

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA



Deliberazione n. 3 /1999

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 NASTASI, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Gaetano RUSSO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Alfredo MASALA, Albergo LONGO, Orietta LUCCHETTI BALSAMO, Maria Luisa DE CARLI

- Visti l'art. 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. 3/1998 con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 1999, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria;
- Uditi nelle adunanze dei giorni 15 e 21 aprile, 4 maggio, 7-18 giugno e 1° luglio 1999 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;
- Udita, nell'adunanza del 1° luglio 1999, la relazione finale del cons. Giuseppe S. Larosa;

CONSIDERATO

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 1997.

Per l'esercizio 1998 sono considerati, 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, valutazioni sul funzionamento dei controlli interni, dopo le prime effettuate lo scorso anno. 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 1999 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.

1. Nella parte prima della relazione si considerano, come ogni anno, nodi di rilievo dell'ordinamento degli enti locali nella fase evolutiva. In particolare si passano in rassegna, con analisi fondate per lo più su rilevazioni campionarie, i seguenti profili:

Linee generali evolutive dell'ordinamento con riferimento anche all'art. 28 della legge 448 del 1998 (patto di stabilità interno), che comporta difficoltà interpretative e prevede, per gli enti locali, una riduzione progressiva del disavanzo (cap. 1).

Profili di riforma. Vengono analizzate incertezze e difficoltà che caratterizzano il delicato processo di distinzione tra indirizzo e controllo degli organi politici e gestione amministrativa degli organi burocratici (cap. 2).

Il nuovo bilancio preventivo. Ricordate le principali innovazioni della struttura dei bilanci preventivi degli enti locali secondo il d. lgs. n. 77 del 1995, si ipotizza anche, *de iure condendo* e similmente a quanto è già previsto per lo Stato (legge n. 94 e d. lgs. n. 279 del 1997), che i "servizi" diventino unità elementare dei bilanci ai fini dell'approvazione consiliare e che anche i preventivi annuali vengano articolati per "programmi" (cap. 3.1).

Il nuovo rendiconto. Viene evidenziata la valenza innovatrice del nuovo "conto del patrimonio", del "conto economico" e del "prospetto di conciliazione" tra la contabilità finanziaria e quella economica. Per il conto del patrimonio vengono prospettate alcune aggregazioni di dati, sottese tra la tradizionale classificazione giuridico-finanziaria dei beni e quella nuova di tipo aziendalistico, e vengono inoltre elaborati cinque indicatori di potenzialità patrimoniali. Per il conto economico si evidenziano le cause di variazione dei tre risultati parziali di corrispondenti fasce di gestione, destinati a confluire nel risultato economico di esercizio. Nel complesso, i documenti esaminati per un campione di enti sembrano manifestare, pur con anomalie, apprezzabili sperimentazioni (cap. 3.2).

Programmazione e piani esecutivi di gestione. Un'indagine su un campione di comuni con circa 50.000 abitanti evidenzia che alcune relazioni previsionali e programmatiche risultano ancora generiche e non ben definite. I piani di gestione non delineano in genere gli "obiettivi" da perseguire e producono un'ulteriore parcellizzazione degli stanziamenti di bilancio, forse eccessiva e non consona all'affermazione di una moderna logica di gestione per *budget* (cap. 3.3).

Nuovo ordinamento e spese del personale. Anche quest'anno la Sezione ha condotto un'analisi speciale su alcuni fenomeni connessi alla struttura e consistenza dei dipendenti degli enti locali nonché alla composizione delle retribuzioni, del costo del personale e del lavoro. Sono considerati anche i principali aspetti del nuovo ordinamento professionale del personale e del contratto collettivo nazionale, entrambi sottoscritti il 31 marzo 1999.

Alla fine del 1996 tutto il personale in servizio presso gli enti dell'aggregato ammontava a 601.187 unità, di cui oltre il 45% donne.

La funzionalità degli enti era assicurata dal personale delle qualifiche più affollate, quelle medio-basse. Le cessazioni dal servizio interessavano poco meno del 6% della consistenza del personale all'inizio dell'anno e risultavano superiori alle assunzioni che

riguardavano circa il 4,5%. Le dimissioni costituivano causa prevalente di cessazione per i dirigenti e il personale dei livelli. Alla fine del 1997 i dipendenti dei soli comuni sono risultati 578.000 (compresi 92.000 addetti ai lavori socialmente utili) con un incremento di 43.000 unità. A fronte di 609 dirigenti comunali cessati dal servizio ne sono subentrati 264, proseguendo la tendenza in diminuzione degli anni precedenti.

Gli incrementi retributivi nel biennio, considerati limitatamente agli importi aggiuntivi netti attribuibili da ciascuna decorrenza contrattualmente prevista, si sono sostanzialmente mantenuti entro il tasso di inflazione programmato e di modesta entità sono state le risorse destinate ai compensi incentivanti.

Gli enti locali nel complesso hanno incontrato difficoltà nell'applicazione dei nuovi istituti economici per i dirigenti (retribuzione di posizione e di risultato). Nel 1996 il rapporto tra la retribuzione media dei dirigenti e la media generale del personale di ruolo era di 2,1 nelle province, 2,03 nei comuni e 2,2 nelle comunità montane (cap. 4).

Tenuta degli inventari. Una apposita rilevazione ha evidenziato ancora ritardi nella ricostruzione degli inventari secondo le norme del d. lgs. n. 77 del 1995 e soprattutto difficoltà nel mero aggiornamento di inventari già ricostruiti secondo le nuove disposizioni (cap. 5).

La revisione economico-finanziaria. Un esame di un campione di relazioni di collegi dei revisori su rendiconti di comuni ha evidenziato sovente insufficienti apporti riguardanti sia l'assetto contabile che profili gestori. Prevale una esposizione di dati contabili essenziali con generiche valutazioni e sono state rilevate scarse e poco approfondite indicazioni sul pur delicato fenomeno dei debiti fuori bilancio (cap. 6.1).

I servizi di controllo interno e/o nuclei di valutazione. Una complessa rilevazione su 1.222 comuni e 85 province, condotta per accertare struttura e funzionamento dei servizi di controllo interno e/o nuclei di valutazione, ha posto in luce che soltanto il 35% dei comuni e l'85% delle province hanno istituito tali servizi. Questi, peraltro, si trovano in numerosi casi nella fase di impostazione dei lavori e tra quelli che hanno iniziato a funzionare prevalgono i nuclei che si sono dedicati alla valutazione di dirigenti e/o del personale (cap. 6.2).

Analisi comparativa di regolamenti degli enti locali. Derogabilità della normativa statale. Una apposita rilevazione su un campione di regolamenti ha posto in evidenza tendenze orientate a valorizzare i ruoli della giunta e, in ambito burocratico, del personale del servizio finanziario, a prevedere molteplici controlli finanziari, economici e di *budget* con possibilità, in alcuni casi, di sovrapposizioni di competenze e moltiplicazioni di strutture di supporto nonchè, anche se in rari casi, di deroghe a norme inderogabili. Sono state, inoltre, individuate norme prudenziali per la gestione dell'entrata e della spesa e riscontrate innovazioni per le verifiche straordinarie di cassa, la rendicontazione dei contributi straordinari, l'introduzione del conto economico e gli ammortamenti (cap. 7).

Gestione dei servizi pubblici: aziende speciali e società miste. Una ricostruzione del lungo percorso legislativo che negli anni '90, in materia di gestione dei servizi pubblici, sta operando il capovolgimento della logica sottesa dalla legge del 1903 sulle c.d. aziende municipalizzate, lascia intravedere in prospettiva, dopo la progressiva introduzione di strumenti come l'azienda speciale con autonomia imprenditoriale, la società mista a maggioranza pubblica, la società mista a capitale pubblico minoritario, l'attivazione, almeno per alcuni servizi a rilevanza industriale, di meccanismi reali di concorrenza nel mercato (cap. 8).

L'attuazione del nuovo decentramento. Nella normazione regionale in attuazione del nuovo decentramento portato con l. 59/97 e d. lgs. 112/98, una ampia analisi ha riscontrato significative omologazioni nel conferimento agli enti locali di funzioni in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, istruzione, protezione civile; più accentuate diversificazioni, invece, in materia di commercio, fiere e mercati, protezione della natura e dell'ambiente, edilizia residenziale pubblica e trasporti pubblici locali. È stato notato, inoltre, che le scelte regionali spesso divergono da quelle dei decreti statali sostitutivi. Nel contesto di un quadro generale che comprende necessariamente anche la riforma amministrativa statale in atto ed il nuovo regime

fiscale, si può affermare che non è stato ancora attuato il disegno originario della "conseguente e contestuale" assegnazione delle risorse: è, però evidente che quest'assegnazione è condizionata dall'introduzione di nuove forme di partecipazione ad entrate erariali, in sostituzione dei vecchi trasferimenti (cap.9.1).

Interventi in tema di edilizia ed urbanistica. Viene analizzato lo spessore di reciproca autonomia delle regioni e dei comuni in relazione al piano regolatore generale, al piano territoriale e al regolamento edilizio e poi con specifica considerazione dei rapporti "adozione-approvazione" e "direttiva-attività diretta". Viene anche esaminata una recente legge della Regione Lombardia che mira ad ammodernare lo strumento dei regolamenti edilizi comunali, valorizzare l'autonomia comunale ed eliminare la fase dell'approvazione (cap. 9.2).

Evoluzione della normativa sui servizi di tesoreria e sulla riscossione. Dalle nuove norme sui servizi di tesoreria e sulla riscossione sono colte innovazioni che attengono tra l'altro all'affidamento, anche disgiunto, delle operazioni di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate. Un'indagine su convenzioni di tesoreria di 50 comuni evidenzia una certa tendenza alla divaricazione tra tasso debitore e tasso ufficiale di sconto in comuni del centro-sud e la crescita, in alcune amministrazioni, delle spese di gestione del servizio di tesoreria (cap. 10).

2. Le rilevazioni relative alla situazione della finanza locale, oggetto della parte seconda, hanno riguardato i conti consuntivi ed atti annessi di 87 amministrazioni provinciali su 100, 1.133 comuni su 1.328 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e 265 comunità montane su 350. Sono risultati accertamenti complessivi di competenza dell'esercizio 1997 per 83.754,6 miliardi (con un aumento dell'1% cui hanno maggiormente contribuito gli accertamenti correnti) ed impegni per 87.753,3 miliardi, cresciuti dello 0,42% nonostante il calo degli investimenti (-5,07%).

Gestione delle entrate correnti (cap. 2).

Gli *accertamenti* correnti, complessivamente ascesi a 58.508,3 miliardi, hanno avuto una crescita (+2,16%) inferiore di quasi mezzo punto percentuale a quella dell'anno precedente. Tale risultato è prevalentemente influenzato dalle gestioni dei comuni, i cui accertamenti (49.544,9 miliardi) sono aumentati del 2,45%.

Quanto alla composizione, i *trasferimenti*, pur decrescendo dell'1,09%, si attestano per il complesso degli enti a 25.292,8 miliardi e restano i maggiori componenti degli accertamenti, dei quali costituiscono il 43,22%.

Continuano a crescere le *entrate tributarie* (+5,47%), in misura maggiore per le province (+9,91%) e meno incisiva per i comuni (+5,12%), e nel complesso raggiungono i 22.646,6 miliardi.

Le *entrate extratributarie* (10.568,7 miliardi) sono cresciute del 3,34%, soprattutto per l'azione dei comuni, nei quali raggiungono i 9.990 miliardi. Lo sviluppo di queste entrate è da porre in relazione agli indirizzi verso una gestione economica dei servizi pubblici locali con la ricerca dell'equilibrio tra entrate e spese.

Le *riscossioni totali* registrano, rispetto al 1996, un decremento di oltre 8.900 miliardi (-16,2%), più vistoso nella competenza (-23,13%), da porre in relazione alle manovre effettuate relativamente ai trasferimenti statali per raffreddare i flussi di cassa in uscita dal bilancio dello Stato.

Dall'esame della gestione dei *residui attivi* si nota un andamento in lieve aumento del tasso di smaltimento (63,77% contro il precedente 63%), che denota comunque una ridotta capacità di realizzazione dei residui pregressi da parte degli enti territoriali. Il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in prevalenza derivanti dalla competenza (+73,38%), fa registrare importi in valore assoluto di notevole entità (33.730,7 miliardi), dimostra una

propensione alla crescita con tassi molto elevati (+ 54,8%) che non può essere considerata fisiologica e che in gran parte deriva dalle cennate restrizioni sulla cassa e dall'altra lascia intravedere la permanenza di poste di difficile realizzabilità, anche dopo la revisione dei residui effettuata da molti enti.

Per le *province*, si nota un rallentamento molto evidente dei *flussi di cassa* (-39,9%), che è ancora più marcato nella gestione di competenza ove la flessione raggiunge il 46,3%.

Gli *accertamenti* dell'anno nel complesso flettono lievemente (-0,7%), mentre crescono ancora (+9,9%) quelli delle entrate tributarie e raggiungono i 1.718,3 miliardi, ma con toni meno impetuosi di quelli rilevati nell'esercizio precedente allorché nuovi cespiti sono stati attribuiti alle province. I *trasferimenti* (5.949,8 miliardi), restano la quota prevalente delle loro entrate, pur mostrando un lievissimo calo (-0,05%) che si aggiunge a quello notato nel biennio precedente. Le *entrate extratributarie*, di minor peso (395,2 miliardi), decrescono in modo evidente (-34,5%) ed interrompono la tendenza in crescita notata nei due precedenti bienni.

Crescono nei *comuni* le *entrate tributarie* proseguendo nell'andamento positivo del precedente biennio ed il loro importo in termini di accertamenti di competenza (20.928,3 miliardi) supera per la prima volta quello dei *trasferimenti* (18.626,4 miliardi) che perdono il ruolo di prima entrata per i comuni per il persistente andamento negativo nel biennio 1996-97, come nei due precedenti.

Le *entrate extratributarie*, aumentate del 5,69%, costituiscono il 20,16% degli accertamenti dei comuni.

Le *entrate proprie* nel complesso raggiungono il 62,4% degli accertamenti con una crescita di quasi tre punti rispetto all'esercizio precedente e con tendenze conformi agli indirizzi della programmazione che erano nel segno del minore impegno finanziario per lo Stato e dello sviluppo delle entrate proprie degli enti.

In aumento le *riscossioni* di competenza (+3,9%) e più ancora le totali (+6,1%). Si rileva, però, una non elevata realizzazione degli accertamenti di competenza (59,6%) in parte dovuta alle modalità di pagamento di determinati tributi che prevedono scadenze nell'esercizio successivo. Più elevata la realizzazione dei *residui* pregressi (87%), che tuttavia, al termine dell'esercizio, fa notare una tendenza all'accumulazione dei residui da riportare (+7,3%).

Dal 1995 è in costante riduzione, di un punto in ciascuno dei due esercizi successivi, l'indicatore della *capacità di realizzazione delle entrate proprie*, sceso dal 62% al 60% degli accertamenti di competenza dei titoli I e III dell'entrata; viceversa, sono in costante aumento dal 1991, il rapporto di *autonomia finanziaria*, giunto al 62% degli accertamenti correnti di competenza e cresciuto di due punti nell'ultimo biennio, nonché quello di *autonomia tributaria*, attestatosi al 42% dei medesimi accertamenti e cresciuto di due punti nel 1997 rispetto al 1996.

La *pressione tributaria* locale si eleva nel 1997 a 608.000 lire per abitante, aumentando in cifra assoluta di circa lire 30.000, come nell'anno precedente.

Per gli *enti montani* le entrate sono aumentate del 13,6% e sfiorano i 900 miliardi. In misura maggiore sono lievitati i *trasferimenti* (+ 15,12%) passati da 622,4 miliardi a 716,5 miliardi, per l'apporto di quelli provenienti dalle regioni. Le *entrate extratributarie* hanno avuto un incremento moderato (+ 8,08%) ed hanno raggiunto l'importo di 183,4 miliardi.

Analisi speciali sulle entrate.

Sono state svolte quattro analisi speciali, di profilo finanziario, relative a due importanti tributi, ai trasferimenti correnti ed alle risultanze dei nuovi rendiconti di dodici grandi città.

La prima analisi ha riguardato l'ICI che registra - per 1133 comuni che rappresentano, in termini di popolazione, oltre il 60% dell'intera area finanziaria locale - accertamenti per 11.127 miliardi e riscossioni per 10.497 miliardi, con aumenti più elevati per la competenza (6,98%) e meno evidenti per la cassa (3,03%) ed una incidenza sul totale delle entrate tributarie pari al 53,2%, superiore di oltre un punto a quella del 1996. Si nota al riguardo che la crescita vivace dell'imposta registrata nel 1997 è da riferire, almeno in parte, all'aumento degli estimi catastali (5%).

Le realizzazioni degli accertamenti si attestano, per la competenza, al 49,6%, risultato da collegare alla rateizzazione del tributo. Le riscossioni totali crescono del 3,03% e, più ancora, i residui da riportare al termine dell'esercizio (+12,7%).

L'onere *pro-capite* per gli abitanti di alcune fra le maggiori città, colloca al primo posto, come nell'esercizio precedente, Bologna con lire 607.600, seguita da Roma con lire 579.140, Firenze con lire 573.103, Milano con lire 539.160. All'opposto, il gettito più basso a Palermo con 138.843 lire (cap. 2.4).

Nella seconda analisi concernente la *tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*, si sono notati, in termini di competenza, accertamenti per 4.876,9 miliardi, cresciuti del 5,54%, il cui peso sulle entrate tributarie si è ridotto lievemente (dal 25,5% al 23,3%). Detti accertamenti, per una quota considerevole (pari al 38,6%), continuano a non tradursi in effettive riscossioni, come è dimostrato dai residui prodotti nell'esercizio provenienti dalla competenza (1.882,7 miliardi), aumentati del 6,72% soprattutto a causa di ritardi nell'emissione dei ruoli. L'aumento dei residui di competenza ha determinato un consistente incremento dei residui totali (+7,05%), nonostante un considerevole smaltimento dei pregressi (86,1%).

Il gettito per abitante di alcune grandi città, individua l'importo più elevato, come nell'anno precedente, a Venezia con 277.188 lire, e poi a Milano con 274.234 lire, Bologna con 199.023 lire, Firenze con 196.720 lire, Roma con 188.788 lire. Viceversa, l'importo più basso, come nel precedente esercizio, a Palermo con 125.031 lire, preceduto da Bari con lire 134.887 e Torino con lire 151.615 (cap. 2.5).

Nella terza particolare analisi sono stati esaminati, con riferimento ai grandi comuni, gli effetti delle normative poste in materia di *trasferimenti correnti*, rilevando che le originarie previsioni della loro progressiva riduzione sono state nel tempo disattese.

Per il *contributo ordinario* sono risultate nel 1996, rispetto all'anno precedente, variazioni positive comprese tra il 19,2% di Verona e lo 0,4% di Bari e soltanto una variazione negativa per Roma (-0,85%); nel 1997 si sono avute soltanto variazioni positive, delle quali una, per Roma, con valore superiore all'unità (1,41%) e le altre comprese tra lo 0,66% di Bologna e lo 0,12% di Milano.

Quanto al *contributo perequativo*, nel 1996 si sono avute, rispetto al 1995, soltanto variazioni positive comprese tra il 18,029,4% di Verona e l'11,2% di Bologna. Per tre città (Firenze, Roma e Bari) il contributo è stato pari a zero. Nel 1997 gli importi del contributo perequativo alle città esaminate sono stati uguali a quelli dell'anno precedente. Nel 1998 l'asse dei trasferimenti si è spostato dal contributo ordinario al perequativo. Si è avuta una diminuzione media del contributo ordinario del 3,7%, un incremento medio del contributo perequativo del 26,03% ed una diminuzione media dei due contributi dell'1,34% (cap. 2.6).

Gestione delle spese correnti (cap. 3).

Le spese correnti, che in base ai documenti di programmazione avrebbero dovuto contenere la loro crescita entro il tasso dell'1%, hanno rispettato detto limite soltanto nelle province, i cui *impegni* di competenza sono diminuiti del 2,01%, mentre gli impegni complessivi (56.529,5 miliardi) sono cresciuti del 3,49% a causa di aumenti nei comuni (+4,21%) e negli enti montani (+14,24%). verificatisi prevalentemente per acquisti di beni e servizi e per l'applicazione, al personale dirigente e dei livelli, nel 1997 ed in unica soluzione, di aumenti arretrati decorrenti dall'anno precedente o anche anteriormente alla stipula dei contratti. Nei comuni, l'aumento più sostenuto ha riguardato il personale (+6,25%) seguito da quello per acquisto di beni e servizi (+4,92%).

Nel comparto, il *tasso di realizzazione* degli impegni della competenza (77,4%), lievemente cresciuto, non è ancora consono alla natura di queste spese che dovrebbero avere rapida realizzazione; l'aumento dei pagamenti di competenza (+6,4%) ha tuttavia conseguito la diminuzione dei *residui* prodotti da impegni assunti nell'esercizio (-5,41%), ma questo risultato non ha impedito una lieve crescita dei residui totali (+0,6%) determinata dall'aumento dei

residui pregressi (+10,12%). Il *tasso di smaltimento* dei residui ha infatti perduto oltre 3 punti percentuali, è sceso al ben modesto valore del 54% ed indica che si sono aggravate le difficoltà degli enti a realizzare gli impegni assunti negli anni precedenti.

I *pagamenti totali* (54.780,3 miliardi) sono cresciuti del 3,19% e l'aumento ha interessato le tre categorie di enti.

Per le *province* si notano, *nella competenza*, oltre alla già rilevata diminuzione degli impegni, costituiti per il 47,02% da componenti con maggiori caratteri di rigidità (spese per il personale e per interessi passivi), decrementi significativi nei residui (-6,12%), verificatisi nonostante una lieve flessione dei pagamenti (-0,08%).

I *pagamenti totali* sono cresciuti moderatamente (+3,5%) per il prevalere, sulla indicata flessione nella competenza, del vivace aumento dei pagamenti nel conto dei residui (+15%) e tuttavia non hanno impedito la crescita dei residui totali (+3,42%).

Quanto ai *residui*, l'indicato aumento complessivo è stato influenzato dalla notevole crescita di quelli pregressi (+17,73%), come è segnalato anche dal non elevato tasso di smaltimento (49,27%), peraltro in leggero calo rispetto al 1996.

Per i *comuni* si nota, oltre al già segnalato aumento degli impegni di competenza (4,21%), quello parimenti moderato dei pagamenti totali (4,26%) ed un modestissimo decremento dei residui totali (-0,57%).

Nella *competenza*, oltre agli impegni, crescono i pagamenti (+7,36%) e di conseguenza il tasso di realizzazione si attesta al 78,8%, migliorando di oltre due punti il corrispondente indice del 1996. Il rilevato miglioramento si ripercuote sulla formazione dei residui che flettono del 6,07%.

I *pagamenti totali* crescono meno vivacemente del 1996, in quanto all'indicato aumento nella competenza si è accompagnato un consistente decremento dei pagamenti dei residui pregressi (-7,09%), che ha influenzato anche il tasso di smaltimento attestatosi al 55,1%, perdendo oltre tre punti percentuali.

I *residui totali*, nonostante il netto incremento dei pregressi (+8,25%), mostrano una tendenza in leggera flessione per il prevalere del decremento dei residui prodotti dalla gestione di competenza.

L'*indicatore della spesa per il personale* si è attestato al 34,16% degli impegni correnti, con lieve aumento rispetto al 1996 in cui incideva per il 33,5%. Disaggregando tale spesa per ambiti regionali, 14 di essi presentano una incidenza degli impegni per il personale superiore alla media nazionale, dal Molise con il 43,67% alle Marche con il 34,68%. Nei rimanenti sei ambiti, tale incidenza decresce dal 32,22% dell'Emilia Romagna al 24,54% del Lazio.

Tra le grandi città l'indice più basso si rileva a Roma (16,31%) e lascia più ampi margini per interventi istituzionali con carattere di maggiore discrezionalità; quello più alto a Napoli (34,51%).

La *spesa per acquisto di beni e servizi* incide su quella corrente, in termini di impegni, per il 40,15%, valore leggermente superiore a quello del 1996 (39,88%).

In ambito regionale, l'incidenza di tale spesa è compresa tra il 55,62% della Valle D'Aosta ed il 25,91% del Lazio. L'incidenza media nazionale è superata in 16 ambiti regionali; viceversa è più elevata nei rimanenti quattro (Campania, Liguria, Sardegna e Lazio), nei quali si destina all'acquisto di beni e servizi proporzionalmente meno che nelle altre regioni.

Presenta un leggero decremento l'*indicatore dei trasferimenti correnti* (11,45% rispetto all'11,83% del 1996).

Negli ambiti regionali si individuano per i trasferimenti valori medi compresi fra il 20,1% del Lazio ed il 4,48% della Basilicata. L'indice nazionale è superato in 5 ambiti regionali: oltre che nel Lazio, nel Veneto, nella Sardegna, Toscana e Liguria. Nelle grandi città, l'indice più elevato si trova a Venezia (39,07%) seguito, dopo un considerevole intervallo di 15,61 punti, dai corrispondenti indici di Roma, Bari, Palermo, Firenze, Genova. Presentano una

incidenza inferiore a quella nazionale, in ordine decrescente, Messina (9,48%), Milano, Torino, Napoli, Bologna e Catania con il più basso valore del 4,02%.

Le comunità montane evidenziano impegni di competenza per 829,6 miliardi, con un aumento del 14,24% rispetto all'esercizio 1996, nel quale si era verificato un considerevole incremento (+10,63%). I pagamenti totali sono aumentati (+6,31%), ma meno vivacemente che nel 1996 (+8,97%).

I residui totali sono vistosamente aumentati (+29,65%) dopo il più modesto incremento fatto rilevare nel 1996 (+1,39%).

Gestione degli investimenti (cap. 4).

Gli investimenti realizzati dagli enti locali, che nel 1996 avevano assorbito il 49% della spesa pubblica in conto capitale, presentano nel 1997 tale rapporto aumentato al 53,8%.

Per quanto riguarda, però, i nuovi investimenti avviati nel corso dell'esercizio, questi - in netto scostamento dalle linee tracciate nei documenti di programmazione economico-finanziaria nel senso di un necessario rilancio degli investimenti pubblici - interrompono, in misura maggiormente evidente per la spesa, la tendenza espansiva avviata fin dal 1994 e proseguita dinamicamente negli anni successivi.

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 25.246,3 miliardi, con una diminuzione dell'1,57% rispetto al 1996. Tale diminuzione ha riguardato esclusivamente i trasferimenti di capitale (-4,69%) ed è da ricondurre alle rigorose misure di contenimento della spesa pubblica adottate nel 1997, quali il blocco degli impegni ministeriali sulle spese non obbligatorie, ovvero le limitazioni dei trasferimenti in relazione alle disponibilità di tesoreria degli enti, imposte dall'accelerazione del percorso di adesione all'unione monetaria. Un discreto aumento hanno invece avuto le accensioni di prestiti (comprendenti i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti), che nel rapporto di composizione delle fonti di finanziamento coprono nel 1997 il 30,9%, passate da 7.354,2 miliardi a 7.808,3 miliardi.

Quanto alla 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 27.883,2 miliardi, facendo registrare una sensibile riduzione del 5,07% rispetto ai livelli di spesa del 1996, quando peraltro vi era stata una forte crescita del 41,4%. Il decremento attuale è stato prevalentemente determinato dall'azione dei comuni (-5,54%).

Una notevole accelerazione hanno invece conseguito i pagamenti totali, che corrispondono a stadi di effettiva realizzazione delle opere e che dunque incidono sul livello di redditi, sull'occupazione, sulla dotazione di infrastrutture, ascesi nel 1997 a 22.486 miliardi, con un aumento del 13,55% rispetto all'anno precedente.

La destinazione economica cui la spesa è stata fondamentalmente orientata è stata quella degli interventi ed acquisti su beni immobili, ovverosia delle opere pubbliche (88% circa per i comuni). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, la flessione dei nuovi investimenti è fenomeno che accomuna tutte le aree del paese, tranne il Sud.

Quanto alla situazione dei residui, al termine dell'esercizio è risultato ulteriormente appesantito, in misura più evidente per quelli passivi, l'accumulo di una enorme massa di residui attivi (41.447,9 miliardi) e passivi (59.875,4 miliardi), che sono aumentati in confronto al precedente esercizio rispettivamente dello 0,27% e del 6,26%. Si è così accentuata l'anomalia, costantemente osservata, 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.

Grandi comuni (cap. 5)

È stata effettuata un'analisi relativa ai principali aspetti della *gestione finanziaria* di dodici grandi città che hanno presentato il rendiconto 1997 secondo i nuovi modelli approvati con D.P.R. 194 del 1996: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia (cap. 5).

Le *entrate correnti* (cap. 5.1) dei 12 enti raggiungono i 18.566 miliardi a fronte dei 49.544,9 miliardi totalizzati dai 1.133 comuni oggetto d'indagine per il 1997 e sono pari al 37,5% del totale. Roma, Milano e Napoli conseguono il 57,86% delle entrate correnti delle 12 città in esame.

Spicca il livello di *autonomia tributaria* di Venezia, ove le entrate tributarie (titolo I) raggiungono il 60,27% di quelle correnti per il notevole apporto dei tributi diversi, nei quali confluiscono i proventi della casa da gioco; seguono Roma (52,91%), Bologna (50,69%) e Bari (46,88%).

Prevalgono, invece, i *trasferimenti*, per l'apporto di quelli regionali, nelle città siciliane (Messina con il 77,36%, Palermo con il 73,12%, Catania con il 65,83%), seguite da Napoli (61,29%) e Bari (44,87%).

L'analisi delle entrate correnti per abitante colloca al primo posto Milano con lire 2.444.931, seguita da Venezia e Firenze. All'ultimo posto, Bari (lire 1.236.520), preceduta da Messina e Palermo.

Il *tasso di smaltimento dei residui* si attesta al 53,91%, valore insoddisfacente in quanto l'entrata corrente, di norma, dovrebbe realizzarsi non oltre l'esercizio successivo a quello dell'accertamento e non dar luogo all'accumulazione di residui di lenta realizzazione.

Il valore più basso della pressione tributaria si rinviene a Messina (lire 237.393), preceduta da Palermo (lire 341.336); le punte più elevate, a Venezia (lire 1.450.632), Roma (lire 984.449) e Bologna (lire 973.812).

Quanto alle *spese correnti* (cap. 5.2), gli impegni di competenza per il 1997 per il complesso dei dodici enti ammontano a 18.894,5 miliardi e costituiscono più del 39% degli impegni dei 1.133 comuni esaminati. Tali impegni sono più consistenti a Roma (6.051,2 miliardi), Milano (3.091,7 miliardi) e Napoli (2.095,2 miliardi), ove assorbono oltre il 59% degli impegni dei dodici comuni maggiori. Sono più bassi a Messina (357 miliardi), Bari (387,6 miliardi) e Catania (526,6 miliardi).

Nel rapporto di composizione degli impegni per funzioni risultano al primo posto, con il 22,19%, le spese di amministrazione, gestione e controllo e, di seguito, le spese per il territorio e l'ambiente (19,7%), per viabilità e trasporti (19,52%), per l'istruzione pubblica (13,33%), per il settore sociale (11,07%), per la polizia locale (5,83%), per la cultura e beni culturali (3,16%). Le rimanenti 5 funzioni complessivamente conseguono una quota residuale di impegni pari al 4,56%.

Le dodici città oggetto dell'indagine destinano la maggior quota degli impegni alla funzione di amministrazione generale che presenta prevalenti caratteri di rigidità della spesa, ad eccezione di quattro, Firenze, Venezia, Torino e Roma. Di queste, le prime tre assegnano all'amministrazione generale la seconda quota degli impegni; le prime due attribuiscono la quota maggiore di impegni alla gestione del territorio e dell'ambiente (rispettivamente il 25,87% ed il 22,19%); Torino la assegna all'istruzione pubblica (20,94%). Roma, che tra le città in esame destina alla amministrazione generale la minor quota di impegni (16,31%), può indirizzare la spesa verso attività istituzionali con maggior contenuto discrezionale e difatti assegna quote più elevate alla viabilità e trasporti (32,89%) ed alla gestione del territorio e dell'ambiente (18,61%). Napoli assegna la quota maggiore dei propri impegni (34,51%, che è anche la più elevata tra quelle in esame) alla funzione di amministrazione generale, ingessando così oltre un terzo degli impegni correnti e limitando le proprie possibilità di manovra.

Nelle graduatorie degli impegni per funzioni Milano non è mai al primo posto. Le sue migliori posizioni sono costituite dal terzo posto che consegue per la viabilità e trasporti (con il 18,35%) e per l'istruzione pubblica, cui destina il 15,57% degli impegni. È presente anche al 4°

posto per i servizi produttivi con lo 0,88%. Più marcate le posizioni di coda: due volte è all'ultimo posto, per lo sviluppo economico con l'1,29% e per il campo turistico con lo 0,05%. È penultima per la polizia locale con il 3,89%. È terz'ultima nel settore sportivo e ricreativo con l'1,29%.

In tema di *investimenti* (cap. 5.3), sono considerati per le dodici città sia gli interventi che le risorse per finanziarli. Quanto a queste ultime, sul totale degli accertamenti di entrata in conto competenza nel 1997, che assommano a lire 12.924 miliardi, la riscossione di crediti incide per lire 6.673 miliardi (di cui ben lire 5.699,2 riguardano Milano), l'assunzione di mutui per lire 3.767 miliardi (di cui 1.493,7 relativi a Roma) ed i trasferimenti per lire 2.081,9 miliardi. Di scarsa rilevanza le poste relative alla alienazione di beni patrimoniali, ai finanziamenti a breve ed alla emissione di prestiti obbligazionari.

Quanto alle *spese*, nella ripartizione per funzioni si rileva lo sbilanciamento complessivo a favore delle funzioni generali che assorbono da sole il 58,61% (con differenziazioni che vanno dall'83,77% di Milano al 3,3% di Messina), delle funzioni viabilità e trasporti che assorbono il 18,68%, delle funzioni territorio e ambiente che assorbono l'11,35%. Le altre funzioni vanno da un massimo del 2,98% dei servizi produttivi ad un minimo dello 0,10% della polizia urbana.

Risultati finali delle gestioni (cap. 6).

Aumentano, seppur di due unità rispetto all'esercizio precedente, comuni ed enti montani che chiudono il rendiconto 1997 con avanzo di amministrazione, il cui importo quasi raddoppia per i comuni ed, invece, per le comunità montane diminuisce del 5,76%.

Tutte le province, come nell'esercizio precedente, presentano un risultato di amministrazione positivo, ma l'importo dell'avanzo è diminuito del 20,65%, a conferma della tendenza manifestatasi nel biennio precedente.

È peggiorata la situazione economica di cassa in tutto il comparto, sia per numero di enti che per importo ed il fenomeno è da correlare alle restrizioni in uscita dal bilancio dello Stato.

3. *Tutela dell'equilibrio finanziario.* La parte terza, dedicata alla tutela dell'equilibrio finanziario, contiene i risultati di rilevazioni concernenti debiti fuori bilancio, gestioni in disavanzo e fenomeno del dissesto.

Debiti fuori bilancio. Da un'ampia indagine sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti è risultato, come negli anni precedenti e nonostante norme cogenti in materia di spesa ribadite legislativamente, che il problema della formazione dei debiti fuori bilancio resta una realtà patologica molto diffusa. Su 1323 enti esaminati, 499 (38 province e 461 comuni) hanno effettuato riconoscimenti di debiti fuori bilancio. Nel corso del 1997 l'ammontare complessivo dei debiti riconosciuti è stato pari a 852,6 miliardi, di cui 710,1 miliardi risultano essere stati ripianati nel corso dello stesso esercizio, mentre 142,4 miliardi sono rimasti da ripianare negli esercizi successivi, come normativamente previsto. Aggiungendo i debiti degli esercizi precedenti, alla fine del 1997 restano da ripianare debiti fuori bilancio per complessivi 158,8 miliardi.

Nell'ambito delle *tipologie* previste dall'art. 37 del d. lgs. n. 77 del 1995, l'importo più alto dei debiti riconosciuti deriva da sentenze passate in giudicato e dagli indennizzi per espropri.

Quanto ai *mezzi di copertura*, si è rilevato che 400 enti hanno provveduto al ripiano con le normali disponibilità di bilancio, mentre i rimanenti 99 hanno ricorso alla contrazione di mutui ed alla alienazione di beni patrimoniali disponibili.