locale;
- l'ambito operativo;
- il tipo di vigilanza e/o controllo (ministeriale, Co.Re.Co., Regionale, Provinciale, Comunale).

Solo a seguito della restituzione di tale questionario - che viene inviato dalle competenti Delegazioni Regionali di Controllo e dalle Sezioni Regionali di Controllo, nonché, per talune Regioni dalla Sezione enti locali stessa sarà possibile analizzare compiutamente la natura e le caratteristiche degli enti, per poi precedere ad un'idonea catalogazione, premessa indispensabile per l'attuazione, in concreto, del nuovo tipo di controllo previsto dal legislatore nell'ambito dell'attuata riforma.