

DETERMINAZIONE
DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 7/2000.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Composta dai magistrati:

Presidente f.f.: Cons. Giuseppe Salvatore LAROSA

Consiglieri:

Corrado VALVO, Giovanni Battista GOLETTI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Luigi CONDEMI, Raffaele DEL GROSSO, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Alfredo MASALA, Alberto LONGO, Orietta LUCCHETTI BALSAMO, Maria Luisa DE CARLI.

- Visto 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 delibera n.4/1999, con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 2000, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria;

Visto il regolamento delegato di organizzazione deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti il 16 giugno 2000 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 6 luglio 2000 n. 156), a termini dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;

- Uditi nelle adunanze 30 maggio, 6-16-23 e 28 giugno, 3 e 14 luglio 2000 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;
- Udita, nell'adunanza del 19 luglio 2000 la relazione finale del cons. Luigi Conde mi;

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 1998.

Per l'esercizio 1999 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. In separato referto, che verrà reso alle Camere entro il prossimo mese di dicembre, saranno esposti i risultati delle indagini di controllo successive su gestioni di enti locali programmate per il 2000 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.

La Relazione è articolata in tre parti, le quali, pur legate tra loro da un comune filo logico, hanno tuttavia distinti oggetti, concernenti a grandi linee i seguenti temi:

- a) riforme e interventi in materia di autonomia, decentramento, programmazione, servizi pubblici e controlli interni;
- b) evoluzione degli indirizzi di finanza pubblica e risultati delle gestioni finanziaria 1998 e di cassa 1999;
- c) equilibri di bilancio, indebitamento, situazioni deficitarie e dissesti.

PARTE PRIMA

A. Con riferimento alla parte prima e, più precisamente, alle intervenute riforme, si osserva che alcuni fondamentali istituti disciplinati dalla legge 8 giugno 1990, n.142, sono stati ampiamente modificati. Ciò è avvenuto soprattutto in virtù della legge 3 agosto 1999, n.265 (c.d. *Napoletano-Vigneri*) - la quale ha, tra l'altro, ridisegnato le forme estrinsecative dell'autonomia, l'associazionismo e lo stato giuridico degli amministratori locali - e del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che ha rivisto in termini fortemente innovativi il sistema dei controlli interni.

B. A seguito dell'accordo in sede di Conferenza Stato-regioni città e autonomie locali, non pare esistano ostacoli di rilievo alla completa realizzazione del disegno di riforma del c.d. *federalismo amministrativo* a Costituzione invariata, voluto dalla legge (di delega) n.59 del 1997 (Bassanini I).

Si è peraltro appalesata irrealizzabile l'idea originaria della contestualità del *trasferimento delle competenze e delle risorse*. In atto, si può essere ottimisti sul rispetto del termine del 1° gennaio 2001, posto dall'art. 7 del d.lgs. n.112 del 1998 affinché il nuovo conferimento di funzioni diventi operativo.

Per altro verso, che può dirsi definitivamente abbandonato il criterio originariamente previsto dei *trasferimenti finanziari* dallo Stato alle regioni ed agli enti locali per finanziare il decentramento; trasferimenti sostituiti, in un'ottica di federalismo fiscale, da addizionali e compartecipazioni a imposte erariali (d.lgs. 360 del 1998, legge n.133 del 1999, d.lgs. n.56 del 2000).

C. Con riferimento all'esercizio *dell'autonomia regolamentare contabile* dei comuni, la Sezione ha svolto un'apposita indagine.

Il quadro dell'autonomia regolamentare contabile, così come delineato nel decreto legislativo n°77 del 1995 e nelle successive ripetute modificazioni intervenute, risulta in ogni caso sostanzialmente confermato dalla legge n.265 del 1999.

L'indagine ha riguardato i comuni corrispondenti alle aree metropolitane indicate nella legge n.142 del '90.

L'esercizio dell'autonomia è apparso effettivo e diverso per ogni ente.

Tratti comuni si ravvisano nel crescente peso della contabilità economica e della contabilità analitica per centri di costo e nella varietà delle formule organizzative di incroci fra centri di costo e di responsabilità.

Il piano esecutivo di gestione assume sempre più un suo ruolo strategico nella programmazione della gestione, e crescente appare la funzione di coordinamento e garanzia del responsabile del servizio finanziario, che in qualche caso va oltre gli stessi limiti stabiliti dalla normativa di riferimento.

Accresciuto è il ruolo propositivo della dirigenza e le frequenti forme proprie di coordinamento anche attraverso appositi organi collegiali (consigli di coordinamento).

In sostanza, si rivela corretta la definizione della "missione" principale affidata al regolamento di contabilità come garanzia degli equilibri di bilancio.

D. La Sezione inoltre, considera anche in che modo l'evoluzione del cambiamento presso gli enti locali vada governata con una congrua *programmazione*.

Si pone in evidenza, infatti, come presso gli enti locali un'effettiva e adeguata programmazione amministrativa sia richiesta non solo da chiare esigenze di razionalità, efficacia e trasparenza, ma anche dalla necessità di assumere realmente i previsti nuovi compiti per lo sviluppo economico e sociale del territorio, dalla crescente responsabilizzazione finanziaria ed infine dal riconoscimento di una maggiore autonomia organizzativa.

Circa la *programmazione nell'ordinamento degli enti locali*, le norme vigenti prevedono un processo in più fasi, che trae origine addirittura dal programma amministrativo formulato al momento delle elezioni e si sviluppa via via con le linee programmatiche presentate dal sindaco o dal presidente della provincia, la relazione previsionale e programmatica e i bilanci pluriennale e annuale, il programma triennale dei lavori pubblici e il relativo elenco annuale, il piano esecutivo di gestione. Il tutto è auspicabile avvenga alla luce di un'unitaria ed organica strategia.

Nell'ambito delle *indagini della Sezione*, vengono esaminate le gestioni di 4 comuni della stessa classe demografica: Buccinasco (MI), Frascati (RM), Qualiano (NA) e Misilmeri (PA). L'analisi evidenzia che le amministrazioni - forse in questo non sempre adeguatamente sostenute dagli organi di revisione - hanno incontrato difficoltà nella formulazione di specifici e chiari programmi, progetti e obiettivi ed anche, per conseguenza, nella pur necessaria verifica dei risultati conseguiti.

In ordine alle *prospettive di riforma della programmazione degli enti locali*, e con riferimento anche alla riforma della contabilità pubbliche delineata dalla legge n.94 del 1997 e dal d.lgs. n.208 del 1999, vengono prospettate alcune ipotesi di razionalizzazione e semplificazione della contabilità degli enti locali medesimi prevista dal d.lgs. n.77 del 1995.

E. Continuando un discorso già iniziato negli anni passati, sono trattati i profili di *ordinamento e gestione del personale degli enti locali*.

Al riguardo, la Sezione ha condotto un'analisi sui principali fenomeni connessi alla struttura e consistenza dei dipendenti degli enti locali, nonché alla composizione delle retribuzioni, del costo del personale e del lavoro. Unitamente alle tendenze normative ed applicative degli istituti giuridici sono stati considerati: gli sviluppi della contrattazione decentrata integrativa in corso per il personale non dirigente, attivata dal nuovo ordinamento del personale e dal contratto collettivo nazionale del 1999; i più significativi aspetti normativi ed economici del contratto collettivo nazionale della dirigenza, stipulato alla fine dello scorso anno.

Oltre all'usuale elaborazione dei dati di fonte RGS (Ragioneria Generale dello Stato) per province, comuni e comunità montane, è stato poi riportato l'esito di specifiche indagini di approfondimento effettuate, in base a dati estratti direttamente dai conti e mediante numerosi indicatori, su due campioni formati dai grandi comuni (dall'11^a alla 9^a classe demografica) e da quelli di 8^a classe.

Alla fine del 1997 tutto il personale in servizio presso gli enti dell'aggregato, a parte gli addetti ai lavori socialmente utili, ammontava a 583.734 unità ed alla fine dell'anno successivo a 581.857: la diminuzione complessiva è dovuta alla contrazione del personale non stabile, che tuttavia rappresenta ancora il 5% del personale dei livelli.

La funzionalità degli enti locali ha continuato ad essere assicurata in gran parte dai dipendenti delle qualifiche medio-basse, quelle più affollate.

Nel biennio i dirigenti a tempo indeterminato dei comuni sono stati circa l'1% rispetto al personale dei livelli.

I comuni sopra considerati hanno evidenziato in generale una limitata diffusione del rapporto di lavoro a tempo parziale, soprattutto nell'Italia centro-meridionale.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato nel 1997 oltre il 6% della consistenza del personale (a fronte delle assunzioni, pari al 5%) e nel 1998 il 3,5% (a fronte delle assunzioni, pari al 3,8%). Nel biennio, il tasso di cessazione dei dirigenti a tempo indeterminato è stato superiore a quello delle assunzioni (827 unità a fronte di 337 nel 1997; 504 unità a fronte di 274 nel 1998), senza peraltro potersi concludere che sia in corso un effettivo e diffuso "ringiovanimento" di questa categoria di personale.

Gli incrementi retributivi derivanti dagli accordi collettivi sono rimasti sostanzialmente entro il tasso di inflazione programmato, e le risorse aggiuntive destinate ai compensi incentivanti del personale dei livelli sono state modeste. Nel 1998 il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella media dei dipendenti dei livelli è risultato di 3,2 nei comuni, 3,1 nelle province e 2,7 nelle comunità montane.

Le percentuali di spesa per la formazione del personale degli enti locali sono risultate scarse sia sul piano nazionale, sia per i comuni dei campioni esaminati.

F. Per quanto concerne i *servizi pubblici*, si osserva che il d.d.l. n.4014 concernente il loro riordino - di recente approvato da un ramo del Parlamento (Senato) - pare determini una radicale innovazione del sistema in atto vigente (incentrato soprattutto negli artt. 22 e 23 della legge n.142 del 1990) e preveda il passaggio a meccanismi di funzionamento, che sono tipici del mercato più di quanto non lo fossero prima.

In sostanza, sembra venga profondamente modificato l'attuale ruolo degli attori istituzionali, soprattutto degli enti locali.

Questi verrebbero a svolgere funzioni sostanzialmente nuove di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo, - in un'ottica non tanto di regolazione, riservata al Governo e all'apposita Autorità, quanto di parte di un rapporto contrattuale di diritto comune - laddove la concreta gestione dei servizi verrebbe affidata - per quanto possibile nel rispetto del principio di concorrenza - a distinti soggetti operanti secondo, appunto, il diritto comune.

G. Una particolare considerazione è attribuita al *sistema dei controlli interni*, atteso che con il d.lgs. n. 286 del 1999 il legislatore delegato li ha completamente ridisegnati nei principi, nei contenuti, nelle tipologie - sono, infatti, previsti quattro distinti controlli interni - nelle finalità e nei destinatari. Ciò è avvenuto in un'ottica che, pur non trascurando - e anzi valorizzando - la verifica dell'applicazione del principio di legalità in senso ampio nell'attività delle amministrazioni pubbliche, tenesse in debito conto anche - se non soprattutto - il principio di buon andamento nelle sue tre principali manifestazioni, e cioè l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nell'attività medesima, specificandone sul piano operativo le varie modalità di accertamento.

Si pone in evidenza come il *controllo di gestione* fatichi ad affermarsi sia per quanto attiene al numero degli enti che ancora devono organizzarlo, sia per la sua non esaustiva funzionalità là dove è stato già reso in qualche modo operativo.

Non diversamente avviene circa i *collegi dei revisori dei conti*, i quali, pur se istituiti in tutti gli enti, presentano non poche carenze funzionali, atteso che non solo i loro pareri risultano incongrui, ma sovente essi non approfondiscono genesi, cause ed effetti di importanti fatti gestori, di cui il Consiglio dovrebbe essere messo a conoscenza in spirito di fattiva

collaborazione, così come vuole la normativa vigente. La quale, si badi bene, propone l'organo di revisione economico-finanziaria quasi come la *longa manus* dell'organo rappresentativo della comunità locale per l'esercizio della sua funzione di controllo e di indirizzo.

PARTE SECONDA

A. Per quanto concerne i *flussi di cassa*, dall'esame dei dati della Ragioneria Generale dello Stato per il complesso delle amministrazioni comunali, emerge che nel 1999 continua la tendenza alla crescita delle entrate correnti, che si era interrotta, in termini di cassa, nel 1997.

Le entrate tributarie fanno registrare un aumento del 5,77%, molto più consistente di quello rilevato nel 1998.

Per la spesa corrente si nota che alla stabilità rilevata nel 1998 si contrappone un aumento del 5,98%, che appare superiore alle aspettative. Tuttavia si rileva che la componente del personale presenta, una percentuale di crescita inferiore (3%).

Per gli investimenti diretti si nota una crescita del flusso dei pagamenti dell'8,81%, che dimostra un ritmo inferiore rispetto all'esercizio precedente.

Per i risultati differenziali si registra una riduzione del disavanzo nella situazione economica di cassa (nel complesso quasi 3.000 md).

Il saldo della gestione di cassa degli investimenti è in attivo di oltre 3.000 md, ciò a dimostrazione della ridotta capacità di spesa nel settore.

Da un primo esame degli elementi contabili presi in considerazione per l'applicazione del patto di stabilità emerge, con riferimento al complesso dei comuni, una non indifferente riduzione del "disavanzo".

B. Le rilevazioni relative alla *situazione della finanza locale*, hanno riguardato i conti consuntivi ed atti annessi di 91 amministrazioni provinciali su 100, 1.106 comuni su 1.328 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e 256 comunità montane su 345.

La relazione sui dati è preceduta da una esposizione degli indirizzi evolutivi della finanza locale e dai riferimenti per l'esercizio 1998, oggetto delle rilevazioni. Permane stabile l'indirizzo della maggiore autonomia finanziaria degli enti che conosce nuove realizzazioni. A tale indirizzo si affianca, dal 1999, quello di assicurare il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria sotto il profilo della stabilità finanziaria.

C. Per quanto riguarda la gestione delle *entrate correnti*, gli accertamenti per l'insieme degli enti esaminati, complessivamente ascesi a 59.620 miliardi, hanno avuto una crescita (+2,71%), superiore di oltre mezzo punto percentuale a quella dell'anno precedente. La gestione dei comuni, i cui accertamenti (49.643 miliardi) sono aumentati del 2,41%, fa rilevare un andamento in crescita leggermente meno vivace.

I trasferimenti crescono nelle tre categorie di enti, anche se nel rapporto di composizione perdono terreno.

Continuano a crescere le entrate tributarie in misura maggiore per le province (14,44%) e meno incisiva per i comuni (3,60%), e nel complesso superano i 23.395 miliardi.

Le *entrate extratributarie* sono cresciute nelle tre categorie di enti, soprattutto nelle comunità montane e nelle province, mentre nei comuni la crescita è minima (+1,87%).

Le *riscossioni totali* delle entrate correnti delle tre tipologie di enti registrano, rispetto al 1997, un incremento di circa 6,5 miliardi (14,33%), mentre quelle in conto competenza decrescono (-2,96%).

Questi andamenti sono da porre in relazione alle manovre effettuate relativamente ai trasferimenti statali per raffreddare i flussi di cassa in uscita dal bilancio dello Stato, che nel secondo esercizio di vigenza perdono di incisività e consentono la ripresa del flusso.

Dall'esame della gestione dei *residui attivi* si nota un andamento in lieve diminuzione del tasso di smaltimento (62,58% contro il precedente 63,77%), che denota una ridotta capacità di realizzazione dei residui pregressi. Il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in gran parte derivanti dalla competenza (69,70%), fa registrare importi in valore assoluto di notevole entità (41.037 miliardi) e dimostra una propensione alla crescita con tassi molto elevati (21,39%), 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 realizzazione, anche dopo la revisione dei residui effettuata da molti enti.

Per le *province*, si nota una evidente ripresa dei flussi di cassa (+40,45%), mentre la gestione delle riscossioni di competenza registra una flessione che raggiunge il 2,81%.

Gli *accertamenti* dell'anno, nel complesso aumentano in modo significativo (+3,74%), e ancor più crescono (+14,44%) quelli delle entrate tributarie, che raggiungono i 2.072 miliardi, con toni ancora più impetuosi di quelli rilevati nell'esercizio precedente, allorché nuovi tributi sono stati attribuiti alle province. I *trasferimenti* (6.496 miliardi), comunque, restano la quota prevalente delle entrate delle province, pur mostrando un lievissimo aumento (0,26%), che si contrappone al decremento notato nel biennio precedente. Le *entrate extratributarie*, che conservano un minor peso (459 miliardi), crescono in modo vivace (11,48%) e riprendono la tendenza in crescita degli esercizi precedenti.

Crescono nei *comuni* le *entrate tributarie*, proseguendo nell'andamento positivo del precedente biennio, ed il loro importo in termini di accertamenti di competenza (21.323 miliardi) supera ancora quello dei *trasferimenti* (18.314 miliardi), che avevano già perso nel 1997 il ruolo di prima entrata per i comuni.

Le *entrate extratributarie*, aumentate dell'1,87%, costituiscono circa il 20% degli accertamenti dei comuni.

Le *entrate proprie* nel complesso raggiungono il 63,10% degli accertamenti, con una crescita di quasi un punto 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 diminuzione le *riscossioni* di competenza (-3,20%), ma in aumento quelle totali (+11,1%). Si rileva, inoltre, una diminuzione della realizzazione degli accertamenti di competenza (54,03%), che già si dimostrava scarsa. Tale indice è influenzato dalle misure di cassa ed inoltre dalle modalità di pagamento di determinati tributi, che prevedono scadenze nell'esercizio successivo. Più elevata la realizzazione dei residui pregressi (65,21%); tuttavia, anch'essa in calo. Al termine dell'esercizio, emerge di conseguenza una tendenza all'accumulazione dei residui da riportare (+18,09%).

Dal 1995 è in costante riduzione (di due punti nell'ultimo biennio) l'indicatore della *capacità di realizzazione* delle entrate proprie, sceso dal 60% al 58% 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 63% degli accertamenti di competenza e cresciuto di un punto nell'ultimo biennio, nonché quello di *autonomia tributaria*, attestatosi al 43% dei medesimi accertamenti e cresciuto di un punto nel 1998 rispetto al 1997.

La *pressione tributaria* locale si eleva nel 1998 a 630.000 lire per abitante, aumentando in cifra assoluta di 22.000 lire, poco meno dell'anno precedente.

Per gli *enti montani* gli accertamenti delle entrate correnti sono aumentati dell'8,8% e sfiorano i 950 miliardi. In misura maggiore sono lievitate le extratributarie, passate a 228 miliardi. I trasferimenti hanno avuto un incremento moderato (+3,64%) ed hanno raggiunto l'importo di circa 720 miliardi.

D. Per quanto riguarda *taluni tributi locali*, la Sezione ha svolto indagini particolari.

La prima analisi riguarda l'ICI e verte sul complesso dei comuni con oltre 8.000 abitanti, di competenza della Sezione (ad eccezione di Sarno) cioè 1.327 enti.

Gli accertamenti in conto competenza registrati nel 1998 ascendono a 13.420,6 miliardi, con un aumento del 4,48%.

Si nota che la crescita (4,48%) mostra un andamento meno accentuato rispetto all'esercizio 1997 (6,98%), che si era giovato della rivalutazione degli estimi catastali.

Nell'incidenza pro-capite, per gli abitanti di alcuni grandi città, appartenenti alle due maggiori classi demografiche, si colloca al primo posto, come nel 1997, Bologna con 672 mila lire, seguita da Roma e Firenze con valori rispettivamente di 656 e 635 mila lire. Il risultato più modesto si nota ancora a Palermo con 148 mila lire.

Sullo stesso campione di enti è stata svolta la seconda analisi che riguarda la *tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani*. Nel 1998 si rileva un incremento degli accertamenti di competenza, che ascendono a 6.177,2 miliardi, con un andamento più accentuato rispetto all'esercizio precedente (7,29%).

Il gettito per abitante, nei comuni delle due classi demografiche maggiori, individua al primo posto Milano con 592 mila lire, seguita da Venezia e Firenze con 299 e 240 mila lire. Sono confermati i livelli più modesti di Napoli e Palermo (145 mila lire).

Dalle predette analisi, inoltre, si è rilevato che le difficoltà incontrate dagli enti nella gestione dei due tributi in esame sono state in molti casi avviate a soluzione attraverso l'impiego dell'informatica o di collaborazioni esterne. Si nota inoltre diffusamente lo svolgimento di attività rivolte al recupero della base imponibile.

E. Per quanto concerne l'analisi speciale sui *trasferimenti correnti statali*, essa ha carattere integrativo di quella, concernente le grandi città, i cui risultati riguardanti il biennio 1997/98 sono riportati nella relazione dell'anno scorso. I dati riguardanti le grandi città sono stati posti a confronto con quelli relativi ad un campione di comuni.

Il confronto ha confermato il carattere limitato della riduzione del trasferimento ordinario nel 1998 rispetto al 1997 (soltanto -3,70%), in quanto l'asse della manovra finanziaria del 1998 si è spostato dal trasferimento ordinario a quello perequativo (cresciuto nelle grandi città del 26,03% nel 1998 rispetto al 1997). Ciò appare in linea con l'intento del legislatore di attribuire ai trasferimenti correnti statali una finalità più spiccatamente perequativa.

Differenze notevoli sono state, invece, riscontrate per quanto concerne la media pro-capite dei trasferimenti correnti erariali nei comuni campione, appartenenti prevalentemente alle classi demografiche 5^a, 6^a e 7^a; media pro-capite più elevata nelle grandi città che non nei comuni del campione, mentre per converso il livello percentuale delle entrate proprie dell'ente è più elevato in genere nei comuni del campione che non nelle grandi città.

F. Con riferimento alle modalità di affidamento a terzi dell'accertamento e della riscossione dei tributi propri, si evidenzia che il decreto del Ministro delle finanze, adottato al riguardo, ancora non trova applicazione, né è stato istituito l'albo dei soggetti privati partecipanti alle società cui tale servizio può essere affidato.

Attualmente, quindi, l'affidamento del servizio a terzi è svolto in una situazione di indeterminatezza sotto il profilo della legittimazione degli affidatari privati.

Come linea di tendenza del legislatore va registrato, nel frattempo, il mantenimento del ruolo del Consorzio Nazionale Concessionari (CNC) per quanto riguarda il flusso informativo concernente l'ICI.

La citata tendenza normativa induce a ritenere che il legislatore persegua *gradualmente* il superamento dei regimi esclusivi di riscossione, badando, peraltro, a conciliare la liberalizzazione dei servizi con il mantenimento su tutto il territorio nazionale delle informazioni necessarie per le decisioni di politica fiscale, continuando a servirsi allo scopo del CNC. Invero, per espressa previsione normativa contenuta nel d.lgs. n. 446 del '97 (art.59) tra i soggetti cui può essere versata l'ICI, è annoverato (in aggiunta o in sostituzione del concessionario) l'Ente Poste.

Nel d.lgs. 19 novembre 1998, n.442, è stata prevista la proroga, sino al 31 dicembre 1999, dei contratti di gestione relativi all'affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione *dell'imposta comunale sulla pubblicità e della tassa per l'occupazione di spazi nelle aree pubbliche*.

Per quanto riguarda i rapporti concessori in atto, l'art.57 del d.lgs.13 aprile 1999, n.112, prevede la permanenza dell'affidamento fino al 2004 ai soggetti concessionari e commissari governativi.

Il legislatore si era già preoccupato di disciplinare il caso in cui l'emanazione del decreto ministeriale contenente il regolamento che definisce le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione all'albo avesse ritardato, prevedendo all'art. 32 del d.lgs. 13 maggio 1999, n.133, che l'accertamento o la riscossione dei tributi potesse avvenire da parte delle S.p.A. o S.r.l. a partecipazione pubblica maggioritaria, già costituite prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n.446 del 1997.

In sostanza, nella prolungata fase di transizione tra il regime previgente e l'attuazione delle richiamate leggi delega si è creata una situazione di precario equilibrio e confronto fra autonomie locali e interessi nazionali per il mantenimento dei livelli informativi e gestori assicurati dagli attuali affidatari del servizio, ai quali si stanno in ogni caso affiancando altri soggetti che competono fra di loro e con quelli tradizionali al fine di garantire un adeguato livello anche di accertamenti.

In diversi regolamenti è previsto l'accertamento con adesione. In alcuni comuni (S.Gennaro Vesuviano) è previsto l'affidamento a terzi solo per l'accertamento. Per quanto riguarda la tipologia tributaria, prevalente è l'affidamento congiunto dell'accertamento e della riscossione per le imposte di pubblicità, anche trasformata in tariffa, per l'ICI, per la TOSAP, poi COSAP, ed infine per la TARSU, per la quale l'affidamento dell'accertamento è rarissimo. Per quanto concerne le modalità, la maggior parte indicano genericamente la stipula o il rinnovo di convenzioni con concessionari seguite da disciplinari.

La stragrande maggioranza dei comuni prevede per l'imposta di pubblicità il minimo garantito. Per quanto riguarda la riscossione coattiva, trattasi non di una scelta dell'ente, ma della fattispecie residuale prevista dall'art.3 del d.lgs.112/99. Per quanto concerne i compensi per l'ICI è previsto il versamento della commissione prevista dal d.lgs.504/92.

Elevatissimi (in media il 30% con punte del 54%) gli aggi previsti per l'imposta di pubblicità.

G. Per quanto riguarda la gestione delle spese correnti, esse mostrano nel 1998, per il complesso degli enti esaminati, impegni di competenza per 58.300 miliardi, pagamenti totali per 52.905,1 miliardi e residui totali per 25.165,1 miliardi.

E' proseguita la crescita degli *impegni* di parte corrente (+2.324,5 md.) con un indice (4,15%) superiore a quello rilevato nell'esercizio 1997 (3,49%). Siffatto indice è risultato superiore a quello fissato per l'aumento tendenziale di tali spese nell'ambito delle pubbliche amministrazioni (3,7%) ed anche al tasso di inflazione programmato per il settore pubblico (1,8%). Tale aumento, verificatosi per i tre tipi di enti, è risultato più vivace per le comunità montane (12%) e più contenuto per i comuni (3,79%).

Nel comparto, il *tasso di realizzazione* degli impegni della competenza (72,87%), diminuito di 4,3 punti, si allontana dai valori elevati propri di queste spese che dovrebbero essere rapidamente effettuate.

La diminuzione dei pagamenti si è verificata soltanto per i comuni, ma con un importo elevato (-994,7 md.) che ha influenzato il risultato del comparto (-734 md.).

Nella competenza, l'aumento degli impegni e la diminuzione dei pagamenti hanno determinato per il comparto l'aumento dei *residui* dell'esercizio (+23,98%), cui hanno concorso province e soprattutto comuni, mentre per gli enti montani si è rilevato un modesto decremento (-1,7%).

Insoddisfacente risulta il *tasso di smaltimento* dei residui (52,6%), inferiore di circa mezzo punto al già modesto indice relativo all'esercizio 1997: segnala che aumentano le già

gravi difficoltà degli enti a realizzare gli impegni assunti negli anni precedenti. In conseguenza del forte aumento dei residui di competenza (+3.058,6 md.), i residui totali al termine dell'esercizio si sono accresciuti del 12,3%.

I *pagamenti totali* (52.905,1 md.) sono diminuiti del 2,29% per effetto di decrementi verificatisi per i comuni (-1528,6 md.), mentre province e comunità montane hanno realizzato aumenti per complessivi 289,5 miliardi.

Per le *province* si notano solo variazioni positive. Nella competenza, l'aumento più consistente (+433,6 md.) riguarda gli *impegni*, che invece nell'esercizio 1997 erano diminuiti del 2%. Detto aumento si è verificato per prestazioni di servizi e per trasferimenti (+657,3 md.), mentre sono diminuite le spese per interventi residuali (-200,9 md.) ed in misura minore quelle per il personale (-22,7 md.). Queste ultime, per effetto delle variazioni intervenute, per la prima volta sono state superate dalle spese per prestazioni di servizi, e segnalano una inversione di tendenza che potrebbe avere il significato di una maggiore considerazione, da parte degli enti, dei bisogni da soddisfare delle collettività amministrate, a meno che non siano state classificate tra le prestazioni di servizi anche spese per il personale utilizzato per effettuarli.

I *pagamenti totali*, cresciuti moderatamente di 159,3 miliardi per effetto prevalentemente di aumenti nella competenza (per 158,9 md.), non hanno impedito la crescita dei residui totali attestatisi sul 9,44%.

Quanto ai *residui*, all'aumento complessivo (+446,4 md.) ha concorso la lievitazione dei pregressi (per 171,6 md.) e di quelli dalla competenza (per 274,7 md.). L'aumento dei residui totali, sempre preoccupante in materia di spese correnti, che per loro natura dovrebbero consentire sollecite realizzazioni, segue con ritmo ben più vivace l'incremento del 3,42% rilevato nel 1997.

Il *tasso di realizzazione* degli impegni di competenza si attesta sul 68,6%, peggiorando di oltre un punto e mezzo il corrispondente indice rilevato nel 1997.

Decresce di oltre 1,8 punti il già modesto *tasso di smaltimento* dei residui che si attesta sul 44,24%.

Per i *comuni* si notano aumenti per impegni di competenza, per i quali la crescita (3,79%) risulta meno vivace rispetto al 1997 (4,21%), e per residui, sia dalla competenza (+27,86%) che totali (+13,53%).

Nella *competenza*, oltre al segnalato aumento degli impegni, decrescono i pagamenti (-994,7 md.) e, per il sommarsi degli effetti dei due fenomeni, aumentano i residui dell'esercizio (+2.788,4 md.). In conseguenza, il *tasso di realizzazione* degli impegni si attesta al 73,92% e segnala un peggioramento di 4,88 punti rispetto al corrispondente indice del 1997. Ciò potrebbe dipendere dalle difficoltà di cassa degli enti dovute alle restrizioni normativamente stabilite per l'utilizzazione delle giacenze di tesoreria statale.

I *pagamenti totali*, interrompendo la tendenza manifestata nei due esercizi precedenti, decrescono sensibilmente (-1.528,6 md.) per effetto di diminuzioni verificatesi, oltre che nella competenza, anche nei residui (-533,9 md.).

I *residui totali* mostrano una tendenza ad un sostenuto incremento (+2.335,3 md.) nonostante un'apprezzabile diminuzione dei pregressi (-453 md.) per il prevalere del segnalato netto incremento di quelli formati nell'esercizio (+27,8%).

Il *tasso di smaltimento* dei residui nel 1998 è rimasto pressoché stazionario e si è attestato sul modesto indice del 54,99%, valore poco consono alle spese correnti provenienti da esercizi precedenti e rivelatore di ritardi burocratici ed incagli nei procedimenti di spesa che accentuano il rallentamento delle erogazioni.

L'indicatore della *spesa per il personale* si è attestato al 31,77% degli impegni correnti, valore inferiore di 2,32 punti rispetto a quello corrispondente rilevato nel 1997 ed inferiore anche a quello del 1996.

Gli scostamenti maggiori si notano nelle aree regionali della Campania con il 40,28% e del Lazio con il 23,30%, ove tale incidenza è influenzata dal basso indice (21,76%) rilevato per

la città di Roma, che mostra di avere più ampi margini per interventi istituzionali con carattere di maggiore discrezionalità.

La spesa per *acquisto di beni e servizi* incide su quella corrente, in termini di impegni, per il 46,36%, valore in continua ascesa dal 1996, più accentuata nel biennio 1997-1998.

In ambito regionale, l'incidenza di tale spesa è compresa tra il 59,73% della Valle d'Aosta (ancora al primo posto come nel 1997) ed il 26,14% del Trentino Alto Adige, che nell'esercizio precedente si trovava al tredicesimo posto con il 39,63%.

Si è accentuata nel 1998 la flessione dell'indicatore per i *trasferimenti correnti*, che è risultato del 9,5% (mentre nel 1997 era dell'11,52% e nel 1996 dell'11,83%). Gli scostamenti maggiori si notano per gli ambiti regionali dell'Umbria (33,99%) e del Trentino Alto Adige (3,96%), ma in quest'ultimo ambito il valore dell'incidenza è influenzato dalle più favorevoli norme regionali e provinciali.

Le comunità montane evidenziano impegni di competenza per 902,2 miliardi, con un aumento di 97,1 miliardi rispetto al 1997 che conferma la tendenza manifestatasi nel 1996. I pagamenti totali (pari a 827,3 md.) sono aumentati in misura maggiore (+130,1 md.), soprattutto per l'aumento di quelli dell'esercizio (+101,7 md.).

I residui totali (397,2 md.) sono diminuiti di 17,5 miliardi, dopo gli aumenti che si erano verificati dal 1996.

H. Con riferimento agli *investimenti*, si evidenzia che l'azione delle pubbliche amministrazioni nel campo delle dotazioni infrastrutturali conosce nel 1998 una forte accentuazione, in coerenza con gli obiettivi di rilancio degli investimenti pubblici, che il Governo si era prefissato nei documenti di programmazione economico-finanziaria. In particolare, le province, i comuni e le comunità montane, che assorbono circa il 51% della spesa pubblica complessiva infrastrutturale, confermano pienamente nel 1998 la ripresa delle attività di investimento a livello locale, iniziatisi a partire dal 1994 dopo la fase di forte declino che aveva contrassegnato le politiche di intervento pubblico nei primi anni '90. Ciò è vero comunque più per quanto riguarda la gestione degli interventi di competenza del 1998 (accertamenti ed impegni), ovverosia le nuove iniziative di investimento, che avevano invece registrato una leggera flessione (-1,57%) nel 1997, che per quanto concerne la realizzazione effettiva degli investimenti già programmati e finanziati durante le passate gestioni (riscossioni e pagamenti).

Dall'analisi condotta sui conti consuntivi degli enti locali oggetto del referto è infatti emerso che gli accertamenti delle entrate in conto competenza, che costituiscono la rappresentazione sotto il profilo contabile delle risorse finanziarie "fresche", reperite per i nuovi programmi, si sono attestati all'importo di 32.439 miliardi rispetto ai 26.038 miliardi del 1997, registrando il netto incremento del 24,58%.

Parallelamente, sul fronte della spesa, gli impegni in conto competenza, ovverosia i programmi d'investimento finanziati e varati nell'anno, sono aumentati del 12,61% rispetto agli impegni del 1997 (27.634) portandosi al valore di 31.120 miliardi.

I dati finanziari più propriamente significativi degli andamenti della gestione nel comparto degli investimenti sono comunque i flussi di cassa. Dal momento che per il particolare regime giuridico degli impegni delle spese in conto capitale (art.27.5 del d.lgs. n.77/95) gli stessi non presuppongono necessariamente l'assunzione di una obbligazione giuridicamente perfezionata, è in effetti ai pagamenti delle spese stesse che corrispondono le concrete realizzazioni degli investimenti. Così come, sul fronte dell'entrata, le riscossioni dei finanziamenti accertati coincidono con gli stati di avanzamento delle opere.

Anche sul fronte delle riscossioni delle entrate in conto capitale si registra nell'esercizio 1998 un discreto incremento (6,63%): esse si portano infatti a 38.053 miliardi a fronte dei 35.687 miliardi dell'anno precedente. Più modesto (3%) l'aumento dei pagamenti, portatisi a 22.951 miliardi rispetto al 1997 in cui erano stati di 22.217.

Conseguentemente, la capacità di spesa degli enti, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente eseguiti (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'esercizio in

corso che in quelli precedenti (impegni totali), e che indica la velocità di realizzazione degli interventi, è scesa al valore del 25,86%, rispetto al 27,22% registrato nel 1997, che non può considerarsi soddisfacente.

Tra le varie, possibili destinazioni economiche dei programmi di investimento (indicate nel nuovo modello del conto del bilancio dagli *interventi*), di gran lunga prevalenti sono le acquisizioni di beni immobili (82,80%): in altri termini le opere pubbliche. Seguono nell'ordine i trasferimenti di capitale (9,08%) e le acquisizioni di beni mobili (4,9%).

La spesa nazionale pro-capite in conto capitale nel 1998, calcolata in riferimento agli impegni di competenza nei comuni censiti nel presente referto e tenuto conto della popolazione secondo le rilevazioni ISTAT 1998, è di lire 752.296 (687.000 nel 1997). Le punte più alte si registrano in Lombardia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta; le più basse in Molise, Abruzzo e Sicilia.

Quanto alle fonti di finanziamento, sono molteplici gli strumenti giuridico-operativi che gli enti locali hanno a disposizione per reperire le risorse necessarie agli investimenti.

In particolare, è da segnalare che continua a diminuire progressivamente la partecipazione dello Stato al sostegno della spesa infrastrutturale attraverso i trasferimenti dai Fondi erariali istituiti nel bilancio del Ministero dell'Interno.

Un ruolo determinante rivestono, invece, per il sostegno finanziario delle politiche territoriali di potenziamento delle infrastrutture, i trasferimenti in conto capitale dall'Unione europea, che trainano a loro volta la quota del necessario cofinanziamento nazionale (dello Stato, delle regioni, degli stessi enti locali), nonché il ricorso all'indebitamento, pur nei limiti e alle condizioni di cui alla normativa vigente.

In particolare, il reperimento di capitali sul mercato del credito copre nel 1998 il 36,04% del totale delle entrate destinate agli investimenti, con un incremento di 2,47 punti rispetto alla quota del 1997 (33,57%).

I. Con riferimento ai *risultati finali*, si osserva che tutte le *province*, come negli anni precedenti, presentano un risultato di amministrazione positivo, ma l'importo globale degli avanzi diminuisce del 3,38%, confermando una tendenzamanifestatasi nell'ultimo triennio.

In controtendenza con i risultati degli anni precedenti, l'importo totale degli avanzi di amministrazione dei *comuni* si è più che dimezzato, anche se gli enti che chiudono il bilancio consuntivo con un risultato positivo sono solo due in meno rispetto all'anno 1997.

Nelle *comunità montane* il numero degli enti con risultato positivo è aumentato da 249 a 250, ma l'importo globale è diminuito del 12,60% rispetto all'anno di riferimento.

Diminuisce il numero di enti che chiudono la gestione di competenza con un saldo positivo. Considerando, invece, la gestione complessiva, si notano generalmente risultati di amministrazione positivi, in quanto fortemente influenzati dai residui, il cui mantenimento in bilancio richiederebbe più approfondite analisi sostanziali.

L. Anche con riferimento all'esercizio 1998 è proseguita un'analisi sui principali aspetti della gestione finanziaria di *dodici grandi città* appartenenti alle due maggiori classi demografiche: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia.

Dai dati delle *entrate correnti* emerge, in primo luogo, che il tasso di crescita degli accertamenti di competenza raggiunge un livello (1,91%) sensibilmente inferiore a quello del complesso di comuni (2,41%) esaminati.

La composizione degli accertamenti non si discosta da quella rilevata per il complesso dei comuni. In particolare coincide l'incidenza del titolo I (entrate tributarie), mentre è minore quella delle entrate extratributarie, ed appare più incisivo il ruolo dei trasferimenti.

Il livello medio degli accertamenti di entrate correnti pro capite si attesta intorno ai 2 milioni di lire, raggiungendo la punta massima a Milano con 2.559.000 e quella minima a Bari con 1.276.000.

La maggiore incidenza di trasferimenti pro-capite si rileva a Napoli con 1.339.000 e quella minore a Roma con 554.000 lire.

Si nota nel complesso una flessione del tasso di realizzazione delle entrate correnti di circa 6 punti rispetto al 1997.

Il livello più basso osservato nei tre titoli riguarda i trasferimenti ed è ancora da addebitare al rallentamento delle riscossioni di trasferimenti dallo Stato (Bari con il 7,36% fa segnare il livello più basso di realizzazione relativamente al titolo II).

Risulta, al contrario, accresciuto il tasso di smaltimento dei residui che, tuttavia, non raggiunge ancora livelli soddisfacenti.

Passando a considerare la composizione del titolo I (entrate tributarie), si nota la prevalenza, in termini di accertamenti di competenza, delle imposte, le quali superano il 61% del totale.

La crescita dei maggiori tributi nelle grandi città (ICI e TARSU) si attesta, tuttavia, a livelli inferiori rispetto a quelli rilevati per il complesso dei comuni.

L'indicatore della pressione tributaria rimane, comunque, ad un livello decisamente più elevato rispetto alla media dei comuni (885.679) e raggiunge il livello minimo a Messina (225.000) e quello più elevato a Venezia (1.528.000), seppure in tale ultima città il dato risente della maggiore incidenza delle entrate tributarie diverse dalle imposte e tasse (nel caso i proventi della casa da gioco).

La *spesa corrente*, in termini di impegni di competenza del titolo I, ascende a 19.740,9 miliardi, è aumentata rispetto al 1997 di 846,4 miliardi e costituisce più del 40% degli impegni dei 1106 comuni con più di 8000 abitanti esaminati.

In relazione alle funzioni, tale spesa è prevalentemente destinata per oltre il 61% (e con un aumento di mezzo punto rispetto al 1997), alla viabilità e trasporti, all'amministrazione generale ed alla gestione del territorio e dell'ambiente. L'esame per città mostra che in tali funzioni, prevale Roma.

Le rimanenti 9 funzioni assorbono meno del 39% degli impegni correnti e, tra di esse, cinque (concernenti lo sviluppo economico, il settore sportivo e ricreativo, i servizi produttivi, la giustizia, il campo turistico) appaiono marginali.

Per quanto concerne gli interventi, prevalgono le prestazioni di servizi che hanno superato quelli per il personale e, da sole, assorbono oltre un terzo degli impegni. Gli interventi per il personale (30,8%) insieme con quelli per interessi passivi ed oneri finanziari fanno individuare una quota di oltre il 41% di impegni con maggiori caratteri di tendenziale rigidità.

Altri interventi maggiormente dotati riguardano i trasferimenti e gli oneri straordinari della gestione di competenza che complessivamente incidono sugli impegni per oltre il 19%.

Marginali appaiono gli interventi per acquisti di beni di consumo, utilizzo di beni di terzi e per imposte e tasse.

Il rapporto tra gli impegni di competenza ed il numero degli abitanti si attesta a lire 2.147.321 (+180.387 lire rispetto al 1997), con maggiori scostamenti verso l'alto per Roma (lire 2.544.644), Venezia, Milano e verso il basso per Bari (lire 1.269.433), Messina, Catania.

Il rapporto tra gli interventi per il personale ed il numero degli abitanti si attesta a 636.648 lire (-33.173 lire rispetto al 1997), con scostamenti verso l'alto per Firenze (lire 775.319), Milano, Catania e verso il basso per Bari (lire 363.513), Roma e Messina.

Il rapporto per abitante degli impegni per interessi passivi si colloca a 162.120 lire (172.104 lire nell'esercizio precedente) e presenta, come nel 1997, valori superiori per Milano (lire 299.587), Roma, Genova e inferiori per Palermo (lire 52.829), Messina, Bari, Catania.

Il tasso di realizzazione degli impegni per funzioni, rispetto al dato medio del 67,83% (78,42% nel 1997), presenta valori più elevati per la polizia locale (86,08), la gestione del territorio, i servizi produttivi e più bassi per viabilità e trasporti (42,76%), turismo e sviluppo economico.

Con riferimento alle singole città, spiccano in positivo i valori di Venezia (86,26%), Torino, Bologna e in negativo di Roma (54,14%) Milano, Bari. I valori più alti si rinvencono

con riferimento alla polizia locale per Napoli (92,71%), Bologna, Messina; con riferimento alla gestione del territorio, per Venezia (96,09%), Genova, Torino; con riferimento ai servizi produttivi per Bari, Catania e Torino (100%).

I valori più bassi pongono in evidenza Roma (26,3%) per viabilità e trasporti, Milano (35,5%) per il turismo e Palermo (36,11%) per le stesse spese.

Quanto al tasso di smaltimento, il dato medio (43,26%, inferiore a quello del 1997 per 1,42 punti) è del tutto insoddisfacente e, con riferimento alle città, è superato da Bologna (81,1%), Venezia, Firenze, Torino e ne restano lontani, in negativo, Catania (25,47%), Milano, Bari.

Presentano un valore più elevato le funzioni per servizi produttivi (77,25%) *con punte superiori per Bologna e Palermo* (con il 100%) e Firenze (98,22%) e inferiori per Bari, Catania, Napoli, Torino e Messina con nessun pagamento a fronte di residui pregressi nell'esercizio (57 milioni per Bari, 2,2 miliardi per Catania e 1,3 miliardi per Napoli); per il turismo (65,64%) con punte più alte per Bari (100%), Bologna, Palermo, Torino e più basse per Catania (3,93%), Milano, Roma; *per la cultura e beni culturali* (61,95%) con apici positivi per Bologna (92,40%), Palermo, Venezia e inferiori per Catania (15,11%) Firenze, Napoli.

Hanno, invece, un indice più basso, la viabilità e trasporti (29,23%) con punte positive per Bologna (98,79%), Firenze, Palermo e inferiori per Milano (4,61%), Bari, Genova; lo sviluppo economico (29,50%) con valori massimi per Firenze (89,80%), Torino, Napoli e minimi per Catania (5,51%), Bari, Roma; la gestione del territorio (40,68%) con valori elevati per Torino (87,40%), Firenze, Venezia e bassi per Catania (22,75%), Milano, Bari.

In tema di *investimenti* sono considerati, per le dodici città, sia gli interventi che le risorse per finanziarli. Quanto a queste ultime, il totale degli accertamenti di entrata in conto competenza nel 1998 (8.835,2 md.) presenta un notevole incremento rispetto al precedente esercizio (+41,35%); un aumento ancora più sensibile si nota nelle effettive riscossioni (+74,11%). Dal raffronto dei dati dei due esercizi in esame risulta che, riguardo alle singole città, per gli accertamenti rivestono una posizione di spicco i comuni di Milano (+382,35%), e Torino; le altre subiscono quasi tutte un regresso nel finanziamento delle nuove iniziative di investimento, in particolare Venezia (-56,13%) e Palermo.

Analoga situazione si rinviene quanto alla riscossione dei finanziamenti.

Il tasso di realizzazione delle entrate si attesta al 48,11%, migliorando di oltre nove punti il corrispondente valore del 1997. Si collocano al di sopra del tasso medio le città di Torino (81,61%), Milano e Bologna; registrano punte minime, ad una sola cifra intera, Messina (5,39%), Bari e Genova.

Quanto alle spese, nella competenza, gli impegni (13.560,1 md.) sono aumentati dell'11,75%; i pagamenti sono, invece, diminuiti dell'1,06%. Di conseguenza, il tasso di realizzazione (51,55%) è leggermente peggiorato rispetto al 1997.

Il tasso di smaltimento dei residui è ancorato ad un valore non soddisfacente (5,04%), anche se di poco migliorato.

Dall'analisi delle spese per funzioni si nota che buona parte delle risorse per investimenti è assorbita nei campi delle attività generali (49,71%), della viabilità e dei trasporti (29,8%) della gestione del territorio e dell'ambiente (10,21%).

Nessuna delle dodici città presenta tutti i *risultati finanziari finali* positivi.

Nella gestione di competenza delle dodici città, solo quattro (Torino, Venezia, Firenze e Milano) presentano nel 1998 un risultato positivo. Considerando anche la gestione dei residui, tutte presentano un risultato di amministrazione positivo, influenzato proprio dai residui medesimi.

Roma, da quattro anni, e Palermo da due anni, presentano risultati negativi sia per la situazione economica di competenza (accertamenti ed impegni di parte corrente) sia per la situazione economica di cassa (riscossioni e pagamenti totali di parte corrente), e sia ancora per il risultato della gestione di competenza (tutti gli accertamenti e gli impegni di competenza).

Migliora la situazione economica di cassa per Bologna e Catania, i cui saldi (negativi nel 1997) sono ora positivi.

PARTE TERZA

A. Al fine di verificare il mantenimento dell'*equilibrio di bilancio* degli enti locali, è stata condotta una specifica indagine — riguardante tutte le amministrazioni provinciali e comunali — per rilevare l'importo dei *debiti fuori bilancio* riconosciuti ma non ancora finanziati con impegni di spesa alla data del 31 dicembre 1998.

L'indagine ha riguardato 7.633 enti (97 province e 7.536 comuni, che hanno risposto alla richiesta di dati, documenti e notizie formulate dalla Sezione) ed ha evidenziato che 127 amministrazioni al 31 dicembre 1998 presentavano debiti fuori bilancio riconosciuti, ma ancora da impegnare in esecuzione di piani di riequilibrio pluriennali. L'ammontare di tali debiti è risultato di 117 miliardi (pari all'1,61% del totale degli accertamenti delle entrate correnti dell'esercizio 1998 dei medesimi enti). Del predetto importo, 91 miliardi riguardano debiti riconosciuti nel corso del 1998, mentre i rimanenti 25 si riferiscono a debiti riconosciuti in esercizi precedenti.

Al termine dell'esercizio 1998 i debiti fuori bilancio ancora da ripianare per province e comuni con più di 8.000 abitanti sono diminuiti, rispetto all'esercizio precedente, del 30%.

Un esame più approfondito è stato effettuato per 19 enti la cui situazione debitoria è apparsa di più rilevante entità.

B. Un'analisi su gestioni di enti locali in *disavanzo d'amministrazione*, distribuiti in quasi tutte le regioni, ha evidenziato che l'importo complessivo del disavanzo ammonta a circa 29 miliardi, che incidono sulla popolazione per 127.921 lire pro-capite. Alcuni comuni superano di oltre il doppio tale valore medio.

Quanto al rapporto tra disavanzo ed entrate correnti, alcuni comuni superano l'indice del 20%, che può ritenersi sintomo di una maggiore gravità dello squilibrio manifestatosi nella gestione.

Le cause più ricorrenti del deficit di amministrazione attengono alla eliminazione dei residui attivi ritenuti insussistenti, nella fase del riaccertamento preliminare all'inserimento degli stessi nel conto del bilancio ed al sovradimensionamento degli stanziamenti di entrata in relazione ad ottimistiche previsioni di recupero dell'evasione fiscale.

Il sistema più seguito per il ripiano dei disavanzi è risultato, come per il passato, l'alienazione di beni del patrimonio disponibile. Non mancano, tuttavia, casi in cui gli enti hanno reperito le fonti di finanziamento nei mezzi ordinari di bilancio.

Per la maggior parte degli enti la situazione di disavanzo è imputabile alla gestione dei residui, fenomeno che indica difficoltà finanziarie relative agli interventi posti in essere negli esercizi precedenti.

C. Il fenomeno del *dissesto* ha complessivamente coinvolto, dall'emanazione delle norme regolatrici del 1989 al 21 maggio 2000, 411 enti locali, di cui solo un'amministrazione provinciale: Napoli. Le dichiarazioni di dissesto hanno interessato 33 comuni dell'area settentrionale, 47 dell'area centrale, 308 dell'area meridionale e 23 dell'area insulare.

Nel 1999 sono stati dichiarati cinque dissesti e riguardano due comuni della Campania, uno della Calabria, uno della Lombardia ed uno della Sicilia; nei primi cinque mesi del 2000 sono stati dichiarati tre dissesti, di cui due nel Lazio ed uno in Campania. L'analisi per dimensione demografica ha riguardato 355 comuni fino a 10.000 abitanti, che costituiscono l'86,4% del totale degli enti in dissesto, e 56 comuni appartenenti a più elevate classi demografiche, tra i quali Napoli, Potenza, Benevento, Guidonia Montecelio (RM) e Chieti.

Gli enti che hanno dichiarato il dissesto fino al 1998, per i quali non risulta conclusa la procedura di liquidazione della situazione debitoria pregressa, sono 160: di essi 43 hanno dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e 61 tra il 1991 ed il 1993. Per 104 enti sono trascorsi più di sette anni senza che sia stata conclusa la procedura di liquidazione delle passività pregresse. Presentano un maggior numero di comuni in tali condizioni la Campania (40) e la Calabria (36).

L'onere complessivo dello Stato per fronteggiare situazioni di dissesto degli enti locali ammonta, dal 1989, a 2.216,5 miliardi. L'analisi per zone geografiche evidenzia che nell'area

settentrionale sono stati concessi 28 mutui per un ammontare complessivo di 56,2 miliardi, nell'area centrale 44 mutui per un ammontare di 124,8 miliardi, nell'area meridionale 293 per un ammontare di 1.938,5 miliardi, nell'area insulare 21 per un ammontare di 97 miliardi.

Allo scopo di verificare il rispetto delle prescrizioni ministeriali impartite per assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio attraverso l'attivazione delle entrate proprie e la riduzione delle spese correnti è stata condotta un'analisi su 38 comuni che hanno dichiarato il dissesto nel 1994. Il 40% delle relazioni degli organi di revisione - ai quali spettava la verifica e la comunicazione al consiglio dell'ente ed al comitato regionale di controllo dei risultati degli accertamenti compiuti - presentano generiche considerazioni sul rispetto delle prescrizioni e da queste non è possibile trarre elementi per una valutazione dei comportamenti tenuti dalle amministrazioni interessate.

Dai dati sulla consistenza del personale in servizio è emerso che in alcuni comuni è presente un cospicuo numero di addetti a lavori socialmente utili, le cui retribuzioni non gravano sui bilanci comunali che pur sopportano taluni modesti oneri indiretti. La presenza del suddetto personale consente, in circa la metà degli enti esaminati, di mantenere attività e servizi senza che siano effettuate operazioni di razionalizzazione dell'organizzazione ai fini degli equilibri di bilancio. Si è rilevato inoltre, in alcuni casi, che ad una riduzione del numero dei dipendenti in servizio è corrisposto un incremento delle spese complessive per il personale.

Parzialmente efficaci sono risultate le misure adottate per assicurare la stabilità degli equilibri di bilancio. Gli enti interessati avrebbero dovuto mantenere ai massimi livelli e per cinque anni dalla redazione dell'ipotesi di bilancio stabilizzato, le aliquote dei tributi, le tariffe, i canoni, i contributi. In realtà, per quanto concerne l'imposta comunale sugli immobili, che rappresenta per i comuni la posta di entrata più rilevante, solo il 27% degli enti esaminati ha fissato l'aliquota alla misura massima del 7 per mille, mentre il 70% degli enti ha adottato l'aliquota del 6 per mille ed un comune del 6,5 per mille. La maggiorazione delle aliquote avrebbe dovuto produrre un incremento in termini di accertamenti che, secondo quanto rilevato dalle certificazioni a consuntivo, non si è riscontrato in misura diffusa.

Tutti i comuni hanno garantito la copertura minima dei costi dei servizi a domanda individuale, del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio di acquedotto.

Ritardi sono stati registrati nella definizione dei procedimenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi che avrebbero dovuto essere conclusi entro un anno dalla notifica del decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Più della metà degli enti esaminati ha avviato le procedure di sanatoria. Si è rilevato, però, che anche enti che hanno fornito dati analitici sui risultati ottenuti, a distanza di anni dalla scadenza del termine su indicato, non hanno ancora definito tutte le istanze pendenti. Cinque comuni hanno affidato a terzi l'istruttoria e la definizione delle pratiche di condono, ottenendo in alcuni casi risultati insoddisfacenti. Solo la metà degli enti ha provveduto all'adeguamento ai prezzi di mercato dei canoni delle unità immobiliari destinate ad abitazione e degli altri beni immobili dati in locazione.

Sul fronte del recupero delle evasioni fiscali circa la metà dei comuni ha effettuato interventi e 9 hanno affidato l'accertamento e la riscossione delle imposte arretrate a società private senza che siano stati indicati nella maggior parte dei casi i risultati conseguiti.

Per quanto concerne il mantenimento delle condizioni di equilibrio finanziario della gestione, la maggior parte degli enti ha adottato le relative deliberazioni in corso di esercizio.

Si è inoltre rilevato che, nel corso dello stesso esercizio, sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio: nel 1995 in un comune, nel 1996 in sei comuni, nel 1997 in nove comuni, nel 1998 in diciannove comuni, nel 1999 in dodici comuni.

Il saldo della gestione di parte corrente in termini di competenza è risultato negativo nel 1997 in 4 comuni e nel 1998 in 7 comuni. Parimenti negativo è stato il saldo di parte corrente in termini di cassa in 5 comuni nel 1995, in 11 nel 1996, in 22 nel 1997 e in 15 enti nel 1998.

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

a p p r o v a

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 19 luglio 2000.

Il relatore
F.to Luigi CONDEMI

Il Presidente f.f.
F.to Giuseppe S. LAROSA

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 31 luglio 2000

Il Dirigente
F.to Roberto SERRA