

Titolo II, Ctg. 1^a, 2^a, 3^a, 4^a.**Province, Comuni, Comunità montane***(in milioni di lire)*

AREA	1994		1995			
	Impegni c/ Competenza	Pagamenti TOTALI	Impegni c/ Competenza	Variazione %	Pagamenti TOTALI	Variazione %
Nord-Ovest	3.699.194	2.670.347	4.416.277	19,38	2.791.426	4,53
Nord-Est	3.134.111	2.153.207	3.538.598	12,91	2.494.521	15,85
Centro	3.145.641	2.206.840	2.999.043	-4,66	2.308.047	4,59
Sud	3.053.776	2.273.586	3.664.574	20	2.147.629	-5,54
Isole	1.881.199	1.145.668	1.853.377	-1,16	1.284.965	12,15
TOTALE Nazionale	14.913.921	10.449.654	16.477.869	10,49	11.026.588	5,52

Come si evince dai dati esposti, per le nuove iniziative (impegni in conto competenza) la tendenza all'incremento non si manifesta in modo univoco. Essa assume uno spiccato valore percentuale negli enti appartenenti all'area meridionale (+20%), seguiti da quelli del Nord-Ovest d'Italia (+19,38%) e del Nord-est (+12,91%), ma i nuovi investimenti sono invece in calo nelle isole (-1,16%) e soprattutto nelle regioni centrali (-4,66%).

Per quanto riguarda poi le realizzazioni dei programmi (pagamenti totali), dalle quali conseguono immediati effetti trainanti per lo sviluppo economico-sociale e per l'occupazione, esse aumentano soprattutto nel Nord-est, (+15,85 %), ma anche in tutte le altre aree ad eccezione del Sud (-5,54%).

Volendo infine rapportare al relativo peso demografico il volume degli investimenti intrapresi durante il 1995 nelle grandi aree del Centro-Nord da un lato e del Sud e delle isole dall'altro, tenuto conto che la popolazione meridionale ed insulare è circa il 37% di quella nazionale, emergono valori tutto sommato proporzionati.

IMPEGNI DI COMPETENZA*(in milioni di lire)*

	1994		1995	
Centro Nord	9.978.946	66,91	10.953.918	66,48
Mezzogiorno	4.934.975	33,09	5.523.951	33,52
TOTALE	4.913.921	100,00	16.477.869	100,00

4.3.3 Analisi per categorie

Disaggregando i dati complessivi della spesa secondo le prime quattro categorie del titolo II, si è in grado di individuare quali destinazioni economiche i vari tipi di enti abbiano principalmente impresso alla risorse finanziarie disponibili per gli investimenti.

I dati dei conti consuntivi 1994-1995 evidenziano i seguenti movimenti finanziari.

PROVINCE

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1 ^a	1.906.773	83,56	1.256.793	74,50	1.967.411	81,22	1.255.138	76,34
Beni mobili ctg 2 ^a	61.570	2,70	66.716	3,95	62.355	2,57	56.681	3,45
Trasf. Capitali ctg 3 ^a	235.433	10,32	246.914	14,64	366.632	15,14	295.345	17,96
Part. Azionarie ctg. 4 ^a	77.959	3,42	116.643	6,91	25.988	1,07	36.989	2,25
TOTALE	2.281.737	100,00	1.687.068	100,00	2.422.388	100,00	1.644.155	100,00

COMUNI

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1 ^a	10.749.477	90,99	7.277.405	90,12	11.542.682	87,92	7.730.488	89,34
Beni mobili ctg 2 ^a	471.626	3,99	277.740	3,44	475.647	3,62	366.883	4,24
Trasf. Capitali ctg 3 ^a	453.171	3,84	299.362	3,71	7.988.71	6,08	373.240	4,31
Part. Azionarie ctg. 4 ^a	139.908	1,18	220.746	2,73	312.089	2,38	182.547	2,11
TOTALE	11.814.184	100,00	8.075.255	100,00	13.129.291	100,00	8.653.159	100,00

COMUNITÀ MONTANE

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1 ^a	392.059	47,93	353.319	51,41	458.211	49,47	388.035	53,21
Beni mobili ctg 2 ^a	47.907	5,86	39.552	5,75	100.150	10,81	40.307	5,53
Trasf. Capitali ctg 3 ^a	377.198	46,11	293.972	42,77	363.678	39,27	292.522	40,11
Part. Azionarie ctg. 4 ^a	841	0,10	486	0,07	4.152	0,45	8.412	1,15
TOTALE	818.006	100,00	687.331	100,00	926.194	100,00	729.278	100,00

Si è già messo in luce nel quadro generale come per il complesso degli enti locali censiti si registra nel 1995 un processo di crescita sia per gli impegni di competenza (+10,49%) sia per i pagamenti totali (+5,52%).

Come risulta dai dati su esposti l'aumento degli impegni è quasi generalizzato per le quattro categorie del titolo II considerate e per tutti gli enti; ma è soprattutto la prima categoria che ha un valore determinante sui flussi finanziari della spesa in conto capitale e ne costituisce l'elemento trainante. Se si osserva infatti il rapporto di composizione tra le categorie economiche, l'aspetto che salta agli occhi è che l'acquisto e le opere sui beni immobili a carico diretto dell'ente costituiscono la quota fondamentale della spesa per investimenti e ciò è vero per tutti e tre i tipi di enti, sia per la competenza sia per la cassa e per entrambi gli esercizi considerati. Nei comuni gli interventi immobiliari, per le nuove iniziative, sfiorano l'88% della spesa complessiva; nelle province ne costituiscono più dell'81%.

Gli investimenti indiretti (trasferimenti di capitali, partecipazioni azionarie etc.) hanno un ruolo marginale nella spesa pubblica locale per le strutture (16,21% nelle province, 8,46% nei comuni). In controtendenza sono le comunità montane, per le quali i trasferimenti di capitali hanno un peso notevole (39,27% impegni di competenza e 40,11% pagamenti totali).

Tornando agli interventi nel campo immobiliare, gli impegni di competenza dei comuni sono cresciuti rispetto al 1994 di 793,2 miliardi (pari al 7,37 %) ed i pagamenti di 453 miliardi (pari al 6,22%). Gli aumenti degli impegni più consistenti si verificano in Basilicata (+ 65,03%) ed in particolare per i comuni della 7ª classe (Matera) e in Liguria (+ 41,36%) ed in Piemonte (+39,15%) , soprattutto nella 11ª classe (Torino).

L'andamento ascendente non riguarda tutte le regioni. Tra quelle che mostrano gli indici di flessione più elevati, si segnalano nell'ordine l'Abruzzo (-47,47%) il Lazio (-21,45%) e le Marche (-16,34%) (Vedi Prospetto II.4.48.C).

Per una valutazione più approfondita delle dinamiche di spesa correlate alle diverse categorie economiche in conto capitale, si è proceduto, a partire dal 1993, all'elaborazione informatizzata dei dati esposti dagli enti in un particolare modello di rilevazione predisposto dalla Sezione (denominato "allegato A"); dati che indicano, per ogni comparto di spesa e secondo la classificazione economica e funzionale tutte le poste di ogni riga del conto del bilancio.

L'indagine concerne per il 1995 un campione di comuni pari al 76,55% degli enti con popolazione superiore 8.000 abitanti, campione quindi altamente significativo.

È evidente, comunque, per la differenza tra gli enti censiti, che i valori finanziari qui indicati non sono confrontabili con quelli esposti in precedenza.

La prospettazione secondo la classificazione economica di tutte le voci contabili

relative alle spese in conto capitale risulta dalle seguenti tabelle.

ESERCIZIO 1994**TIT. II ANALISI PER CATEGORIE**

	<u>impegni</u> <u>conto com-</u> <u>petenza</u> A	<u>impegni</u> <u>conto resi-</u> <u>dui</u> B	<u>pagamenti</u> <u>conto com-</u> <u>petenza</u> C	<u>pagamenti</u> <u>conto resi-</u> <u>dui</u> D	<u>residui dalla</u> <u>competenza</u> E	<u>residui dalla</u> <u>competenza</u> F	<u>residui to-</u> <u>tali</u> G
categoria I beni opere immobiliari a carico diretto dell'ente	9.421.606	30.495.731	5.329.026	5.329.026	8.593.076	25.166.705	33.759.699
categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	389.837	708.008	183.616	183.616	346.220	524.329	870.531
categoria III tra- sferimenti di capitali	282.376	486.812	106.549	106.549	213.279	380.263	593.526
categoria IV partecipazioni azionarie e con- ferimenti	122.555	811.305	138.916	138.916	74.671	672.389	747.057

ESERCIZIO 1995**TIT. II ANALISI PER CATEGORIE**

	<u>impegni</u> <u>conto com-</u> <u>petenza</u> A	<u>impegni</u> <u>conto resi-</u> <u>dui</u> B	<u>pagamenti</u> <u>conto com-</u> <u>petenza</u> C	<u>pagamenti</u> <u>conto resi-</u> <u>dui</u> D	<u>residui dalla</u> <u>competenza</u> E	<u>residui dalla</u> <u>competenza</u> F	<u>residui to-</u> <u>tali</u> G
categoria I beni opere immobiliari a carico diretto dell'ente	10.322.722	32.486.852	951.470	5.916.708	9.359.116	26.550.761	35.909.870
categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	421.712	717.970	65.064	241.526	355.608	475.189	830.795
categoria III tra- sferimenti di capitali	721.429	816.540	107.140	246.264	613.700	569.726	1.183.424
categoria IV partecipazioni azionarie e con- ferimenti	295.616	504.557	45.141	119.810	250.475	384.746	635.222

Delle tante possibili relazioni tra le grandezze sopra indicate, si ritiene interessante osservare la capacità di realizzazioni (C/A), per la competenza, nel biennio considerato, ovvero la capacità di smaltire i residui (D/B).

Tasso di realizzazione della competenza

	1994	1995
Categoria I	8,8%	8,6%
Categoria II	11,3%	16,5%
Categoria III	25,1%	15,00%
Categoria IV	29,5%	15,1%

Tasso di smaltimento dei residui

	1994	1995
Categoria I	17,5%	18,4%
Categoria II	25,3%	33,6%
Categoria III	21,2%	27,9%
Categoria IV	17,4%	23,7%

4.3.4 Il saldo della gestione degli investimenti

Il confronto dei dati sin qui elaborati sulla gestione di competenza dell'entrata e della spesa, consente di pervenire alla definizione dei seguenti risultati differenziali.

ESERCIZIO 1994

	accertamenti c/ competenza (a)	impegni c/ competenza (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.779.540	2.322.067	-542.527
COMUNI	13.684.930	13.894.744	-209.814
COM. MONT.	815.484	894.802	-79.318
TOTALE	16.279.954	17.111.613	-831.659

ESERCIZIO 1995

	accertamenti c/ competenza (a)	impegni c/ competenza (a-b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.894.443	2.466.335	-571.892
COMUNI	15.895.812	15.048.670	847.142
COM. MONT.	937.606	1.009.156	-71.550
TOTALE	18.727.61	18.524.161	203.700

L'allineamento tra i valori delle risorse ogni anno mobilitate per i nuovi investimenti (accertamenti di competenza) e quelli corrispondenti alle iniziative effettivamente avviate (impegni di competenza) configura la situazione paradigmatica di una corretta im-

stazione delle politiche di bilancio nel settore degli investimenti, cui tutte le amministrazioni dovrebbero tendere.

Come risulta dai dati esposti nel 1995, la corrispondenza tra poste contabili in entrata ed in uscita può dirsi quasi completamente realizzata in quanto la differenza tra accertamenti (18.727,8 mld) ed impegni (18.524,1) si è ridotta a soli 203,7 mld.

Una ragione del confortante risultato può essere ritrovata nell'applicazione ormai a regime del piano finanziario, la cui obbligatorietà in ogni programma di investimento è stata introdotta dall'art. 4 del d.l. 2.3.1989 n.65, convertito nella legge 26.4.1989 n.155, attualmente abrogato dall'art.123 del d.l.vo 477 del 1995. Detto strumento di pianificazione, se da un lato impedisce che vengano assunti impegni senza adeguata copertura, dall'altro, collegando strettamente il reperimento delle risorse agli impieghi, limita fortemente la possibilità di sovradimensionare le entrate rispetto al fabbisogno.

Quanto ai movimenti di cassa, il risultato differenziale tra riscossioni e pagamenti totali emerge dalle seguenti risultanze:

ESERCIZIO 1994

	riscossioni totali (a)	pagamenti totali (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.873.926	1.772.891	101.035
COMUNI	10.570.911	9.606.868	964.043
COM. MONT.	778.129	762.623	15.506
TOTALE	13.222.966	12.142.382	1.080.584

ESERCIZIO 1995

	riscossioni totali (a)	pagamenti totali (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.437.580	1.709.971	-272.391
COMUNI	12.053.791	10.076.055	1.977.736
COM. MONT.	795.916	810.136	-14.220
TOTALE	14.287.287	12.596.162	1.691.125

Il saldo della gestione di cassa è in attivo di 1691,1 miliardi; persiste dunque nel 1995 la situazione segnalata in altre precedenti relazioni di una maggiore capacità di realizzazione delle entrate per investimento rispetto alle uscite, il che dà anche ragione della minore consistenza dei residui attivi in confronto di quelli passivi. L'importo differenziale si è, comunque, notevolmente ridimensionato, rispetto ai valori del 1992 (2.409,5 mld) e del 1993 (3.392,9 mld). L'eccesso di liquidità non può essere correlato alle riscossioni dei mutui che sono l'unica fonte di finanziamento per la quale sussiste una necessaria interdipendenza tra riscossioni e pagamenti, essendo le attribuzioni delle rate di mutuo condizionate agli stati di avanzamento dei lavori.

È da segnalare, comunque, che in forza dell'articolo 38 del d. l.vo n.77 del 1995 gli enti possono attualmente utilizzare per spese correnti, in termini di cassa, le entrate a specifica destinazione nei limiti e alle condizioni fissate nell'articolo stesso.

Passando alla rilevazione dei residui, attivi e passivi, da riportare al termine dell'esercizio, i dati contabili degli enti esaminati indicano per il biennio 1994-1995 la seguente situazione finanziaria:

ESERCIZIO 1994

	residui attivi da riportare (a)	residui passivi da riportare (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	5.303.687	8.750.214	-3.446.527
COMUNI	34.167.237	43.970.160	-9.802.923
COM. MONT.	2.402.637	3.231.889	-829.252
TOTALE	41.873.561	55.952.263	-14.078.702

ESERCIZIO 1995

	residui attivi da riportare (a)	residui passivi da riportare (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	5.454.158	8.836.129	-3.381.971
COMUNI	34.643.324	4.4953.191	-10.309.867
COM. MONT.	2.181.830	3.032.795	-850.965
TOTALE	42.279.312	56.822.115	-14.542.803

Il saldo della gestione dei residui per il 1995 ripropone, in termini pressoché immutati, la anomala situazione costantemente segnalata da molti esercizi a questa parte. Trattasi cioè della formazione nella parte straordinaria del bilancio, di una massa enorme di crediti in attesa di riscossione e di investimenti avviati ma ancora in corso di attuazione, nonché della notevole prevalenza dei residui passivi su quelli attivi, che tende progressivamente ad accentuarsi.

Nel 1995 i residui attivi sono aumentati rispetto al precedente esercizio di 405,7 mld, pari allo 0,97 %, portandosi all'importo di 42.279,3 mld.

La parte più cospicua di essi riviene dalle fonti finanziarie dei trasferimenti di capitali (il 40,02%) e della accensione di prestiti (38,64%).

I residui passivi sono cresciuti in misura ancora più consistente, raggiungendo il tetto di 56.822,1 miliardi, con un indice di aumento dell' 1,55%.

Le cause che hanno concorso alla formazione di una così ingente mole di residui e ne hanno determinato la continua crescita, nonché il perdurare nel tempo del fenomeno, sono state esaminate in precedenti referti ai quali si fa rinvio.

Occorre invece in questa sede osservare che l'annoso problema dell'accantonamento dei residui potrà trovare parziale soluzione con l'avvio a regime della disposizione di cui all'art. 70, comma 3, del d.l.vo n.77 del 1995, che impone agli enti di operare il riaccertamento degli stessi prima dell'inserimento nel conto del bilancio. In base al d.l. 27.10.1995 n.544, convertito nella legge 30.12.1995 n.539, detta attività di ricognizione generale avrebbe dovuto effettuarsi per la prima volta entro il 30.4.1996.

4.3.5 Indicatori finanziari

Proseguendo nell'impostazione metodologica delle pregresse relazioni, ai dati concernenti la spesa in conto capitale effettuate dalle amministrazioni comunali sono stati applicati alcuni indicatori di bilancio, che forniscono un utile supporto alla comprensione dei fenomeni qui commentati.

Come si potrà osservare, le risultanze degli indicatori prescelti sono in grado di fornire un'ulteriore conferma del trend crescente registrato nel biennio 1994/1995 dalla spesa per investimenti.

Le rilevazioni che seguono prendono in esame l'intero Titolo II della spesa, in cui rientrano sia gli interventi diretti degli enti locali sia altre forme di contribuzione alla spesa per gli investimenti gestiti da soggetti terzi (trasferimenti, partecipazioni, anticipazioni).

a) spese d'investimento pro-capite

Con il primo degli indicatori prescelti si pone in evidenza il rapporto tra gli impegni assunti dai comuni nell'esercizio di competenza ed il numero degli abitanti. A livello nazionale detto rapporto, in altri termini la spesa pro-capite, è passato dalle 358.991 lire dell'esercizio 1994 alle 388.804 del 1995, con un aumento percentuale dell' 8,30%. Il miglioramento non ha riguardato tutte le classi ma solo la 11ª (+19,3%) la 10ª (+30,52%), la 9ª (+14,18%) la 7ª (+5,35%) (v. Prospetto. II.4.50.C). I comuni più piccoli, dunque, non sono stati interessati dalla ripresa. In valori assoluti la spesa media pro-capite più elevata è detenuta dalla 11ª classe (579.843 lire), seguita dalla 10ª (496.627 lire).

La distribuzione territoriale dei dati fornisce conferma delle valutazioni effettuate nel paragrafo 4.3.2., dedicato alla localizzazione delle nuove iniziative di investimento. La spesa pro-capite aumenta infatti più sensibilmente nelle regioni del Sud (+17,64%) ed in particolare in Basilicata (+64,56%) ed in Campania (44,77%); in quelle del nord-est (+12,28%) e del nord-ovest (+5,84%)

La spesa pro-capite di quasi tutte le regioni settentrionali si colloca al di sopra della media nazionale. Il contrario può affermarsi per i comuni del Centro e del Mezzogiorno di Italia, con l'eccezione di quelli appartenenti all'Umbria (370.716), al Lazio (417.537) alla Campania (425.321). Particolare è il caso della Basilicata che si attesta all'elevato livello di 802.185 lire pro-capite (v. Prospetto II.4.50.B).

b) Tasso di smaltimento dei residui passivi delle spese di investimento

Allo scopo di individuare la capacità di smaltimento dei residui passivi delle spese in conto capitale per i comuni, è stato posto in osservazione il rapporto tra i pagamenti in conto residui e i correlativi impegni nei due esercizi presi in esame.

Il valore espresso a livello nazionale da tale indicatore è del 18,20% nel 1994 e sale al 19,42 % in quello successivo.

Il ritmo, dunque, di velocità nella spendita degli accantonamenti delle spese in conto capitale dagli esercizi precedenti è ancora molto basso; se a ciò si aggiunge la formazione dei residui provenienti dalla competenza, si intendono le ragioni della formazione dell'enorme accumulo dei residui stessi alla fine degli esercizi considerati.

Con riguardo alle classi demografiche, può rilevarsi che il tasso di smaltimento nei due esercizi considerati cresce per i comuni minori mentre diminuisce per quelli appartenenti alla 9ª, 10ª e 11ª classe.

In generale il tasso è più elevato per i comuni minori. Il valore più basso in assoluto (15,61%) è detenuto da quelli dell'11ª classe, il che è indicativo delle difficoltà gestionali che incontrano gli enti di grandi dimensioni.

I comuni che in assoluto raggiungono il valore più elevato sono quelli appartenenti all'Emilia Romagna (32,72%), seguiti da quelli delle Marche.

In generale la capacità di smaltimento dei residui è più elevata nei comuni del Nord. Tutti i comuni, invece, appartenenti all'area meridionale e delle Isole, si collocano in situazioni inferiori alla media nazionale (v. prospetto II.4.51.B).

c) Tasso di smaltimento dei residui attivi relativi all'accensione di prestiti

Sul versante delle entrate finalizzate agli investimenti, è significativo il raffronto tra le riscossioni in conto residui ed i correlativi accertamenti in riferimento alle accensioni di prestiti. Detto indicatore rivela la capacità degli enti di incassare effettivamente le somme relative ai prestiti concessi.

Il valore espresso dagli indicatori a livello nazionale passa dal 21,35% osservato nel 1994 al 22,22% del 1995.

Il livello più elevato si registra nei comuni della 11ª classe, che si attestano al 32,80%, con l'aumento di 7 punti percentuali, mentre quello più basso nella 9ª, con il 13,50%.

Nel territorio nazionale la maggiore capacità di riscossione dei prestiti viene dimostrata dai comuni appartenenti al Lazio (43,50 %) e da quelli delle Marche (27,19 %). Molto basso è il valore dei comuni del Sud e delle Isole, tutti notevolmente al di sotto della media nazionale (v. prospetto II.4.52.B).

5 Risultati finali della gestione

5.1 Considerazioni generali

Il processo di riforma organica e generale dell'ordinamento finanziario e contabile delle autonomie locali, avviato con le disposizioni della legge n. 142 del 1990, che ha previsto all'art. 55, per la materia che qui interessa, i due principi essenziali: dell'impostazione dei bilanci in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi, interventi, e della rilevazione dei risultati di gestione mediante la contabilità economica, ha trovato un momento conclusivo nel d.lvo n. 77 del 1995. Il sistema introdotto con la riforma non è però ancora pienamente in vigore, in quanto l'attuazione di vari nuovi istituti è scaglionata nel tempo.

Anche nel 1995, il conto consuntivo ha quindi continuato a mantenere il suo carattere tradizionale di strumento giuridico-formale volto ad evidenziare, esclusivamente per mezzo di dati finanziari, se la copertura delle spese e l'impiego delle entrate si siano mantenuti nei limiti fissati dagli stanziamenti e dalle autorizzazioni di cassa.

Pertanto, solo in base ai dati finanziari disponibili vengono analizzati e valutati i risultati conseguiti nel 1995 dagli enti locali in esame per verificare, sulla base di grandezze globali, la sussistenza o meno delle condizioni di equilibrio gestionale sotto vari profili: economico-finanziario, di cassa ed amministrativo.

La Sezione, a tal fine, ha proceduto, come sempre ha fatto, all'esame dei seguenti quattro risultati finali fondamentali, desunti dai conti consuntivi:

- a) situazione economica di competenza,
- b) situazione economica di cassa,
- c) risultato della gestione di competenza,
- d) risultato di amministrazione disponibile.

La situazione economica di competenza è determinata dal saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, in termini di accertamenti e impegni, al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorato delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui (art.3 della legge 421 del 1979): indica la capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate ricorrenti e continuative tutte le spese originate da cause permanenti, ossia di assicurare la propria sopravvivenza.

La situazione economica di cassa dà dimostrazione di come gli accertamenti e gli impegni di parte corrente sopra considerati e i residui attivi e passivi, di parte corrente, si siano realizzati in termini di riscossione e pagamenti totali, al netto degli ammortamenti dei beni patrimoniali, ma comprensivi delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

Poiché i risultati delle sopraindicate situazioni economiche comprendono le entrate e le spese una tantum, poste originate da cause accidentali e non prevedibili in via continuativa, al fine di una più attendibile verifica dell'autosufficienza dell'ente, la Sezione ha condotto un'indagine volta a conoscere l'incidenza delle suddette entrate e spese sul risultato delle situazioni economiche di competenza e di cassa nei comuni, nei cui conti consuntivi risultano contabilizzate.

Il risultato della gestione di competenza confronta il totale degli accertamenti con il totale degli impegni verificatisi nel corso dell'esercizio (senza distinguere tra le parti correnti e di conto capitale) e consente di verificare la capacità dell'ente di fronteggiare, nell'esercizio considerato, la totalità delle spese con la totalità delle entrate a disposizione, in termini di accertamenti e impegni.

Il risultato di amministrazione disponibile considera tutti gli aspetti dell'intera gestione finanziaria e scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui: riscossioni totali, pagamenti totali, fondo di cassa, residui attivi, residui passivi e tutti i residui passivi di parte corrente colpiti da perenzione amministrativa, provenienti anche da precedenti esercizi. Questo dato dà contezza dell'andamento generale finanziario della gestione e condiziona quella dell'anno successivo: se positivo, indica l'avanzo di amministrazione disponibile, se negativo, il disavanzo, ed obbliga l'ente ad adottare i provvedimenti necessari al ripristino degli equilibri di bilancio.

Nei paragrafi seguenti, sono esposti i dati finali, per l'esercizio 1995, degli enti esaminati dalla Sezione: 95 province, 1230 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e 310 comunità montane, che hanno trasmesso in tempo utile i conti consuntivi; la Regione Sicilia non ha comunità montane in quanto i loro compiti istituzionali sono stati affidati alle province.

Gli enti in dissesto, per i quali è già intervenuta 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.

Infine, è bene far presente l'esistenza di situazioni debitorie fuori bilancio (cfr. Part.I cap.1 ed in particolare per la Campania cfr. volume III) delle quali non è possibile tenere conto anche se, indubbiamente, inficiano l'attendibilità dei risultati che si espongono.

5.2 Esame delle risultanze

Per avere un'immagine d'insieme si espongono di seguito i dati finali sintetici degli enti esaminati, mettendo a confronto i dati del biennio 1994 e 1995, per cogliere l'andamento dei risultati:

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

PROVINCE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	61	278.208	34	106.013	0
sit. economica di cassa	83	792.129	12	43.656	0
ris. gestione di comp.	25	116.960	70	487.968	0
ris. amministrazione disp.	95	1.909.607	0		0

(importi in milioni di lire)

COMUNI	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	875	1.534.618	353	1.098.007	2
sit. economica di cassa	645	1.711.339	585	1.557.974	0
ris. gestione di comp.	584	1.038.684	643	867.357	3
ris. amministrazione disp.	1200	6.658.983	27	119.419	3

(importi in milioni di lire)

COMUNITA' Montane	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	261	75.912	49	6.013	0
sit. economica di cassa	240	120.928	70	18.812	0
ris. gestione di comp.	148	30.301	161	35.590	1
ris. amministrazione disp.	301	209.749	7	9.068	2

Esercizio 1995

(importi in milioni di lire)

PROVINCE	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	63	352.474	32	108.216	0
sit. economica di cassa	84	824.544	11	43.665	0
ris. gestione di comp.	32	179.376	63	507.393	0
ris. amministrazione disp.	94	2.724.646	1	1.931	0

(importi in milioni di lire)

COMUNI	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	862	1.613.149	367	2.368.053	1
sit. economica di cassa	903	3.057.135	327	1.252.476	0
ris. gestione di comp.	653	1.204.051	575	1.110.141	2
ris. amministrazione disp.	1201	10.371.818	25	104.155	4

(importi in milioni di lire)

COMUNITA' Montane	avanzo		disavanzo		pareggio
	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	247	71.178	63	9.282	0
sit. economica di cassa	215	101.911	95	36.307	0
ris. gestione di comp.	177	33.674	133	41.804	0
ris. amministrazione disp.	300	251.412	6	8.625	4

Il primo dato significativo, e comune a tutti e tre i tipi di enti esaminati, consiste nel forte aumento dell' importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile verificatosi nel 1995, che non trova riscontro negli andamenti degli anni precedenti.

L'importo globale dell' avanzo di amministrazione disponibile delle province é aumentato del 42,68% rispetto al 1994, contro un aumento del 25,19% verificatosi nel biennio 1993-1994 (dati riferiti a 96 province).

Per i comuni, nel biennio 1994-95 risulta l'aumento del 55,75%, rispetto al 29,25% del biennio precedente (dati riferiti a 1289 comuni).

Anche le comunità montane registrano un aumento del 19,86%, che supera più di tre volte quello del biennio 1993-1994, che era del 5,81% (dati riferiti a 324 comunità montane).

Questo andamento anomalo dell'importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile osservato in tutte e tre le categorie degli enti esaminati sembra doversi ricollegare all'anticipata applicazione da parte di taluni enti della norma che abroga l'istituto della perenzione amministrativa.

L'applicazione di detta norma, come risulta da apposita indagine della Sezione (cfr. par. 4), ha portato ad una massiccia cancellazione dei residui passivi perenti, sia per l'intervenuta prescrizione del diritto del creditore, sia, ancor più, per l'insussistenza di un'obbligazione giuridicamente valida a fondamento del residuo.

I prospetti relativi ai risultati finali delle gestioni della province, comuni e comunità montane sono inseriti nell'allegato volume.

5.2.1 Province

Le risultanze di seguito illustrate si riferiscono ai dati contabili desunti dai conti consuntivi di 95 province.

a) Situazione economica di competenza

Al termine dell'esercizio finanziario 1995, in 63 province, 2 in più dell'esercizio precedente, gli accertamenti hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 26,69% passato da 278.208 milioni a 352.474 milioni; in 32 province si è avuto, invece, un risultato di segno opposto, con l'aumento del disavanzo contenuto al 2,07%, essendo passato da 106.013 milioni a 108.216 milioni; nessuna provincia è in pareggio.

L'aggregazione dei dati finanziari per grandi aree fa rilevare come l'aumento del dato globale del saldo attivo sia il risultato di valori in aumento e diminuzione distribuiti, variamente, sul territorio nazionale. Ad una diminuzione dei saldi attivi delle aree nord occidentali, nord orientali e isole fa riscontro un aumento nelle aree centro sud, con incremento dei valori attivi pari al 199,20% in Campania. Questo ultimo dato trova giustificazione anche nella dichiarazione di dissesto della provincia di Napoli, la cui pregressa situazione debitoria viene gestita da un organo straordinario di liquidazione ed è, quindi, stornata dalle scritture dell'ente non concorrendo alla determinazione del risultato d'esercizio. L'ente, a seguito dell'acclarato stato di insolvenza, è tenuto a imporre, per i servizi pubblici erogati, tariffe e corrispettivi più onerosi, ottenendo pertanto maggiori entrate; allo stesso tempo, deve contrarre la spesa per il personale per conseguire, anche attraverso questa leva, migliori risultati di bilancio.

La lieve crescita del dato globale del disavanzo è dovuta al forte aumento dei dati negativi riferiti alla Sicilia, incrementatisi del 616,42%, ai lievissimi incrementi delle aree nord occidentale e centrale, ed alla diminuzione dei disavanzi, forte nell'area sud (-80,03%) e più contenuta (-18,95%) nell'area nord orientale.

b) Situazione economica di cassa

I risultati globali relativi agli effettivi movimenti di cassa, riscossioni e pagamenti totali di parte corrente, al netto degli ammortamenti, aumentati delle quote di capitale delle rate dei mutui, registrano l'aumento del 14,09% (da 792.129 a 824.544 milioni), conseguente agli aumenti verificatisi nelle aree nord occidentali, nord orientali e sud, che hanno supe-

rato le diminuzioni, lievi nelle isole e più consistenti nel centro; 11 sono le province che denunciano un disavanzo, contro le 12 del 1994, per un importo pressoché uguale a quello dell'anno precedente, essendo aumentato appena dello 0,02% (da 43.656 a 43.665 milioni).

Confrontando i dati globali delle province relativi alle situazioni economiche di competenza e di cassa, si può rilevare che gli incrementi di quest'ultima risultano più contenuti sia per i risultati positivi (infatti l'avanzo è aumentato del 4,09% rispetto al 26,69% della situazione economica di competenza) sia per i risultati negativi (che aumentano dello 0,02% nelle situazioni economiche di cassa e del 2,07% in quelle di competenza).

c) Risultato della gestione di competenza

Come negli anni precedenti, anche nel 1995 questo risultato è di segno negativo, pur essendo diminuito da 70 a 63 il numero delle province in disavanzo per aver assunto impegni per un importo globale superiore agli accertamenti. L'importo globale negativo è aumentato del 3,98% (da 487.968 a 507.393 milioni).

Sono trentadue le province in avanzo, con 179.376 milioni di importo globale e con l'aumento del 53,36% (superiore a quello registrato nell'anno precedente) determinato prevalentemente da quello verificatosi nell'area sud e maggiormente nella Regione Campania.

Nessuna provincia è in pareggio.

d) Risultato di amministrazione disponibile

In controtendenza con i dati negativi del risultato della gestione di competenza e secondo un andamento quasi costante negli anni, il risultato di amministrazione disponibile, cioè al netto dei residui passivi dichiarati perenti, si presenta positivo in quasi tutte le grandi aree e regioni del Paese con aumenti generalizzati, ad esclusione della Calabria ove si ha una contrazione del dato globale positivo da 43.297 a 37.689 milioni.

Il volume globale dei dati positivi è passato da 1.909.607 milioni nel 1994 a 2.724.646 nel 1995 con un incremento del 44,56%, dovuto in gran parte alla riduzione consistente dei residui passivi perenti nelle province che, da questo anno, non hanno più applicato la perenzione amministrativa ed hanno reiscritto in bilancio solo quella parte dei residui passivi, già dichiarati perenti, relativi ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

L'unica provincia in disavanzo di amministrazione disponibile è nel Friuli Venezia Giulia con un saldo negativo di 1.931 milioni.

5.2.2 Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1.230 enti su 1.325

a) Situazione economica di competenza

Nel 1995, gli enti che presentano una situazione economica di competenza in avanzo sono diminuiti rispetto all'anno precedente: da 875 a 862; uno solo in pareggio; quelli in disavanzo sono 367, circa il 30% dell'insieme dei comuni oggetto del referto.

Con riferimento ai dati globali, si rileva un risultato complessivamente negativo: il disavanzo globale aumenta da 1.098.007 a 2.368.053 milioni, con un incremento del 115,66%, mentre di poco aumenta il dato relativo all'avanzo globalmente considerato, da 1.534.618 milioni a 1.613.149, con un incremento del 5,11%.

L'aggregazione per grandi aree mostra che sono aumentati gli enti in disavanzo nelle aree nord occidentali e centrali, con aumento correlato dell'importo globale dei relativi disavanzi, mentre nell'area sud, pur aumentando il numero degli enti in disavanzo, il dato finanziario è lievemente diminuito; nelle Isole sono diminuiti gli enti in disavanzo e anche l'importo complessivo relativo; l'aggregazione per classi demografiche mostra che gli importi totali dei disavanzi sono aumentati in tutte le classi, anche dove il numero degli enti è diminuito (5° classe) e che quattro comuni della 11° classe sommano, da soli, un disavanzo di 1.921.945 milioni, pari all' 81,16% dell'intero risultato negativo.

Per i comuni in avanzo, si rileva una diminuzione, sia del numero degli enti, sia dei relativi risultati finanziari, nelle classi 8°, 9° e 10°, mentre nella 7° e nell'11° classe ad una diminuzione degli enti con avanzo corrisponde un aumento del dato finanziario relativo.

b) Situazione economica di cassa

I dati della situazione economica di cassa sono più favorevoli: registrano un rilevante incremento dei comuni con saldo positivo (da 645 nel 1994 a 903 nel 1995) e un contestuale incremento del positivo dato finanziario da 1.711.339 a 3.057.135 milioni (+78,63%); solo nell'area centrale, in tutte le relative regioni, all'incremento del numero degli enti non corrisponde un incremento, ma anzi un significativo decremento del volume dell'avanzo.

Anche la situazione del disavanzo migliora sia per numero di enti (da 585 a 327) sia in termini finanziari, scendendo da 1.557.974 milioni a 1.252.476 (-19,60%). Nessun comune è in pareggio.

Sempre nell'area centrale, ad una diminuzione degli enti in disavanzo corrisponde, paradossalmente, un notevole incremento del dato finanziario negativo: 666.607 milioni (+256,57%) rispetto al dato corrispondente del 1994. Più della metà dell'importo globale del disavanzo si riferisce a 4 comuni della 11° classe demografica; i comuni della 10° classe hanno visto aumentare l'importo del loro disavanzo da 59.480 a 125.559 milioni.

La situazione economica dà contezza della capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate correnti le spese correnti, ed è quindi una verifica della sua possibilità di sopravvivenza, in termini di competenza e di cassa; ma tale dato esprime il suo vero significato solo se depurato da quelle poste, che essendo assolutamente casuali ed imprevedibili, costituiscono la rappresentazione finanziaria di meri accidenti nella vita dell'ente.

Pertanto, la Sezione ha svolto un'indagine sui comuni che hanno contabilizzato nei relativi conti consuntivi entrate e spese una tantum, poste che, pur non originate da cause permanenti e prevedibili in via continuativa, vengono allocate tra le entrate e spese correnti e concorrono a determinare il risultato della situazione economica, inquinandone il significato.

I comuni che nell'anno di riferimento hanno contabilizzato entrate e spese una tantum sono 317, di cui 126 in Lombardia, 45 in Toscana, 26 in Emilia Romagna, 15 rispettivamente in Veneto, Campania e Puglia, 11 in Piemonte, 10 in Abruzzo e in Sardegna, 8 nel Lazio, 6 in Friuli Venezia Giulia e Marche, 4 in Umbria e Sicilia e 3 in Calabria, nessun comune nelle regioni Valle d'Aosta, Trentino, Molise e Basilicata.

Secondo l'aggregazione per classi demografiche vi è un addensamento nelle prime classi demografiche: 48 comuni nella 5° classe, 126 nella 6° classe e 105 nella 7° classe, 2 comuni nella 10° classe, 2 nella 11° classe.

Il saldo globale, tra avanzo e disavanzo, della situazione economica di competenza relativo ai 317 enti esaminati, depurato dagli accertamenti ed impegni in conto competenza delle entrate e spese una tantum, registra un sensibile miglioramento passando da 81.816 a 157.630 milioni con un incremento del 92,66%, e con un miglioramento di tutti i saldi regionali, ad eccezione dei saldi relativi al Piemonte, alla Lombardia ed alla Sardegna, che registrano un lieve peggioramento.

Nell'aggregazione per classi demografiche, si nota un netto miglioramento dei saldi relativi agli enti dell'8° e della 11° classe che passano da saldi negativi di 4.433 milioni e 19.089 milioni, rispettivamente, a saldi positivi di 10.096 e 13.197 milioni; migliorano i saldi in avanzo relativi agli enti delle classi demografiche della 6°, 7° e 9°, mentre diminuisce l'avanzo della 5° classe ed aumenta il disavanzo della 10° classe.

Considerando i singoli enti oggetto dell'indagine, si rileva che 13 comuni ricompresi dalla 5° all'8° classe, più uno della 9° modificano il relativo dato in oggetto da positivo a negativo; per 21 comuni, ricompresi anch'essi dalla 5° alla 8° classe, più 2 nella 9°, il risultato della situazione di competenza da negativo diventa positivo.

Il risultato globale di cassa, come quello relativo alla competenza, risulta migliorato del 6,43%, a seguito dello stralcio delle poste una tantum, da 598.926 a 637.486 milioni complessivamente.

Le aggregazioni per regioni mostrano un miglioramento dei saldi attivi in metà delle regioni interessate, 8 su 16, decresce il disavanzo delle Marche e, in misura più contenuta, dell'Emilia Romagna, diminuisce il saldo positivo delle restanti 6 regioni.

Nelle aggregazioni per classi demografiche ad eccezione del lieve decremento dell'avanzo globale relativo alla 5° classe, si registra un miglioramento del saldo passivo relativo alla 10° classe, da 52.448 milioni a 49.596 milioni, ed un aumento generalizzato dei saldi attivi di tutte le altre classi demografiche.

Dei 317 comuni esaminati, a seguito della depurazione delle riscossioni e dei pagamenti una tantum 5, di cui uno di 9° classe, modificano il risultato della situazione economica di cassa da negativo a positivo, mentre per 9 enti, viceversa il saldo diventa negativo.

A conclusione dell'indagine, si rileva che, complessivamente, i saldi dei risultati della situazione economica, sia di competenza che di cassa, migliorano con l'eliminazione delle poste una tantum.

c) Risultato della gestione di competenza

Il saldo tra gli accertamenti ed impegni verificatisi nel corso dell'esercizio è positivo in 653 comuni, 53,08% degli enti esaminati contro il 47,47% dell'anno precedente, con un dato globale di 1.204.051 milioni, superiore del 15,92% al risultato globale positivo registrato nel 1994.

Pur essendo diminuito il numero di enti in disavanzo, passato da 643 a 575, il dato globale negativo è aumentato del 27,99% raggiungendo 1.110.141 milioni.

L'aggregazione per grandi aree evidenzia un aumento generalizzato su quasi tutto il territorio del numero degli enti con saldo positivo, ad eccezione dell'area Sud, nella quale gli enti si riducono da 222 a 206, pur aumentando del 15,03% l'importo globale del loro avanzo totale.

In tutte le grandi aree, ad eccezione del Sud, sono diminuiti i comuni che registrano un disavanzo della gestione di competenza, ma il dato finanziario negativo lievita, oltre