

DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

Deliberazione n. 1/98

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai magistrati:

Presidente: Antonino GALLO

Consiglieri: Giuseppe Salvatore LAROSA, Corrado VALVO, Giovanni Battista GOLETTI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Umberto CAZZUOLA, Antonio GALIANI, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Alfredo MASALA, Alberto LONGO, Orietta LUCCHETTI BALSAMO, Maria Luisa DE CARLI

visti l'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive integrazioni, secondo cui la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché sulla gestione degli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio;

visto l'articolo 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevede, fra l'altro, l'applicazione alle comunità montane delle norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e le province;

visto l'articolo 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla

gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/1995 del 15-20 dicembre 1994;

vista la delibera n. 2/1997 con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 1998, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria;

uditi nelle adunanze dei giorni 19 maggio, 2-10-19-25 giugno 1998 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;

udita, nell'adunanza del 25 giugno 1998, la relazione finale del consigliere Giuseppe S. Larosa;

CONSIDERATO

1. In conformità al piano delle rilevazioni ed ai criteri di esame definiti da questa Sezione, è stata predisposta relazione per riferire al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria degli enti locali territoriali nell'esercizio finanziario 1996 nonché su quella dei comuni delle regioni Puglia e Basilicata in situazione deficitaria.

Per l'esercizio 1997 sono considerate, in base ai dati del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, le risultanze complessive di cassa relative a tutti i comuni. La relazione contiene, inoltre, prime valutazioni sul funzionamento dei controlli interni. In separato referto, che verrà reso alle Camere entro il prossimo mese di dicembre, verranno esposti i risultati delle indagini di controllo successivo su gestioni di enti locali programmate per il 1998 a termini della legge 14 gennaio 1994, n. 20 che, come è noto, ha ampiamente ridisegnato il sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti.

2. Nella parte prima si considerano nodi essenziali dell'evoluzione dell'ordinamento del comparto. In particolare si passano in rassegna, con analisi fondate per lo più su rilevazioni a campione, i seguenti profili.

Le novità sostanziali e procedurali che più differenziano la nuova disciplina in tema di bilanci recata dal decreto legislativo n. 77 del 1995 (sull'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali) rispetto al previgente ordinamento.

L'evoluzione delle procedure di programmazione che costituiscono ormai un perno essenziale dell'azione amministrativa degli enti. La Sezione ha esaminato le relazioni previsionali e programmatiche dei comuni con popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti ed insieme con queste ha acquisito anche i programmi delle opere pubbliche eventualmente formulati. Dalla rilevazione è emerso che le prescritte preliminari analisi ambientale, aziendale e finanziaria sono a volte insoddisfacenti e gli stessi programmi e progetti sono spesso delineati in modo generico.

Problemi di mantenimento degli equilibri di bilancio, con particolare riferimento agli enti che versano in situazione deficitaria o

di dissesto. Vengono considerati i comuni (con popolazione superiore agli ottomila abitanti) e le province i cui conti consuntivi nel 1995 e nel 1996 hanno chiuso in disavanzo. Emergono problemi di attendibilità delle previsioni e degli accertamenti di entrata, nonché di correttezza nella ricognizione dei residui attivi e nell'applicazione degli «avanzi di amministrazione». Risultano di sempre maggiore importanza, per la tutela degli equilibri, i ruoli del responsabile del servizio finanziario e del collegio dei revisori. Una estesa analisi è dedicata — nella parte seconda della relazione — alle situazioni deficitarie e di dissesto degli enti della Puglia e della Basilicata; analisi che segue quelle svolte negli scorsi anni per gli enti della Calabria e della Campania.

Pure centrate su apposite rilevazioni sono le considerazioni sul funzionamento dei controlli interni, riguardati con riferimento a quelli affidati ai collegi dei revisori ed ai nuclei di valutazione. Un esame particolareggiato di un ampio campione di relazioni di collegi dei revisori su rendiconti di comuni ha messo in luce, talvolta, soddisfacenti apporti riguardanti sia l'assetto contabile che profili gestori ed in altri casi, invece, prevale una mera esposizione di dati contabili cui si accompagnano generiche valutazioni. Quanto all'attivazione dei servizi di controllo interno — o nuclei di valutazione — che lo scorso anno era risultata assai scarsa, una ulteriore ricognizione, riguardante i comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, ha evidenziato un più diffuso impegno a realizzarli, ma si prospettano, nel contempo, situazioni problematiche — nella relazione ampiamente richiamate — specie in tema di struttura dei nuovi organi.

Una apposita rilevazione condotta per accertare lo stato degli adempimenti per la ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme del decreto legislativo n. 77 del 1995 ha posto in evidenza come alla fine del 1997, a termini già ampiamente scaduti, solo il 68 per cento dei comuni ed il 76 per cento delle province avesse completato detta ricostruzione. La Sezione si sofferma su tale situazione esprimendo riserve e preoccupazioni riferite, in particolare, agli effetti dei segnalati ritardi sull'attendibilità delle pertinenti contabilità e sulla ordinata e proficua gestione del patrimonio.

In materia di gestione di servizi pubblici — che, come è noto, è in atto all'esame del Parlamento per una sua globale riconsiderazione — sono analizzati aspetti problematici relativamente alle società di capitali ed alle aziende speciali. Per queste ultime, in particolare, viene proposto il tema della configurabilità del ripiano, da parte dei comuni, di perdite di esercizio.

Completano la parte prima due distinte, diffuse trattazioni riguardanti l'una «i rapporti tra enti locali e regione nella legislazione statale e regionale» e l'altra gli «ambiti dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare degli enti locali», completata da rilevazioni sull'emanazione e sull'adeguamento dei regolamenti previsti dalla legge n. 127 del 1997.

3. Le rilevazioni relative alla situazione della finanza locale, oggetto della parte seconda, hanno riguardato conti consuntivi ed atti annessi di 97 amministrazioni provinciali su 100, 1.248 comuni su 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e 305 comunità montane su 345. Sono risultati accertamenti complessivi di com-

petenza dell'esercizio 1996 per 87.631,1 miliardi, con una crescita del 4,9 per cento cui hanno maggiormente contribuito gli accertamenti di conto capitale (+12,5 per cento), ed impegni per 86.541,8 miliardi, cresciuti del 12,4 per cento per l'impennata di quelli per investimenti (+41,4 per cento). Gli accertamenti delle entrate correnti complessivamente ascesi a 66.213,9 miliardi (56.188,5 miliardi per i comuni) hanno registrato una crescita del 2,7 per cento.

Di segno opposto è l'andamento delle riscossioni totali che registrano, rispetto al 1995, un marginale decremento (-0,3 per cento), prevalentemente dovuto alla gestione dei comuni la cui cassa registra introiti per 53.662,8 miliardi, diminuiti dell'1,4 per cento per effetto di minori trasferimenti correnti (-6,9 per cento) e, tra questi, di minori trasferimenti statali (-2,1 per cento). Dall'esame della gestione dei residui si nota un analogo andamento del tasso di smaltimento (63 per cento contro il precedente 64,3 per cento), risultato derivante da una ridotta capacità di realizzazione degli omologhi accertamenti da parte dei comuni. Il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in valore assoluto di notevole entità (25.653,3 miliardi), dimostra una propensione alla crescita con tassi elevati (+10,4 per cento) che non può essere considerata fisiologica e lascia intravedere la permanenza di poste di difficile realizzabilità, anche dopo la revisione dei residui effettuata da molti enti.

Le entrate tributarie crescono nei comuni (+5,4 per cento) proseguendo nell'andamento positivo del precedente biennio ed il volume degli accertamenti (22.732,9 miliardi) si avvia a superare quello dei trasferimenti (22.758,8 miliardi) che rimangono ancora al primo posto tra i componenti delle entrate correnti comunali, ma con persistente e più accentuato andamento negativo nel biennio 1995-96, rispetto al precedente.

Quanto alle province, le entrate tributarie fanno registrare un consistente aumento, in valore assoluto da 1.180,7 miliardi a 1.713 miliardi; i trasferimenti, che sono la quota prevalente delle loro entrate, decrescono da 6.740,1 a 6.701,3 miliardi.

I trasferimenti correnti alle comunità montane continuano ad essere in aumento (+7,4 per cento), mentre decrescono per i comuni (-2,7 per cento).

Continua la tendenza in crescita delle entrate extratributarie di province (+7,1 per cento) e comuni (+6,1 per cento).

4. Sono state svolte analisi speciali, di profilo finanziario, di due importanti tributi e di un terzo, recentemente soppresso.

La prima analisi ha riguardato l'ICI, che registra accertamenti per 11.757,8 miliardi e riscossioni per 11.521,4 miliardi con aumenti della stessa misura (poco più del 4 per cento) ed una incidenza sul totale delle entrate tributarie pari al 52 per cento.

Nella seconda analisi concernente la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il cui peso sulle entrate tributarie si eleva — in termini di competenza — al 23,5 per cento dal 21,8 per cento del 1995, si sono rilevati consistenti aumenti (+13,6 per cento) negli accertamenti che, tuttavia, per una quota considerevole (pari al 38,7 per cento), non si traducono in effettive riscossioni come è dimostrato dai residui prodotti nell'esercizio (2.069 miliardi), aumentati del 48,9 per cento anche a causa di ritardi nell'emissione dei ruoli.

Nella terza particolare analisi concernente l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (l'ICIAP soppressa dal 1998 in connessione all'istituzione dell'IRAP), gli accertamenti di competenza ammontano a lire 1.669,4 miliardi e costituiscono il 7,3 per cento delle entrate tributarie comunali, mostrando nel biennio un lieve decremento.

5. Le spese correnti, che in base ai documenti di programmazione avrebbero dovuto contenere la loro crescita entro il tasso programmato di inflazione (+3,5 per cento), hanno rispettato detto limite soltanto nei comuni, i cui impegni di competenza sono cresciuti del 3,4 per cento, mentre gli impegni complessivi (62.767 miliardi) sono lievitati del 4,4 per cento a causa di aumenti nelle province (+10,1 per cento) e negli enti montani (+10,6 per cento).

Il tasso di realizzazione degli impegni (75,5 per cento) si è sostanzialmente mantenuto al livello dell'anno precedente; il tasso di smaltimento dei residui, lievemente cresciuto, è rimasto modesto (56,4 per cento), mentre i pagamenti totali (60.306,3 miliardi) sono aumentati del 7,2 per cento.

La mancata trasformazione, in effettivi pagamenti, di un considerevole importo di impegni assunti nell'esercizio ed in quelli precedenti, ha portato ad una massa di residui passivi (25.261,2 miliardi al termine dell'esercizio 1996), aumentata del 4,3 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'aumento considerevole dei residui passivi, il loro volume complessivo, ed il lento smaltimento degli stessi, sono indici di scarsa capacità di spesa degli enti e di ritardi nella utilizzazione delle risorse impiegate che, trattandosi di spesa corrente da attuare rapidamente, non possono essere imputati a prevalenti difficoltà procedurali.

6. Gli investimenti realizzati dagli enti locali, che nel 1996 hanno assorbito il 49 per cento della spesa pubblica in conto capitale, presentano nello stesso anno — coerentemente con le linee tracciate nei documenti di programmazione economico-finanziaria — una forte accelerazione della ripresa avviata nel precedente biennio. In particolare, sul fronte dell'entrata, gli accertamenti in conto competenza — che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse finanziarie reperite nell'anno per nuovi programmi d'investimento — si sono portati a 21.417 miliardi, con un aumento del 12,5 per cento rispetto al 1995. Le fonti principali da cui gli enti hanno tratto i mezzi finanziari per gli interventi sulle infrastrutture sono come di consueto i trasferimenti di capitali (43,3 per cento) ed il ricorso al mercato del credito (37,8 per cento), in particolare della Cassa Depositi e Prestiti.

Per quanto riguarda la spesa, gli impegni in conto competenza, in altri termini le nuove iniziative d'investimento avviate nell'anno che per la maggior parte saranno eseguite negli esercizi successivi, ammontano a 23.684 miliardi, facendo registrare un aumento del 41,4 per cento, prevalentemente determinato dall'azione dei comuni (+42 per cento).

I pagamenti totali, che corrispondono, invece, a stadi di effettiva realizzazione delle opere e che si legano più direttamente con il livello di redditi, con l'occupazione, con la dotazione di infra-

strutture, ammontano nel 1996 a 13.033 miliardi, con un aumento del 16,1 per cento rispetto all'anno precedente.

La destinazione economica cui la spesa è stata fondamentale-mente orientata è stata quella degli interventi ed acquisti su beni immobili, ovverosia delle opere pubbliche (85,2 per cento). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, il maggiore incremento dei nuovi programmi d'investimento si registra negli enti dell'Italia centrale (69,4 per cento) e del Nord-Est (43,4 per cento).

Quanto alla situazione dei residui, al termine dell'esercizio è risultato ulteriormente appesantito l'accumulo di una enorme massa di residui attivi (45.228 miliardi) e passivi (65.828 miliardi), che sono aumentati in confronto al precedente esercizio rispettivamente del 5,6 per cento e del 15,6 per cento. Si è così accentuato il fenomeno, costantemente osservato, della formazione nella parte non corrente del bilancio, di un ingente *stock* di crediti in attesa di riscossione (residui attivi) e di investimenti avviati ma ancora in corso di esecuzione (residui passivi), con una forte prevalenza dei secondi sui primi.

7. I risultati finali mostrano prevalenti peggioramenti nel 1996 — con inversione di tendenza rispetto ai costanti miglioramenti degli esercizi precedenti e di quello molto forte del biennio 1994-1995 — relativi all'importo dell'avanzo di amministrazione disponibile, che considera tutti gli aspetti della gestione finanziaria di competenza e dei residui. La diminuzione dell'avanzo si è verificata nelle tre categorie di enti, ma è più significativa nelle province (-27,3 per cento) e nei comuni (-19,8 per cento).

Come negli anni precedenti, il confronto fra il risultato della gestione di competenza e quello di amministrazione disponibile delle tre categorie di enti mostra nel secondo, sia per numero di enti in avanzo che per l'importo, una situazione nettamente migliore rispetto al primo, che è determinata dalla gestione dei residui.

Conferma questo anomalo andamento una rilevazione sui consuntivi 1990-1996 dei comuni dell'11^a classe demografica, che ha posto in evidenza come il risultato disponibile è sempre positivo nel settennio per tutti i comuni, con eccezione per Torino che presenta due risultati negativi negli anni 1992 e 1993. Gli stessi comuni, invece, hanno negativo, almeno nel biennio 1995-1996, il risultato della gestione di competenza, con limitate eccezioni risultanti dai consuntivi per Genova, Napoli e Palermo. Tali risultati non comprendono i debiti fuori bilancio non riconosciuti, fenomeno questo che come si rileva dalle apposite indagini della Sezione, specie in alcune regioni, assume dimensioni preoccupanti.

Al fine di valutare l'attendibilità del risultato di amministrazione, la Sezione ha svolto un'indagine su 43 province e 180 comuni che, anticipando l'applicazione della riforma, hanno operato una revisione dei residui passivi perenti al fine del loro reinserimento in bilancio.

È di rilievo che, rispetto alla consistenza globale di tali residui nell'esercizio precedente, sia stato dichiarato insussistente un ammontare pari al 17,7 per cento nelle province ed al 5,1 per cento nei comuni, mentre nell'esercizio precedente ne era stato eliminato il 40 per cento nelle province ed il 50 per cento nei comuni.

8. È proseguita l'indagine comparativa sulle situazioni di tesoreria che ha evidenziato, per un numero limitato di comuni, casi di elevata incidenza, sulle entrate correnti, dell'importo annuo delle anticipazioni e dell'interesse corrisposto ai tesorieri, nonché casi di persistenti difficoltà di cassa.

9. La Sezione anche quest'anno ha dedicato un'analisi speciale ad alcuni fenomeni connessi alla struttura, alla consistenza, al movimento dei dipendenti degli enti locali, nonché alla dinamica delle retribuzioni. Alla fine del 1995 il personale di ruolo in servizio è risultato di 550.889 unità, di cui il 41,1 per cento donne, mentre le vacanze complessive sono state di 73.067 elementi, pari all'11,7 per cento degli organici, con una maggiore incidenza di quelle dei dirigenti (20,1 per cento).

Tutto il personale (compreso quello non di ruolo) in servizio è risultato al termine del 1995 di 602.543 unità (aumentato di quasi l'1 per cento rispetto all'anno precedente); gli 8/10 del totale sono costituiti dai dipendenti dei comuni e sono addensati tra il 6° ed il 3° livello. I dirigenti costituiscono l'1,2 per cento, il personale dei livelli il 90,2 per cento ed il «restante personale» l'8,6 per cento. Le cessazioni dal servizio hanno interessato circa il 3,6 per cento della consistenza all'inizio dell'anno e sono risultate inferiori alle assunzioni che hanno riguardato circa il 3,8 per cento. Alla fine del 1995 si è registrato l'aumento complessivo di 5.735 dipendenti.

Alla fine del 1996, il personale dei soli comuni è risultato di 535.973 elementi con un incremento complessivo di 5.147 unità, pari a circa l'1 per cento della consistenza all'inizio dell'anno.

Gli accordi economici collettivi per il biennio 1996-1997 comprendono, per il personale dei livelli, incrementi retributivi tabellari nel limite dell'inflazione programmata (3,5 per cento) ed integrazioni al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio.

10. Sono stati osservati i trasferimenti finanziari correnti dalle regioni agli enti locali, che attengono prevalentemente al finanziamento delle funzioni da esse delegate. È risultato il carattere minoritario dell'apporto finanziario delle regioni a statuto ordinario nell'ambito delle risorse correnti trasferite nel biennio 1995-96 ed, inoltre, la frammentazione degli interventi, disposti per lo più nella forma contributiva e destinati al finanziamento di determinate funzioni.

Il totale dei trasferimenti regionali ai comuni ascende a 3.034 miliardi, con una diminuzione del 15 per cento rispetto al 1995.

11. Sono proseguite le rilevazioni della Sezione sui comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti. L'esame dei consuntivi del biennio 1995-1996 ha riguardato circa un terzo dei 6.775 comuni inferiori ed è stato condotto dalle Delegazioni regionali. Le tendenze appaiono sostanzialmente allineate con quelle già esposte per i comuni con più di 8.000 abitanti. Sul versante delle entrate le differenze riguardano un maggior rilievo delle entrate trasferite e più bassi indicatori della pressione tributaria (392.000) e dell'autonomia tributaria (32,7 per cento).

Per la spesa corrente si rileva un incremento dell'8,6 per cento, ben superiore al tasso inflattivo.

Nel settore degli investimenti si nota, in coerenza con quanto rilevato per gli enti di maggiori dimensioni, un vivace rilancio delle nuove iniziative: impegni +30,9 per cento.

In tutti i settori del bilancio si rileva una tendenza all'accumulo dei residui con tassi più elevati di quelli rilevati in precedenza.

Si rileva infine un peggioramento dei principali risultati differenziali di bilancio.

Nell'odierna adunanza, convocata per l'esame del testo finale della relazione,

APPROVA

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sui risultati dei riscontri e controlli eseguiti sulle gestioni degli enti locali territoriali.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa a cura della Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deliberato nell'adunanza del 25 giugno 1998.

L'ESTENSORE

F.to: Giuseppe S. Larosa

IL PRESIDENTE

F.to: Antonino Gallo

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 26 giugno 1998.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

F.to: Giovanni Sforza