

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

Doc. XLVI-bis
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI
DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E
DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO
FINANZIARIO 1993

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

DELIBERAZIONE N. 3/1995

VOLUME I

—————
COMUNICATE ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1995
—————

INDICE DEL VOLUME PRIMO**DELIBERAZIONE n. 3 /1995** pag. XIII**RELAZIONE :****PARTE I****Quadro normativo generale:**

1. Quadro normativo nazionale	pag.	1
1.1 Premessa	pag.	1
1.1.1 Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504	pag.	3
1.1.2 I trasferimenti erariali	pag.	5
1.1.3 Copertura tariffaria del costo di taluni servizi	pag.	5
1.1.4 Disciplina a regime dei trasferimenti erariali	pag.	6
1.1.5 Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.)	pag.	6
1.1.6 Tributi provinciali	pag.	7
1.1.7 Decreti legislativi nn.ri 29, 470 e 546 del 1993	pag.	8
1.1.8 Legge Regione Sicilia 13 agosto 1992, n.7, e legge 25 marzo 1993, n.81	pag.	11
1.1.9 Normativa rilevante dopo il 1993	pag.	12
2. Le autonomie locali nel contesto europeo	pag.	14
2.1 Il Comitato delle regioni	pag.	14
2.2 La Carta europea dell'autonomia locale	pag.	21
2.3 I fondi strutturali	pag.	23
3. Statuti Province e Comuni	pag.	34
3.1 Premessa	pag.	34
3.2 L'obbligo dell'adeguamento statutario	pag.	34
3.3 Oggetto dell'indagine	pag.	36
3.4 Conclusioni	pag.	39
4. Adempimenti degli enti	pag.	41
4.1 Obbligo di trasmettere alla Sezione i conti consuntivi	pag.	41
4.2 Richieste istruttorie	pag.	83

PARTE II**a) Gestione finanziaria:**

1. Prospettazione generale della finanza locale anno 1993	pag. 87
1.1 Manovra di finanza pubblica relativa all'esercizio 1993	pag. 87
1.2 Analisi dei risultati conseguiti nella finanza statale	pag. 90
1.3 Il conto consolidato del settore statale	pag. 94
1.4 Il ruolo riservato agli enti locali	pag. 96
2. La gestione di parte corrente	pag. 104
2.1 Entrate correnti	pag. 104
2.1.1 Amministrazioni provinciali	pag. 107
2.1.1.1 Entrate correnti complessive	pag. 107
2.1.1.2 Entrate tributarie	pag. 111
a) Il tributo per l'ambiente	
b) L'addizionale sul consumo dell'energia elettrica	
2.1.1.3 Trasferimenti	pag. 113
2.1.1.4 Entrate extratributarie	pag. 114
2.1.2 Amministrazioni comunali	pag. 115
2.1.2.1 Entrate correnti complessive	pag. 115
2.1.2.2 Entrate tributarie	pag. 119
a) Imposta comunale sugli immobili (ctg. 1 ^ª)	
b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (ctg. 1 ^ª)	
c) Addizionale sul consumo dell'energia elettrica (ctg. 1 ^ª)	
d) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (ctg. 1 ^ª)	
e) La tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (ctg. 2 ^ª)	
2.1.2.3 Trasferimenti	pag. 126
2.1.2.4 Entrate extratributarie	pag. 127
a) Proventi dei servizi pubblici (ctg. 1 ^ª)	
b) Proventi dei beni comunali (ctg. 2 ^ª)	
c) Interessi su anticipazioni e crediti (ctg. 3 ^ª)	

2.1.3	Comunità montane	pag.	130
2.1.3.1	Entrate correnti complessive	pag.	130
2.1.3.1	Proventi dei beni e servizi	pag.	133
2.1.3.3	Trasferimenti	pag.	135
2.1.4	Indicatori finanziari dell'entrata corrente	pag.	137
	<i>a) Indicatore dell'autonomia finanziaria</i>		
	<i>b) Indicatore dell'autonomia tributaria</i>		
	<i>c) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie</i>		
3.	La gestione di parte corrente delle spese	pag.	141
3.1	Spese correnti	pag.	141
3.2	Amministrazioni provinciali	pag.	143
3.2.1	Spese complessive	pag.	143
3.2.1.1	Spese per il personale	pag.	146
3.2.1.2	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	147
3.2.1.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	148
3.2.1.4	Spese per interessi passivi	pag.	148
3.2.1.5	Spese per amministrazione generale	pag.	149
3.2.1.6	Spese per azioni ed interventi nel campo sociale	pag.	149
3.2.1.7	Spese per trasporti e comunicazioni	pag.	150
3.2.1.8	Rimborso di prestiti	pag.	151
3.3	Amministrazioni comunali	pag.	151
3.3.1	Spese complessive	pag.	151
3.3.1.1	Spese per il personale	pag.	156
3.3.1.2	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	157
3.3.1.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	157
3.3.1.4	Spese per interessi passivi	pag.	158
3.3.1.5	Spese per amministrazione generale	pag.	159
3.3.1.6	Spese per azioni e interventi nel campo sociale	pag.	159
3.3.1.7	Spese per trasporti e comunicazioni	pag.	160
3.3.1.8	Rimborso di prestiti	pag.	161
3.4	Comunità montane	pag.	161
3.4.1	Spese correnti	pag.	161
3.4.1.1	Spese per il personale	pag.	164
3.4.1.2	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	164
3.4.1.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	165

3.4.1.4	Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni	pag. 165
	<i>a) Indicatore della spesa di funzionamento</i>	
	<i>b) Indicatore della spesa per il personale</i>	
	<i>c) Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi</i>	
4.	Le anticipazioni di cassa ed il loro costo. Gli scoperti di cassa	pag. 171
4.1	Analisi particolare sui comuni	pag. 173
5.	La gestione degli investimenti	pag. 184
5.1	Premessa	pag. 184
5.2	Il quadro normativo di riferimento	pag. 185
5.3	Entrata	pag. 189
5.3.1	Le alienazioni di beni patrimoniali	pag. 194
5.3.2	Le riscossioni di crediti	pag. 197
5.3.3	I trasferimenti di capitale	pag. 198
5.3.4	Le accensioni di prestiti	pag. 201
5.4	Spesa	pag. 205
5.4.1	La localizzazione territoriale delle iniziative di investimento	pag. 210
5.4.2	Analisi per categorie	pag. 212
5.5	Il saldo della gestione degli investimenti	pag. 220
5.6	Indicatori finanziari	pag. 226
5.7	Conclusioni	pag. 230
6.	Partite di giro	pag. 233
6.1	Metodo di indagine	pag. 233
6.1.1	Amministrazioni provinciali	pag. 234
6.1.1.1	Entrate	pag. 234
6.1.1.1.1	Accertamenti	pag. 234
6.1.1.1.2	Riscossioni	pag. 235
6.1.1.1.3	Residui attivi	pag. 235
6.1.1.2	Spese	pag. 236
6.1.1.2.1	Impegni	pag. 236
6.1.1.2.2	Pagamenti	pag. 236
6.1.1.2.3	Residui passivi	pag. 237
6.1.1.2.4	Rapporti interni fra le diverse attività di gestione	pag. 237
6.1.2	Amministrazioni comunali	pag. 239
6.1.2.1	Entrate	pag. 239
6.1.2.1.1	Accertamenti	pag. 239

6.1.2.1.2	Riscossioni	pag. 240
6.1.2.1.3	Residui attivi	pag. 240
6.1.2.2	Spese	pag. 241
6.1.2.2.1	Impegni	pag. 241
6.1.2.2.2	Pagamenti	pag. 242
6.1.2.2.3	Residui passivi	pag. 242
6.1.2.2.4	Rapporti interni fra le diverse attività di gestione	pag. 242
6.1.3	Comunità montane	pag. 245
6.1.3.1	Entrate	pag. 245
6.1.3.1.1	Accertamenti	pag. 245
6.1.3.1.2	Riscossioni	pag. 245
6.1.3.1.3	Residui attivi	pag. 246
6.1.3.2	Spese	pag. 246
6.1.3.2.1	Impegni	pag. 246
6.1.3.2.2	Pagamenti	pag. 247
6.1.3.2.3	Residui passivi	pag. 247
6.1.3.2.4	Rapporti interni fra le diverse attività di gestione	pag. 248
6.1.4	Conclusioni	pag. 249
6.1.5	Ritenute previdenziali	pag. 250
6.1.5.1	Quadro normativo	pag. 250
6.1.5.2	Relazione finanziaria	pag. 253
6.1.5.3	Rapporto fra le diverse attività di gestione	pag. 256
6.1.5.3.1	Rapporto fra riscosso e accertato	pag. 256
6.1.5.3.2	Rapporto pagamenti e impegni	pag. 257
6.1.5.3.3	Rapporto pagamenti e riscossioni	pag. 258
7.	Risultati finali delle gestioni	pag. 259
7.1	Premessa	pag. 259
7.2	Esame delle risultanze	pag. 264
7.2.1	Risultanze finali delle gestioni delle province	pag. 265
7.2.1.1	Situazione economica di competenza	pag. 265
7.2.1.2	Situazione economica di cassa	pag. 266
7.2.1.3	Risultato della gestione di competenza	pag. 267
7.2.1.4	Risultato di amministrazione disponibile	pag. 269
7.2.2	Risultanze finali delle gestioni dei comuni	pag. 270
7.2.2.1	Situazione economica di competenza	pag. 270

7.2.2.2	Situazione economica di cassa	pag. 271
7.2.2.3	Risultato della gestione di competenza	pag. 273
7.2.2.4	Risultato di amministrazione disponibile	pag. 275
7.2.3	Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane	pag. 276
7.2.3.1	Situazione economica di competenza	pag. 276
7.2.3.2	Situazione economica di cassa	pag. 277
7.2.3.3	Risultato della gestione di competenza	pag. 278
7.2.3.4	Risultato di amministrazione disponibile	pag. 279
7.3	Attendibilità del risultato di amministrazione e fondatezza dei residui	pag. 279
7.3.1	Situazioni dei residui	pag. 284
7.3.1.1	Residui attivi	pag. 285
7.3.1.2	Residui passivi	pag. 287
7.3.1.3	Residui passivi perenti	pag. 290
7.3.1.4	Cancellazione dei residui attivi	pag. 298

P A R T E I I I

La gestione del patrimonio e del demanio:

1.	Premessa	pag. 301
2.	L'adempimento degli enti locali all'obbligo di presentazione del conto del patrimonio	pag. 303
3.	I dati riguardanti le scritture degli inventari	pag. 307
4.	Indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili	pag. 316
4.1	I dati relativi alla redditività dei beni di province e comuni	pag. 321
5.	La rilevazione del debito pubblico locale. Il saldo patrimoniale	pag. 324
6.	Espressioni qualitative e quantitative e differenze rispetto al debito dello Stato	pag. 327
7.	La rilevazione contabile demaniale. Punto di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del demanio	pag. 334
7.1	Premessa	pag. 334
7.2	I conti demaniali	pag. 339
7.3	I risultati dell'indagine e le istruttorie conseguenziali	pag. 340

7.4 Problemi emersi e conclusioni	pag. 347
8. La tenuta della contabilità: orientamenti dopo il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77	pag. 351
9. La partecipazione degli enti locali alle Società per Azioni	pag. 352
9.1 Osservazioni preliminari	pag. 352
9.2 I settori di intervento delle Società per Azioni	pag. 353
9.3 La nuova normativa riguardante le Società per Azioni degli enti locali	pag. 357
9.4 I limiti di intervento degli enti locali nelle nuove Società per Azioni e le forme di vigilanza e controllo sulle stesse	pag. 362
9.5 Le nuove norme finanziarie e contabili	pag. 367
10. Le nuove istituzioni degli enti locali	pag. 369

P A R T E I V

Dal riscontro del buon andamento alla valutazione dei controlli interni:

1. Riforma delle funzioni e nuovo assetto organizzativo	pag. 375
1.1 Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e riforma delle attribuzioni di controllo della Corte dei Conti	pag. 375
1.2 Intestazione all'istituto di nuove funzioni	pag. 376
1.3 Rilevanza ed efficacia nei confronti della Sezione enti locali	pag. 378
1.4 Deliberazione n. 1 del 18 febbraio 1994 e piano delle rilevazioni	pag. 378
1.5 Valutazioni in ordine ai contenuti e applicazione della legge n. 20 del 1994 (adunanza del 28 ottobre 1994)	pag. 385
1.6 Determinazione delle competenze - Deliberazione delle SS.RR. 15 - 20 dicembre 1994	pag. 395
1.7 Sentenza della Corte costituzionale	pag. 396
1.8 Deliberazione delle SS.RR. in ordine allo schema di decreto legislativo concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali	pag. 402
1.9 Nuovo assetto organizzativo della Sezione	pag. 404
2. Valutazione e funzionamento dei controlli interni	pag. 413
2.1 Funzioni e strutture del controllo interno di gestione nel quadro del recente riordino delle Amministrazioni pubbliche	pag. 413

2.2	Controllo di gestione nelle aziende private	pag. 416
2.3	Controllo interno di gestione nelle pubbliche amministrazioni	pag. 419
2.4	Controllo di gestione sugli enti locali	pag. 422
2.5	Criteri dell'efficienza e dell'efficacia	pag. 425
2.6	Prime attuazioni del controllo intero di gestione da parte di enti locali	pag. 427
2.7	Esame delle risultanze delle relazioni dei collegi dei revisori	pag. 429
2.8	Indagine su alcune patologie evidenziate dai collegi dei revisori dei conti	pag. 435
2.9	Esame delle risultanze delle rilevazioni delle Giunte	pag. 442
2.10	Individuazione di modalità di verifica da parte della Sezione sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali	pag. 449
3.	Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi. Finalità	pag. 452
3.1	Compensi incentivanti - Origine e sua evoluzione	pag. 452
3.2	Considerazioni alla luce del nuovo contratto	pag. 455
3.3	Metodologia dell'indagine	pag. 456
3.3.1	Questionario	pag. 456
3.4	Percentuale delle risposte fornite dalle amministrazioni	pag. 457
3.5	Impegni globali sul fondo-impegni e pagamenti destinati all'incentivazione	pag. 459
3.6	Individuazione parametri	pag. 461
3.7	Modalità di riparto dei compensi	pag. 462
3.8	Rilevazione dei carichi individuali di lavoro	pag. 467
3.9	Considerazioni conclusive	pag. 468
4.	Gestione dell'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni	pag. 470
5.	Attività contrattuale	pag. 471
5.1	Premessa	pag. 471
5.2	Dati di consuntivo	pag. 474
5.2.1	L'analisi dei dati rilevati dall'"allegato A" (Titolo II, categoria 1°)	pag. 479
5.3	L'edilizia	pag. 482
5.3.1	Dati del settore	pag. 488
5.3.2	Edilizia scolastica	pag. 491
5.4	Opere pubbliche	pag. 499
5.4.1	Andamento del settore	pag. 502
5.4.2	Lo stato di attuazione di alcuni programmi relativi alla gestione del territorio	pag. 505
5.5	La riforma degli appalti	pag. 510
5.5.1	La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici	pag. 513

5.6	La riforma dell'ordinamento finanziario e contabile ed i riflessi nel settore degli investimenti	pag. 518
5.7	Andamento della spesa per appalti pubblici	pag. 520
5.8	Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche	pag. 524
5.9	La progettazione delle opere pubbliche	pag. 528
	5.9.1 Lo stato dei progetti	pag. 528
	5.9.2 Le consulenze esterne	pag. 531
5.10	L'applicazione della normativa antimafia	pag. 537
5.11	Le politiche comunitarie: la riforma dei fondi strutturali e gli interventi nelle "aree depresse"	pag. 542
	5.11.1 L'utilizzo dei fondi comunitari e le frodi	pag. 549
5.12	Le direttive comunitarie	pag. 553
	5.12.1 Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n.157 relativo all'appalto dei servizi	pag. 554
	5.12.2 Il decreto legislativo 17 marzo 1995, n.158 relativo ai "settori esclusi"	pag. 555
5.13	La legislazione regionale	pag. 557
5.14	Osservazioni conclusive	pag. 558
6.	Incarichi di consulenza per l'elaborazione di statuti e regolamenti	pag. 562
	6.1 Generalità	pag. 562
	6.2 Adempimento dell'obbligo da parte delle amministrazioni provinciali	pag. 563
	6.3 Incarichi conferiti dai comuni	pag. 565
	6.4 Conclusioni	pag. 573



Deliberazione n. 3/1995

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore **BUSCEMA**

Consiglieri: Dott. Felice **MASI**

Dott. Francesco **COMPASSO**

Dott. Luigi **PELUSO**

Dott. Antonino **SANCETTA**

Dott. Giuseppe Salvatore **LA ROSA**

Dott. Corrado **VALVO**

Dott. Giovanni Battista **GOLETTI**

Dott. Enrico **MAROTTA**

Dott. Benito **CARUSO**

Dott. Antonio **DE TROIA**

Dott. Umberto **CAZZUOLA**

Dott. Gennaro **FARACCA**

Dott. Franco **FRANCESCHETTI**

Dott. Antonio **GALIANI**

Dott. Luigi **CONDEMI**

Dott. Guido **MACCAGNO**

Dott. Francesco **PETRONIO**

Dott. Orietta **LUCCHETTI BALSAMO**

Dott. Maria Luisa **DE CARLI**

Udite, nelle adunanze del 5, 12, 19 e 26 maggio 2, 9 e 23 giugno, 3 e 10 luglio 1995, le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della Relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 21 luglio 1995, la relazione finale del Cons. Antonino SANCETTA;

CONSIDERATO

1. Le argomentazioni che seguono tendono ad offrire al Parlamento della Repubblica sintetiche notizie sui risultati dell'esame e controllo svolti sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'attività amministrativa degli enti locali, in conformità al piano delle rilevazioni adottato con delibera n.3 del 22 luglio 1994. Esposizione analitica di dati, fatti di gestione e controlli eseguiti è contenuta nella Relazione e nel volume degli allegati.
2. La normativa per il 1993 è fortemente caratterizzata dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504; atto legislativo che conferisce effettivo contenuto al principio di garanzia dei servizi locali indispensabili, enunciato dall'art.54 della legge n.142 del 1990 ed introduce nell'ordinamento l'imposta comunale sugli immobili e nuovi tributi di spettanza provinciale.
Va anche sottolineata la significativa carica innovativa recata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modifiche in tema di organizzazione degli uffici e rapporti di lavoro.
Una svolta di grande rilievo nella disciplina per l'elezione degli organi politici degli enti locali è realizzata dalla legge 25 marzo 1993, n.81, che prevede l'elezione diretta del Sindaco.
3. Al 30 aprile 1995, risultano pervenuti i conti consuntivi di tutte le province (92), di 1.308 comuni di competenza, di 335 comunità montane. Non sono stati acquisiti i conti di 17 comuni e di 3 comunità montane, indicati nella

Relazione. Nei confronti degli inadempienti la Sezione promuoverà le azioni previste e consentite dall'ordinamento.

4. La politica economica nazionale impostata dal Governo, per il 1993, in tema di finanza locale, tendeva al riordino del settore per non vanificare la riforma delle autonomie introdotta dalla legge n.142 del 1990.

Le direttive allo scopo miravano a conseguire i seguenti risultati:

- aumento delle entrate proprie;
- decremento dei flussi dei trasferimenti statali;
- revisione e armonizzazione di imposte e tasse già esistenti a favore degli enti locali;
- contenimento della spesa corrente nei limiti del tasso di inflazione programmato del 4,5%.

5. A consuntivo le entrate correnti di province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane sono complessivamente aumentate nel 1993, del 10,46% rispetto al 1992 (lievitando da 58.863,7 a 65.026,7 miliardi).

Altrettanto le riscossioni totali che presentano un incremento del 9,52% (da 56.213,4 a 61.569 miliardi).

Dalla scomposizione delle entrate può evincersi la rispondenza dei risultati alle aspettative. I trasferimenti dello Stato, per le province (5.524,8 miliardi) aumentano del 2,09% rispetto al 1992 in termini di accertamenti, mentre le riscossioni totali (competenza più residui) ammontano a 5.590,2 miliardi; per i comuni, rimangono sostanzialmente immutati (+ 0,41%) rispetto all'anno precedente in termini di accertamenti (26.708,5 miliardi nel 1992 e 26.820 miliardi nel 1993) e in termini di riscossioni totali aumentano del 3,19% (da 26.377,8 miliardi del 1992 a 27.221 miliardi nel 1993); per le comunità montane, gli accertamenti di competenza aumentano del 3,75% dal 1992 (245,9 miliardi) al 1993 (255,1 miliardi).

Gli accertamenti delle entrate tributarie aumentano: del 52,14% per le province (da 646 a 983 miliardi); del 41,80% per i comuni (da 11.739,3 a 16.646,5 miliardi). I proventi di beni e servizi delle comunità montane crescono dell'1,68% (da 145,2 a 147,6 miliardi).

Le riscossioni totali aumentano per le province del 42,51% (da 649 a 925 miliardi), per i comuni del 16,39% (da 11.271,8 a 13.119,8 miliardi).

Gli accertamenti delle entrate extratributarie aumentano, per le province del 18,79% (da 554,2 a 658,4 miliardi) e per i comuni del 4,01% (da 8.516,9 a 8.859 miliardi).

Le riscossioni totali lievitano del 10,15% per le province (da 527,3 a 580,8 miliardi) e del 16,19 per i comuni (da 7.475,7 a 8.686,5 miliardi).

6. Sul versante della spesa corrente non può constatarsi la stessa rispondenza agli indirizzi del Governo, poiché l'obiettivo mirava ad un contenimento di incremento nei limiti del tasso di inflazione programmato (4,5%).

Infatti, gli impegni di competenza hanno subito una lievitazione del 9,45% (da 54.602,5 a 59.736 miliardi), così articolati: 9,42%, per le province (da 7.162,9 del 1992 a 7.837,7 miliardi); 9,55%, per i comuni (da 46.723,6 a 51.185,7 miliardi) ed una lieve riduzione dello 0,50%, per le comunità montane (da 716,2 a 712,6 miliardi).

I pagamenti totali (competenza più residui, cassa) recano un aumento complessivo del 4,47% così compendiabile: - 0,58% per le province (da 6.700,3 a 6.660,9 miliardi); 5,34%, per i comuni (da 44.156,4 a 46.514,6 miliardi); 6,54% per le comunità montane (da 649,6 a 692,1 miliardi).

7. Le entrate in conto capitale di competenza per comuni, province e comunità montane, che ascendevano nel 1992 a 17.102 miliardi, ammontano nel 1993 a 16.157,7 miliardi, con un decremento del 5,5%.

Nell'esercizio 1993, i trasferimenti di capitali e le accensioni di prestiti - fonti maggiori di finanziamento nel comparto - fanno registrare un decremento del 7%.

Per il complesso delle voci di entrata considerate, si registra per le province e per i comuni un decremento rispettivamente del 13,13% e del 6,29%; mentre per le comunità montane emerge un aumento del 20,71%.

La spesa per investimenti in conto competenza, per tutti i tipi di enti, (Tit. II, ctg. 1^a, 2^a, 3^a e 4^a) diminuisce del 10,52% (da 15.461,2 nel 1992 a 13.836,1 miliardi nel 1993). Le province presentano il maggior decremento (-18,07%), mentre per le comunità montane si registra un aumento (28,68%). I pagamenti complessivi (competenza più residui) presentano un decremento del 5,56% (da 12.481,3 a 11.787,9 miliardi).

Anche i residui attivi da riportare all'esercizio successivo diminuiscono del 5,83% (da 45.722,6 miliardi del 1992 a 43.057 miliardi per il 1993).

I residui passivi totali da riportare decrescono del 2,93% (da 57.735,3 miliardi del 1992 a 56.039,9 miliardi del 1993).

8. La messa a punto di alcuni indicatori finanziari, da parte della Sezione, in attesa di quelli prospettabili a seguito dell'introduzione della contabilità economica, ha fatto emergere la tendenza alla contrazione degli investimenti degli enti locali.
9. La gestione delle partite di giro che dovrebbe essere connotata da bilanciamento di entrate e spese in conto competenza, alto livello di realizzazione delle stesse, tempestività di smaltimento dei residui, non sempre corrisponde agli indicati principi. Un'analisi svolta sui consuntivi dell'esercizio di riferimento di province, comuni e comunità montane depone per un miglior livello di adeguamento ai canoni rispetto agli anni precedenti.

10. Le modalità di applicazione dell'istituto delle anticipazioni di cassa non sono state correttamente impiegate da alcuni enti.

Scoperti di cassa a chiusura di esercizio, corresponsione di interessi per elevati importi al tesoriere, in spregio alla specifica finalità delle anticipazioni intese a ripianare momentanee carenze di liquidità, mascherano situazioni patologiche talora sintomatiche di possibili dissesti.

11. I dati globali della gestione 1993 di province, comuni e comunità montane individuati dalla sezione come significativi sono stati: situazioni economiche di competenza e di cassa, risultato della gestione di competenza e risultato di amministrazione disponibile.

Dai dati contabili tratti dai conti consuntivi trasmessi dalle 92 amministrazioni provinciali emerge, in ordine alla situazione economica di competenza, che 64 presentano avanzo, 28 disavanzo, nessun pareggio. Quanto alla situazione economica di cassa, non si riscontra nessun pareggio, 85 sono in avanzo e 7 in disavanzo. Il risultato della gestione di competenza è positivo per 32 enti, negativo per 60 ed in pareggio per nessuno. Il risultato di amministrazione disponibile è in avanzo per 90 enti ed in disavanzo per 2.

I risultati finali dei conti dei 1.295 comuni esaminati evidenziano: situazione economica di competenza in avanzo per 1.005, in disavanzo per 287, in pareggio per 3; situazione economica di cassa in avanzo per 1.064, in disavanzo per 231, nessun pareggio; risultato della gestione di competenza in avanzo per 755, in disavanzo per 535, in pareggio per 5; risultato di amministrazione disponibile in avanzo per 1.248, in disavanzo per 40, in pareggio per 7.

Le 331 comunità montane presentano: situazione economica di competenza in avanzo per 266, in disavanzo per 65 ed in pareggio nessuna; situazione economica di cassa positiva per 280, negativa per 51, nessuna in pareggio; risultato della gestione di competenza in avanzo per 185, in disavanzo per 146 e nessun pareggio; risultato di amministrazione disponibile in attivo per 320, in passivo per 6 ed in pareggio per 5.

I dati globali sopraesposti, desunti dai conti consuntivi, non evidenziano i debiti fuori bilancio, oggetto di separata esposizione. Dai detti elementi si deduce un'evidente antinomia tra i dati riferiti al singolo esercizio 1993 (situazione economica di competenza e di cassa e risultato di competenza) relativamente omogenei e risultato di amministrazione disponibile che prospetta una situazione complessiva meno sfavorevole, poiché influenzata dalla imponente gestione dei residui attivi e passivi degli anni precedenti.

La conservazione fra i residui di poste attive non assistite da un concreto grado di esigibilità (come emerge da indagini svolte anche in anni precedenti) implica l'alterazione del risultato di amministrazione e la prospettazione di avanzi di amministrazione apparenti o di disavanzi mascherati.

Si impone la necessità di un vigilante riscontro sulle operazioni di verifica e conseguente cancellazione dei residui attivi da parte degli organi di controllo interni ed esterni.

I residui passivi sono stati oggetto di maggior considerazione degli attivi, ma anche per quelli è necessaria un'attenta disciplina di revisione allo scopo di conservare solo quelli realmente rappresentativi di effettivi impegni nei confronti dei terzi, segnatamente al fine di eliminare partite debitorie inesistenti, mantenute a volte per scopi non commendevoli. Infine, va ricordato che l'avanzo di amministrazione disponibile è costituito dal risultato di amministrazione contabile dedotto l'importo complessivo (e non parziale) dei residui passivi perenti, ma non prescritti.

L'inserimento del detto globale importo, effettuato dalla Sezione nell'esercizio delle proprie funzioni, ha determinato il ridimensionamento di risultanze positive in quattro casi.

La mancanza di certezza di inclusione fra i residui di poste contabili idonee a tradursi in riscossioni e pagamenti effettivi induce a considerare con prudenza, i risultati sia di avanzo che di disavanzo di amministrazione.

12.1 Nell'ambito delle indagini sulla gestione del patrimonio, la Sezione ha innanzitutto verificato l'adempimento dell'obbligo della presentazione del conto del patrimonio da parte degli enti di competenza, nel rispetto delle prescrizioni dell'art.55 della legge n.142 del 1990, per quanto riguarda l'esercizio 1993. Allo stato, 4 province, 187 comuni e 50 comunità montane non hanno inviato il conto generale del patrimonio.

E' stata espletata un'indagine, relativa agli inadempimenti di detto obbligo già accertati per l'esercizio 1992 (e con riserva di estenderlo per l'esercizio successivo) onde valutare le motivazioni addotte al riguardo dagli enti locali, interessando nel contempo i Co.Re.Co. competenti per regione, affinché adottassero i provvedimenti di controllo sostitutivo previsti dall'art.46 della legge n.142.

E' stata, inoltre, curata una particolare ricerca sull'aggiornamento delle scritture inventariali del patrimonio. In questo ambito è stata rilevata l'assunzione di impegni per affidamento di incarichi esterni per 269 milioni per le amministrazioni provinciali e per 60.627 milioni per i comuni. Va notato, poi, che il 72% delle province e il 55% dei comuni si sono avvalsi delle proprie strutture per l'esecuzione degli adempimenti in esame. Elementi che evidenziano un miglioramento, rispetto all'esercizio precedente, in quanto più contenuto è stato l'impiego di strutture esterne.

In tema di indebitamento degli enti locali, è stata rilevata la consistenza del debito sotto un duplice profilo; quello relativo al flusso dei mutui attivati nel corso dell'esercizio 1993 e quello concernente i valori quantitativi e qualitativi del residuo debito al termine dell'esercizio stesso, consistente nell'accumulo della passività anche negli esercizi precedenti, al netto delle somme pagate per la riduzione della situazione debitoria.

Una particolare analisi è stata, al riguardo, riservata alla peculiarità dell'indebitamento degli enti locali rispetto all'analogo fenomeno risultante dal bilancio e dalle norme di contabilità dello Stato.

L'analisi della gestione del patrimonio è stata anche rivolta ad evidenziare gli indici di redditività del patrimonio disponibile degli enti locali, ricavati dal raffronto tra i valori di inventario dei beni redditizi e i proventi risultanti dalla relativa categoria di bilancio, con riserva di ulteriori accertamenti per gli enti che evidenziano situazioni anomale.

Un'indagine specifica è stata condotta per accertare l'esistenza e la disciplina presso gli enti locali delle istituzioni, nuovi organismi strumentali previsti dagli artt.22 e 23 della legge n.142 del 1990, che debbono curare la gestione di servizi pubblici aventi carattere sociale ma senza rilevanza imprenditoriale; si è constatato al riguardo che tali entità sono ancora in una fase non avanzata di sviluppo presso le amministrazioni interessate. Le poche istituzioni censite ed esaminate hanno messo in luce, peraltro, elementi di analisi interessanti; i risultati dell'indagine sono stati, pertanto, riferiti anche al fine di fornire un orientamento agli enti di competenza e di richiamare la loro attenzione sulla necessità della uniformità della regolamentazione attinente agli aspetti fondamentali della loro disciplina contabile e finanziaria.

Particolare attenzione è stata anche riservata al problema della partecipazione degli enti locali alle società di capitali, con una accurata analisi dei risultati di un'indagine condotta presso gli enti di competenza. Tale indagine ha evidenziato il particolare sviluppo delle partecipazioni, cui il legislatore ha voluto conferire specifica attenzione con la disciplina prevista dall'art.22 della legge n.142 del 1990 per la gestione dei servizi pubblici; sono state analizzate anche le più recenti norme che estendono l'ambito alle partecipazioni non maggioritarie da parte degli enti locali (art.12 della legge 4 dicembre 1993, n.493) anche per la realizzazione di opere accessorie, di infrastrutture e di altre opere di interesse pubblico, nonché le norme integrative, che intendono favorire l'immediato avvio di operatività delle citate disposizioni (v. art.4 del D.L. 31 gennaio 1995, n.26, convertito con legge 29 marzo 1995, n.95).

12.2 Nella relazione resa lo scorso anno la Sezione ha avuto occasione di rilevare che gli enti sopportano notevoli oneri per la costruzione e manutenzione dei beni demaniali inventariati solo descrittivamente.

In considerazione di tali esborsi si proponevano come irrinunciabili nuovi modelli di riscontro tra conto del bilancio e conto delle dotazioni durevoli, quest'ultimo articolato in conto del patrimonio e conto delle costruzioni demaniali. In questa ottica è stata espletata un'indagine nel settore degli investimenti demaniali circoscritta ad alcuni beni (acquedotti, fognature, collettori, depuratori) e limitata ai comuni delle classi demografiche 7^a, 8^a e 9^a (442 enti).

L'indagine ha anticipato il precetto contenuto nell'articolo 72 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 - concernente il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali - che obbliga gli enti locali ad includere i beni demaniali a valore di costo, nell'ambito generale della contabilità economica patrimoniale.

Le difficoltà ed anomalie emerse dall'espletamento della ricerca inducono la Sezione a formulare considerazioni in ordine ad alcune esigenze prioritarie, quali:

- definizione di uniformi e omogenei parametri per la espressione del costo immobiliare che, partendo da quello di base, giunga, attraverso aggregazioni successive, al costo complessivo, onde rendere possibili una contabilizzazione realistica, nonché la comparazione delle attività degli enti, oggi del tutto impedita;
- definizione dei criteri di ripartizione di costi comuni e loro imputazione a singoli beni;
- individuazione del migliore assetto gestorio delle urbanizzazioni e della conseguente più appropriata metodica di contabilizzazione dei costi relativi;
- introduzione, in tutti gli enti in cui manchi, di un'adeguata contabilità generale e cronologica, quale sistema intermedio di scritture, e quindi di

riscontri, fra quelle elementari e i grandi riquadri contabili iniziali e terminali costituiti dall'inventario, dal bilancio preventivo, dal conto del patrimonio e dal conto economico;

- introduzione della contabilità analitica per la più verosimile conoscenza dei costi e per il migliore governo degli stessi;
- opportuna elaborazione di costi-standard;
- opportunità del controllo budgetario.

Sulle questioni che involgeranno concretamente le tematiche su esposte, la Sezione non mancherà di volta in volta di intervenire nelle forme e con gli strumenti più opportuni, e, comunque, secondo quella linea d'azione anche collaborativa nella quale va ravvisato il proprio controllo di gestione, secondo l'esegesi datane dalla sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale.

In particolare va poi segnalato che l'indagine fin qui svolta, avendo rappresentato un approccio concreto, sotto il profilo iniziale e principalmente contabile, del controllo gestionale istituito con la legge n.20 del 1994, ha dato modo di accertare, per n.84 dei 442 enti interessati, l'equivalenza tra la misura dei risultati dell'attività amministrativa (costi-valore dei beni demaniali acquisiti) e la misura delle erogazioni finanziarie all'uopo effettuate.

Per i rimanenti, sono emersi casi di illegittimità (impegni di spese eccedenti i piani finanziari deliberati, impegni assunti su capitoli ad oggetto non pertinente), casi di irregolarità (disequazioni tra costi-valore dei beni e somma dei pagamenti effettuati, ritardi di esecuzione delle opere e/o collaudi, commistioni di acquisizioni demaniali, difformità di criteri di rilevazione, lavori non intrapresi), nonché altre anomalie.

Sono state inviate n.206 note, molte delle quali hanno già ottenuto risposte per osservazioni e richieste di chiarimenti.

E' stata determinata l'apertura (anticipata), presso gli enti, di ben 458 conti demaniali.

13. La Sezione ha avviato un'indagine sull'impatto delle iniziative comunitarie a favore degli enti locali con specifico riferimento ai fondi strutturali e ciò anche in relazione alla disciplina nazionale delle opere depresse.

Le principali discrasie riscontrabili riguardano: l'insufficiente coordinamento tra normativa comunitaria e nazionale; le difficoltà nel varo di programmi esecutivi in collegamento ai quadri comunitari di sostegno; le carenze di raccordo tra amministrazioni a livello nazionale e locale; l'intempestività nella messa a disposizione di risorse finanziarie nazionali.

Nella gestione a livello locale dei fondi strutturali sono emerse disfunzioni e ritardi con conseguente redistribuzione dei cofinanziamenti comunitari a favore di alcune regioni ed a detrimento di altre. Al riguardo è stata dedicata particolare attenzione all'obiettivo 5 b.

In proiezione, la Sezione ritiene che i cofinanziamenti vadano iscritti nel titolo II dell'entrata distinti per obiettivi e fondi strutturali con contestuale riferimento al corrispondente titolo della spesa: presupposto questo per consentire alla Sezione il concreto esercizio delle sue prerogative e per provvedere ad un'analisi di criteri e modalità di utilizzo dei fondi al fine di verificarne l'incidenza sulla realtà socio-economica degli enti locali.

14. La legge n.20 del 1994 costituisce una rilevante novità nell'ambito dell'ordinamento, poiché ha riformato vistosamente il sistema dei controlli. Rilevano in questa sede le nuove regole contenute segnatamente nell'articolo 3. La Sezione - in presenza di norme che attribuivano nuovi compiti alla Corte - ha, con propria deliberazione, chiesto al Presidente della Corte di deferire alle Sezioni Riunite le questioni per verificare: se l'entrata in vigore della legge n.20 implicasse modifiche della competenza della Sezione enti locali; nell'ipotesi affermativa, per delimitare la nuova competenza della Sezione sotto il profilo sia delle funzioni che delle amministrazioni soggette al controllo.

Le Sezioni Riunite - con propria deliberazione n.2 del 1995 - hanno ritenuto che la nuova forma di controllo successivo doveva essere esercitata dalla Sezione, oltre che sugli enti di originaria competenza (ex art.13, legge n.51/1982), su tutti gli enti locali territoriali, nonché sugli enti pubblici locali e sulle Camere di commercio in collaborazione con le Delegazioni regionali della Corte.

La legittimità costituzionale della nuova legge è stata affermata dal Giudice delle leggi con sentenza n.29 del 1995.

La Sezione - in esecuzione del deliberato delle Sezioni Riunite - ha provveduto a rimodulare i previgenti assetti di carattere strutturale e funzionale prevedendo forme sinergiche di cooperazione con le Sezioni di controllo esistenti nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e con le Delegazioni regionali.

Banco di prova della nuova organizzazione la redazione del piano delle rilevazioni funzionale alla relazione da rendere al Parlamento entro il 31 luglio 1996; alla predisposizione del documento di programma partecipano, infatti, i rappresentanti delle sopra ricordate strutture periferiche della Corte.

La Sezione, infine, fa riserva di riferire con separato referto in ordine alle vicende relative al Decreto Legislativo n.77 del 1995 sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali ed in ordine alla gestione dell'imposta di pubblicità.

15. Specifica attenzione è stata riservata alla funzionalità dei controlli interni. L'esigenza di valutazioni di tipo economico delle risultanze e degli equilibri di bilancio ha trovato le prime risposte operative nel comparto degli enti locali.

Un'indagine per individuare gli enti che avevano disciplinato nello statuto il controllo economico interno ha consentito di censire gli enti che hanno previsto nello statuto l'adozione di tale modulo e quelli che hanno dato avvio a procedure di tipo informatico. L'effettiva attivazione del controllo economico

è limitato a pochissimi casi nei quali le iniziative hanno carattere sperimentale.

In attesa che il nuovo sistema possa essere realizzato con la necessaria gradualità, la Sezione ha esaminato le relazioni dei collegi dei revisori dei conti, organi interni di controllo. Dai documenti riscontrati emergono anomalie riguardanti: mancata corrispondenza tra relazione dei revisori e relazione illustrative delle risultanze di consuntivo della Giunta comunale, sintomo di una carenza di coordinamento dialettico fra i due organi; mancanza in tutto o in parte del conto del patrimonio e/o degli inventari; sporadiche irregolarità nella copertura dei costi dei servizi; omessa riscossione di canoni, fitti, crediti e tributi locali; violazioni di legge in tema di debiti fuori bilancio; mancata utilizzazione o disfunzioni nell'utilizzazione di mutui contratti per l'esecuzione di opere pubbliche; mancata applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui di parte corrente; mancata revisione dei residui.

Un inadeguato funzionamento dell'organo interno è riscontrabile in ipotesi (non particolarmente diffuse) di mancato esercizio della funzione di propulsione e di stimolo che può evincersi dalla assenza di proposte, o dal carente controllo spesso causato da insufficiente supporto organizzativo di mezzi e di personale.

Inoltre, va sottolineato che le relazioni delle giunte sui rendiconti 1993 hanno sviluppato solo in parte le possibilità, insite nell'ordinamento, di illustrare l'effettivo andamento gestionale degli enti.

Si è constatato lo stato appena iniziale della applicazione di controlli economici interni e ne è emerso, complessivamente, un quadro scarsamente omogeneo, che è tipico di una fase di sviluppo e di transizione.

La legge n.142 del 1990 ha riportato, infatti, a sistema le molteplici norme precedenti, ma l'ordinamento finanziario e contabile ha trovato il suo definitivo assetto solo nel 1995 con la concreta possibilità di andare in futuro a regime.

Il modulo di controllo interno, che strettamente inerisce alla valutazione teologica e di contenuto dell'attività amministrativa, da effettuare sulla base di categorie concettuali di valore pragmatico, assume una particolare rilevanza ai fini del referto, atteso che l'art.3 della legge n.20 del 1994 ha affermato, tra l'altro, il principio secondo cui la Corte dei conti, nel suo compito di analisi e di verifica dei risultati di gestione, deve esprimere anche considerazioni in ordine al funzionamento dei controlli interni.

Attraverso, infatti, l'esame delle modalità con cui gli organi di revisione interna esplicano la loro funzione, nonché il contenuto della loro relazione, la Corte dei conti è tenuta, tramite una considerazione comparativa e sistematica delle singole analisi e verifiche concernenti enti assimilabili per condizioni socio-economiche e territoriali, ad individuare, per ogni settore di attività dell'ente, omogenei parametri di valutazione che consentano di cogliere gli scostamenti e quindi le situazioni nelle quali uno stesso servizio o area di servizio sono prodotti a costi maggiori.

In tal modo la Sezione potrà orientare ed omogeneizzare, attraverso la definizione di un mirato piano di rilevazioni e di standards di controllo distinti per tipologia di enti e per settori di servizi, l'attività degli organismi di revisione contabile e gestionale i quali potranno verificare, mediante valutazioni comparative di costi e di rendimenti, la corretta gestione delle risorse destinate al singolo programma, la proficuità della stessa e l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

16. La produttività, la misurazione di essa e il sistema di incentivi economici sono aspetti tra loro collegati e in funzione di essi dal 1983 i contratti di comparto hanno previsto e disciplinato un fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi.

Ad apposito questionario formulato dalla Sezione, al 30 maggio 1995, hanno fornito risposta 1.151 enti, con un tasso di adempimento dell'81% (rispetto al 77% del 1992 e al 68% del 1991). Dall'analisi delle risposte è emerso che

nessun ente ha elaborato parametri sperimentali di produttività di base al superamento dei quali subordinare l'erogazione degli incentivi (ipotesi principale prevista dal contratto). Numerose amministrazioni (722) hanno provveduto alla stregua della fattispecie prevista dal contratto in via subordinata, e in mancanza di parametri sperimentali, hanno definito, con negoziazione decentrata, le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati.

Va, quindi, nuovamente sottolineato l'operato delle parti del contratto di comparto che da oltre un decennio propongono strumenti che concretamente non sono di facile applicazione.

Solo 463 amministrazioni hanno dimostrato di aver corrisposto i compensi "escludendo possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza congiunta o meno alla qualifica" come richiesto espressamente dal contratto collettivo.

17. I ricorrenti tagli agli stanziamenti in conto capitale, le reiterate restrizioni alle concessioni di nuovi mutui, il congelamento di quelle con oneri a carico del bilancio statale, l'effetto "tangentopoli" e l'incidenza delle nuove norme improntate al rigore della spesa hanno limitato l'avvio e la realizzazione delle opere pubbliche locali, generando, in molti campi, una diffusa stasi del settore.

Lo scarso utilizzo dei fondi nazionali e comunitari, il clientelismo diffuso, le inadeguate valutazioni degli effetti indotti dagli investimenti, la carenza di una valida programmazione nell'assetto del territorio, la "disattenta" gestione del patrimonio immobiliare hanno prodotto anche nell'anno di riferimento danni ingenti alle casse comunali, addebitabili ancora una volta soprattutto a inefficienze delle strutture amministrative e politiche.

La generalizzata flessione nel comparto è comprovata anche dalla limitata attività della Cassa DD.PP. in quanto nel biennio 1992/93 l'offerta di credito, per quanto ridotta, è stata pur sempre superiore alla domanda: nel 1992 a fronte dell'autorizzazione di lire 5.500 miliardi sono stati concessi lire 3.499 miliardi; nel 1993 i plafond dei mutui che la Cassa DD.PP. è stata autorizzata a concedere è sceso a 4.000 miliardi, ma le concessioni sono state limitate a 3.864 miliardi.

Più grave si presenta, nel 1994, il rapporto tra l'entità dei finanziamenti che la Cassa è stata autorizzata a concedere e le domande di concessione di mutuo da parte degli enti locali che non hanno raggiunto neppure un terzo del limite massimo concedibile, aumentato per l'anno a 7.000 miliardi.

L'emergere di fenomeni di corruzione politico-amministrativa, l'accentuarsi delle difficoltà gestionali nelle amministrazioni locali ed i nuovi vincoli normativi hanno generato, pertanto, da una parte la flessione degli investimenti in opere pubbliche, che è stata del 30% fra il 1991 e il 1993, e dall'altra l'incremento del fenomeno dei ribassi nei prezzi delle aggiudicazioni che, nell'anno il riferimento, ha raggiunto il 50%, mostrando la notevole possibilità di compressione dei margini di profitto da parte delle imprese aggiudicatrici.

I ritardi e gli indugi riscontrati nella programmazione e nella realizzazione delle opere che, a volte, si "trascinano" per oltre venti anni dal loro avvio, stanno ad indicare la scarsa capacità di spesa nel comparto, confermata dal rilevante accumulo di residui passivi. Questo fenomeno si presenta tanto più grave in quei settori, per lo più regolati da legislazione speciale come l'edilizia scolastica, in cui l'ammortamento del mutuo è a totale carico dello Stato e quindi il danno, conseguente al mancato utilizzo totale o parziale dei finanziamenti, grava più che sull'ente locale sull'intera collettività nazionale. Il diffondersi di comportamenti collusivi fra enti appaltanti ed imprese appal

tatrici non solo ha portato ad una stravolgente e progressiva eliminazione della concorrenza in favore di una convenzionale divisione del mercato, ma ha alimentato un diffuso e deviante sistema di corruzione favorito dai margini di discrezionalità delle procedure con effetti destabilizzanti sulla spesa pubblica, sui meccanismi di scelta del contraente e di aggiudicazione degli appalti.

D'altra parte, il susseguirsi di decreti legge indefinitamente reiterati, di circolari e direttive caratterizzate da scarsa chiarezza e coerenza ha generato confusione e sconcerto nei quadri operativi: la congerie di norme che proliferano nel tormentato settore non sembra ancora esaurirsi. Si sovrappongono continuamente e confusamente gli interventi del Governo e quelli del Parlamento: si è appena operata la conversione del decreto legge n.101 del 1995 nella legge n.216 (c.d. "Merloni bis") con la quale si è parzialmente ripristinata, seppure con una serie di modifiche, la legge n.109/94 e già sta per essere varata dal Parlamento l'ulteriore riforma, denominata dagli operatori "Merloni ter".

L'effetto delle indecisioni del legislatore ha limitato le iniziative e bloccato quelle già in atto: in questo allarmante quadro di incertezza le amministrazioni locali debbono provvedere alle decisioni di spesa ed alla aggiudicazione degli appalti.

18. La Sezione, in esecuzione del piano delle rilevazioni, ha proseguito e concluso un'indagine sui contenuti degli statuti e regolamenti e sull'adeguamento alla normativa successiva alla legge n.142, nonché una ricerca sugli incarichi conferiti per l'elaborazione e l'adeguamento di statuti e regolamenti, che ha evidenziato impiego contenuto e normalmente adeguatamente motivato di consulenze esterne.

19. Conclusivamente, può rilevarsi che gli enti locali hanno in parte contribuito a realizzare la manovra di politica economica proposta dal Governo per il 1993 segnatamente sotto il profilo del contenimento della spesa corrente in termini di cassa e del ridimensionamento degli investimenti; quanto al buon andamento dell'attività amministrativa valgono le notazioni critiche sopra riportate e diffusamente illustrate nella relazione.

P.Q.M.

riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.51, e successive modificazioni e dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita Relazione, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni di cui alla delibera sopra indicata.

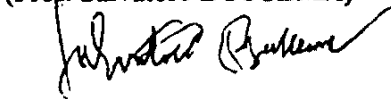
L'ESTENSORE

(Cons. Dott. Antonino SANCETTA)



IL PRESIDENTE

(Prof. Salvatore BUSCEMA)



RELAZIONE

PARTE I

Quadro normativo generale

1. Quadro normativo nazionale

1.1 Premessa

Nel 1993 il sistema delle disposizioni normative riguardanti il mondo delle autonomie locali si è notevolmente arricchito rispetto al passato.

In particolare, non poco rilievo hanno avuto le leggi concernenti il settore finanziario. Ed è su tale settore che si è principalmente indirizzata l'attenzione della Sezione.

Per meglio comprenderne la portata si ritiene opportuno, in questa sede, fare un breve *escursus* delle diverse fasi attraverso cui esso è passato nel corso del tempo, esaminandone la disciplina giuridica fino all'emarginazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, il quale, prodotto in virtù della legge (di delega) n.421 del 23 ottobre precedente, costituisce una delle pietre angolari del relativo ordinamento.

Come generalmente avviene nei sistemi giuridici più evoluti, la nascita delle leggi più importanti rappresenta la conclusione di un lento processo di assestamento, che si caratterizza per la presenza di diversi passaggi normativi di graduale approccio, i quali si consolidano infine in un complesso di disposizioni più sistematico, destinato a durare per periodi di tempo molto lunghi. E' ciò che si è verificato, ad esempio, a proposito della legge n.142 del 1990, di riforma delle autonomie locali; della legge n.241 dello stesso anno, modificatrice del procedimento amministrativo; e, da ultimo, del cennato decreto legislativo n.504 del 1992, sulla finanza degli enti territoriali, che qui si sta esaminando.

Tale decreto legislativo è la logica conclusione di non pochi tentativi, in materia di finanza locale, che il legislatore ha intrapreso negli anni trascorsi. Devesi, infatti, evidenziare che al riguardo lo stesso legislatore ha tenuto un comportamento - per così dire - di tipo pendolare, nel senso che, in una prima fase (anni settanta), ha voluto che lo Stato, per fini di coordinamento (art.119 Costituzione), si appropriasse di numerosi tributi tradizionalmente di spettanza degli enti locali, e provvedesse contestualmente a compensare detti enti attraverso fondi di trasferimento.

In un secondo periodo, anche per via, evidentemente, di una più appropriata rilettura degli artt.5 e 128 della Costituzione, il legislatore medesimo ha intrapreso un percorso inverso, dando maggiore spazio ai tributi propri degli enti e accordando, quindi, a questi ultimi una più accentuata autonomia.

Nonostante ciò, il settore di specie è rimasto sempre connotato da forti elementi di finanza derivata.

Comunque, i passaggi dall'uno all'altro tipo sono avvenuti con ponderata gradualità.

All'inizio degli anni ottanta i trasferimenti erariali erano caratterizzati da elevate sperequazioni; successivamente (1984) si cercò di eliminarle attraverso l'istituzione di fondi perequativi, costruiti mediante regole parametriche su base logaritmica, prendendo in considerazione anche la popolazione degli enti e il costo standard dei servizi.

Col passare del tempo, l'entità di tali fondi andò via via aumentando in misura sempre più crescente, fino a determinare una notevole contrazione delle differenze esistenti tra i diversi enti, conseguendo, così, una più equa giustizia distributiva.

Un siffatto sistema, però, non teneva conto di altri importanti parametri, quali le condizioni economico-sociali dei diversi enti e le loro caratteristiche territoriali e naturali.

1.1.1 Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504

La soluzione dei problemi ed il contemperamento delle differenti esigenze si sono realizzati con la legge di riforma n.142 del 1990, la quale nel sancire (art.54) che "l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge" e che "la legge assicura agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione vigente", ha stabilito che "i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale".

E' venuto ad affermarsi, così, il principio della garanzia dei "servizi locali indispensabili", considerando tali quelli da ritenersi essenziali.

La relativa nozione è stata quindi legislativamente definita dall'art.37 comma 2°, lettera h) del citato decreto legislativo n.504, il quale ha stabilito che sono "servizi indispensabili quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità".

L'individuazione pratica, poi, dei servizi da ritenersi indispensabile è stata effettuata col decreto ministeriale 28 maggio 1993.

Ora, la predetta condizione minimale di apprestamento dei servizi costituisce anche criterio utile per l'applicazione di due norme disciplinanti altrettante situazioni, per così dire, patologiche nella gestione degli enti locali:

- a) nella impossibilità di garantire i servizi essenziali, l'ente deve necessariamente dar corso alla procedura straordinaria del "dissesto", introdotta dalla legge n.144 del 1989;
- b) per garantire tali servizi, l'ente medesimo può avvalersi dell'art.11 del decreto legge n.8 del 1993 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n.68, il quale contiene un complesso di disposizioni che pongono non poche limi-

tazioni ai creditori degli enti nell'ipotesi di esecuzione forzata a danno di questi ultimi. Infatti, è disposto che non sono soggette a tale esecuzione, tra l'altro, le somme specificamente destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili.

Ciò, però, a condizione che la giunta, con deliberazione da adottarsi per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera la giunta medesima non emetta mandati a titolo diverso da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non soggetti a fattura, dalla data di deliberazione di impegno da parte dell'ente.

Oltre ai fondi perequativi sopra indicati, un ulteriore strumento di perequazione - o, se si vuole, di giustizia distributiva - è oggi fornito dalla più volte citata legge n.142, laddove (art.54) in aggiunta al "fondo nazionale ordinario per contribuire ad investimenti degli enti locali destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico" (comma 9°), è previsto (comma 10°) "un fondo nazionale speciale per finanziare con criteri perequativi gli investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche unicamente in aree o per situazioni definite dalla legge statale".

Di notevole rilievo è anche il disposto del successivo comma 11° - sempre dell'art.54 - il quale sancisce che "l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio".

Tutti i predetti principi contenuti nella legge n.142 sono stati ripresi dalla legge di delega n.421 del 1992 e, quindi, coerentemente attuati col relativo decreto delegato n.504 dello stesso anno.

Oggi, gli enti locali dovrebbero essere in grado di conoscere l'entità dei trasferimenti di cui poter disporre nel triennio e, quindi, avere la possibilità di predisporre gli opportuni *budgets* operativi.

Senonché, il precetto normativo non sempre è rispettato. Almeno, ciò non si è verificato né nel 1992, né nel 1993.

E' auspicabile che violazioni del genere non avvengano per l'avvenire, dato che gli effetti negativi nel mondo delle autonomie sarebbero di non facile assorbimento.

1.1.2 I trasferimenti erariali

L'art.28 del decreto legislativo n.504, stabilisce che lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane con tre fondi: fondo ordinario; fondo perequativo; fondo per gli investimenti.

Il fondo ordinario è stato determinato in 2.725 miliardi per le province, in 15.486 miliardi per i comuni e in 151 miliardi per le comunità montane.

Il fondo perequativo è stato quantificato in 1.066 miliardi e 400 milioni per le province e in 6.444 miliardi e 600 milioni per i comuni. Tale fondo è stato aumentato di 520 miliardi da destinare per il 20% alle province, per un importo di 18 miliardi ad incremento del fondo ordinario delle comunità montane, per la rimanente parte ai comuni.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane, per l'anno 1993, è stato stabilito di importo pari ai contributi dello Stato concessi per l'ammortamento dei mutui contratti a tutto il 31 dicembre 1992, e quote dei contributi assegnati nel 1992 e negli anni precedenti, ma non utilizzati, valutati in complessive lire 11.725 miliardi e 914 milioni.

1.1.3 Copertura tariffaria del costo di taluni servizi

L'art.33 del più volte citato decreto legislativo n.504 prescrive che le amministrazioni provinciali, i comuni, le comunità montane ed i consorzi di enti locali avrebbero dovuto trasmettere, entro il termine perentorio del 31 marzo 1994,

un'apposita certificazione attestante il rispetto, per l'anno precedente, della copertura minima del costo complessivo di gestione dei servizi nei termini previsti dall'art.14 del decreto legge n.415 del 1989, come fissato dalla legge di conversione n.38 del 1990.

1.1.4 Disciplina a regime dei trasferimenti erariali

Il Capo II del decreto legislativo n.504 reca la disciplina a regime dei trasferimenti erariali. Le relative norme, ai sensi dell'art.34 - "assetto generale della contribuzione erariale" - hanno cominciato a produrre i loro effetti a decorrere dall'anno 1994. Esse saranno, quindi, esaminate in dettaglio quando questa Sezione prenderà in considerazione le gestioni degli enti locali concernenti detto anno 1994.

1.1.5 Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.)

Il Capo I del Titolo I del decreto legislativo n.504 ha istituito l'I.C.I.. Essa, in sostanza, ha preso il posto dell'imposta straordinaria sugli immobili (I.S.I.) riscossa in precedenza dallo Stato.

L'I.C.I. ha quale suo presupposto il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa.

I soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili, come sopra precisati, ovvero il titolare del diritto di usufrutto, uso o abitazione sugli stessi.

Tale tributo viene liquidato, accertato e riscosso da ciascun comune; la misura dell'aliquota, che deve essere unica, è stabilita, nell'ambito di un minimo e un massimo, con deliberazione della giunta comunale, adottata entro il 31 ottobre di ogni anno con effetto per l'anno successivo.

1.1.6 Tributi provinciali

Il decreto legislativo n.504 ha istituito, con i Capi I e II del Tit. II, due diversi tributi in favore delle amministrazioni provinciali: il primo riguarda l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente; il secondo concerne l'imposta per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico (P.R.A.).

Circa il tributo relativo all'ambiente, esso è commisurato alla superficie degli immobili assoggettata dai comuni alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed è dovuto dagli stessi soggetti che, sulla base delle disposizioni vigenti, sono tenuti al pagamento della predetta tassa. Esso è liquidato e iscritto a ruolo dai comuni contestualmente alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e con l'osservanza delle relative norme per l'accertamento, il contenzioso, la riscossione e le sanzioni. L'aliquota può oscillare tra l'1 e il 5% delle tariffe per unità di superficie stabilite ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed è deliberata dalla giunta provinciale entro il mese di ottobre di ciascun anno per l'anno successivo.

Infine, con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'ambiente, sono stabilite le modalità per l'interscambio tra comuni e province di dati e notizie ai fini dell'applicazione del tributo.

L'imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel Pubblico registro automobilistico è dovuta, all'atto della prima iscrizione dei veicoli nel P.R.A., dal soggetto che richiede la formalità e deve essere corrisposta contestualmente all'imposta erariale di trascrizione prevista dalla legge n.952 del 1977.

Essa è riscossa dall'Automobile club d'Italia, il quale, previo compenso ad esso dovuto per il servizio svolto, trasferisce il gettito del tributo alla provincia nell'ambito della quale viene eseguita l'iscrizione nel pubblico registro.

1.1.7 Decreti legislativi nn. 29, 470 e 546 del 1993

Oltre alle disposizioni normative testé illustrate nelle linee generali, non può essere sottaciuto il valore innovativo recato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, integrato e modificato dai testi normativi, di uguale forma, n.470 e n.546, rispettivamente, del 18 novembre e 23 dicembre dello stesso anno, emanati dal Governo in applicazione della medesima legge (di delega) 23 ottobre 1992, n.421.

Le innovazioni in essi contenute sono parecchie e diverse. Esse riguardano soprattutto la disciplina dell'organizzazione degli uffici ed i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e nel rispetto del comma 1° dell'art.97 della Costituzione.

Tali norme sono finalizzate:

- a) ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea, anche mediante il coordinato sviluppo dei sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- c) integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

In questa sede non si ritiene opportuno approfondire nel dettaglio i diversi settori disciplinati dai predetti decreti legislativi, tuttavia la Sezione non può esimersi dall'esprimere comunque le proprie considerazioni su almeno tre aspetti che appaiono di grande interesse per l'impatto che essi hanno sulle amministrazioni pubbliche in genere e sugli enti locali in particolare.

Trattasi della definizione degli enti pubblici, del rapporto di lavoro e dei controlli interni. In relazione al primo punto, si deve constatare che finalmente il legislatore una volta per tutte ha voluto dare una soluzione certa alla vecchia disputa circa gli enti che debbono o meno essere qualificati pubblici. Essi sono elencati nel comma 2° dell'art. 1 del decreto legislativo n. 29.

Circa il secondo punto, relativo al rapporto di lavoro, il legislatore si è orientato verso il superamento della tradizionale contrapposizione tra impiego privato e impiego pubblico. Ciò nella preminente considerazione di dare attuazione a una esigenza peregrativa tra i due settori, oltre, beninteso, di determinare, nello svolgimento dell'azione amministrativa, l'adozione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità propri dell'impresa privata.

Senonché, la privatizzazione del pubblico impiego è possibile soltanto entro precisi limiti contenitivi, al di là dei quali il legislatore non poteva spingersi per via delle peculiarità del settore, atteso che la contrattazione con le organizzazioni sindacali non può non tener conto del fatto che gran parte dei dipendenti sono chiamati ad esercitare pubbliche potestà.

La privatizzazione, quindi, si è risolta soprattutto in una maggiore contrattualizzazione del rapporto, escludendo dalla stessa le seguenti materie:

- a) responsabilità (civile, penale, contabile, amministrativa e disciplinare);
- b) organizzazione degli uffici (orario settimanale di lavoro, limite massimo per lo straordinario, processo di mobilità);
- c) concorso e selezione (modalità di svolgimento dei concorsi);
- d) ruoli e dotazioni organiche.

Settori, questi, per i quali interviene la legge.

Per quanto concerne il terzo punto, vale a dire i controlli interni, di particolare rilievo sono i "servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione", istituiti con l'art.20 del citato decreto legislativo n.29 del 1993, come fissato dall'art.6 del successivo decreto legislativo n.470 dello stesso anno.

Trattasi di controlli che devono essere istituiti - ove già non esistano - in tutte le amministrazioni pubbliche.

La finalità cui essi adempiono è quella di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed

economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ai fini del controllo interno, tali nuclei di valutazione devono operare in posizione di autonomia, rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica e, se trattasi di amministrazioni territoriali e periferiche, devono riferire sui risultati della loro attività non solo agli organi di direzione politica, ma anche ai comitati provinciali delle pubbliche amministrazioni ed ai comitati metropolitani.

La loro attività è funzionale anche al controllo di gestione che la Corte dei conti svolge sia ai sensi della legge n.51 del 1982, sia ai sensi della legge n.20 del 1994.

Negli enti locali già operano organi di controllo interno (i collegi di revisori dei conti), i cui compiti riguardano, tra l'altro, la gestione complessiva dell'ente anche sotto il profilo del buon andamento: "esprimono rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione", recita il comma 6° dell'art.57 della legge n.142 del 1990.

Negli stessi enti locali possono essere realizzate - se previste dallo statuto - "forme di controllo economico interno della gestione" (art.57 - comma 9° - della stessa legge n.142).

Da un'attenta lettura del decreto legislativo n.29 del 1993 non sembrava che negli enti locali territoriali dovessero essere istituiti altri "servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione" ex art.6 del decreto legislativo n.470 del 1993, in aggiunta a quelli già esistenti come sopra individuati. E ciò, sia perché l'istituzione di tali organi pareva esclusa dal predetto decreto legislativo n.470 ("ove già non esistano" recita, infatti, la norma istitutiva), sia perché la stessa norma istitutiva prescrive che per la formazione di siffatti organi occorre avvalersi di un "apposito contingente di personale" da individuare "nell'ambito delle dotazioni organiche vigenti". Non solo, ma di detti nuclei di valutazione devono far parte, oltre che dirigenti generali, anche esperti di origine interna e/o esterna all'ente interessato.

Sembrava di tutta evidenza che i piccoli enti, quali i comuni delle fasce più basse - che poi sono i più numerosi - non avessero alcuna possibilità di costituire tali organi di controllo interno così come prescritto dalla legge. E ciò, sia per deficienza di organico, sia per mancanza assoluta di personale rivestente le qualifiche richieste. Sembrava ovvio che al riguardo dovesse assumere rilievo l'inciso "ove già non esistano", contenuto nella norma. Per cui si aveva ragione di ritenere che il legislatore del 1993, a conoscenza della disciplina giuridica speciale (legge n.142 del 1990) concernente gli enti locali territoriali, con quell'inciso avesse inteso escludere tali enti dalla normativa generale riguardante tutte le amministrazioni pubbliche. In tal senso, infatti, si erano espresse le SS.RR. della Corte dei conti nel rendere al Governo il richiesto parere sullo schema di decreto legislativo sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Senonché, tale suggerimento non venne recepito e, quindi, detto decreto - ormai entrato in vigore (n.77 del 25 febbraio 1995) - ha disciplinato separatamente (e, perciò, distinguendole) l'organo di revisione e quello di controllo interno.

1.1.8 Legge Regione Sicilia 13 agosto 1992, n.7, e legge 25 marzo 1993, n.81

I due plessi legislativi sopra indicati costituiscono una svolta di grande rilievo nella disciplina per l'elezione degli organi politici degli enti locali. Essi recano le disposizioni di dettaglio per eleggere i consigli comunali e provinciali, nonché i sindaci ed i presidenti delle province.

La svolta di cui sopra riguarda soprattutto la novità dell'elezione diretta (da parte del popolo) del sindaco e del presidente della provincia.

Trattasi di un fatto di grande importanza che aiuta a risolvere due grossi problemi che per non poco tempo hanno minato la funzionalità delle amministrazioni locali.

Il primo, di natura squisitamente politica, risponde ad un'esigenza di stabilità del governo locale. Infatti, mentre in passato il capo dell'amministrazione, che era

eletto dall'assemblea dei consiglieri, era soggetto alla sorte ed agli indirizzi contingenti degli stessi consiglieri, i quali potevano determinare la sua permanenza o meno nella carica, con la nuova legge egli è svincolato dai diversi "giochi" di potere e risponde del suo operato direttamente al popolo che l'ha eletto. Scaturisce come logica conseguenza una più duratura stabilità politica nell'amministrazione dell'ente.

Il secondo problema riguarda più specificamente i principi costituzionalmente garantiti dell'autonomia locale.

Non v'è dubbio che, nel sistema dello Stato-comunità, gli enti locali, pur esercitando poteri derivati, risultano rafforzati nell'espressione delle loro volontà, le quali vengono manifestate direttamente per eleggere il capo dell'amministrazione, nella pienezza dell'esercizio di quella porzione di sovranità di loro pertinenza.

E', questa, un'esigenza fortemente avvertita dal popolo italiano, che trova nella Costituzione repubblicana, oltre che nella Carta europea dell'autonomia locale, la sua più alta garanzia.

Le leggi di riforma elettorale di province e comuni avanti indicate si muovono in questa ineludibile direzione.

1.1.9 Normativa rilevante dopo il 1993

Numerose sono le disposizioni normative intervenute dopo il 1993, riguardanti gli enti locali. Di esse sarà presa nota e saranno specificamente prese in considerazione in occasione dei futuri referti.

Un breve cenno, però, non può non essere fatto, in questa sede, alla legge 14 febbraio 1994, n.20 - recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti - e sul decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, avente ad oggetto l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Tali plessi legislativi saranno esaminati più dettagliatamente nelle future relazioni. In questa sede si danno soltanto alcuni cenni di prospettiva con carattere assolutamente sommario.

La legge n.20 costituisce un sistema organico di norme riguardanti - con riferimento alle amministrazioni pubbliche ivi contemplate - un controllo successivo referente sul buon andamento delle gestioni, nonché sul funzionamento degli organi interni di controllo di ciascun ente.

Di particolare rilievo sono le disposizioni normative, di natura strumentale, che intestano alla Corte dei conti - in parte ribadendoli - non pochi poteri in ordine alle richieste di atti e notizie sulle attività svolte dagli enti controllati, nonché in merito all'effettuazione di ispezioni e accertamenti diretti, finalizzati all'esercizio della funzione.

Il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 - emanato in virtù della legge (di delega) 23 ottobre 1992, n.421, e in attuazione della riserva di legge contenuta nel comma 1° dell'art.55 della legge n.142 del 1990 - reca in maniera precipua i principi fondamentali che devono presiedere alla gestione finanziaria e contabile degli enti locali, lasciando alla piena autonomia regolamentare di questi ultimi le relative norme di dettaglio.

Invero, le disposizioni contenute in detto decreto rappresentano per certi aspetti una ripetizione del pregresso ordinamento; per altri aspetti invece - e sono i più numerosi - sono una novità. E lo sono non per il fatto che introducono nel settore gestionale pubblico regole e istituti prima sconosciuti, ma perché tali istituti, in parte tipici del settore privato, vengono ora utilizzati dall'amministrazione pubblica partendo da alcune norme di principio che costituiscono i presupposti ineludibili di una svolta nel modo di gestire le pubbliche risorse.

2. Le autonomie locali nel contesto europeo

2.1 Il Comitato delle regioni

Nella precedente relazione si è fatto cenno alla nascita di tale nuovo organo nel contesto istituzionale comunitario, rilevando l'impegno propulsivo svolto al riguardo dal Parlamento europeo.

E' di interesse ora soffermarsi sui primi passi mossi dal Comitato che, dopo la sessione costitutiva di Bruxelles nel marzo 1994, ha mostrato particolare vitalità affrontando, nel corso delle varie sessioni plenarie, numerosi temi di attualità.

Il Comitato, ai sensi dell'art.196, comma 2°, del trattato della Comunità europea, ha adottato nella sessione plenaria del 17 e 18 maggio 1994 il proprio regolamento interno successivamente approvato dal Consiglio dell'Unione europea in data 25 maggio 1994 (v. G.U.C.E., L. n.132 del 27 maggio 1994).

E' ivi stabilito, per quanto attiene all'organizzazione interna, che gli organi del Comitato sono l'Assemblea plenaria, l'Ufficio di Presidenza e le Commissioni. Il Comitato è assistito da un segretariato generale. E' da chiarire al riguardo che, in conformità al prot. n.16 allegato al trattato di Maastricht, tale segretariato si avvale di servizi comuni insieme a quello del Comitato economico e sociale.

Sono, inoltre, previste norme di procedura sul funzionamento degli organi del Comitato. Sono state quindi insediate otto Commissioni e tre sottocommissioni incaricate dei lavori preparatori per le questioni da portare in sessione plenaria. Come è noto, la funzione che l'art.4, comma 2°, e l'art.198.C, inseriti nel trattato della Comunità europea con il trattato di Maastricht, assegnano al Comitato delle regioni, è di natura consultiva.

Sono previsti casi in cui il Consiglio o la Commissione devono obbligatoriamente richiedere il parere del Comitato. Tali sono quelli di cui agli articoli del trattato della C.E.: 126, comma 4°, in tema di istruzione, formazione professionale e la gioventù; 128, comma 5°, in tema di cultura; 129, comma 4°, in tema di sanità

pubblica; 129.D in tema di infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia; 130.B, 130.D, 130.E in tema di coesione economica e sociale con specifico riferimento ai fondi strutturali.

E' da notare che, ad eccezione del settore della cultura, su tutti gli altri temi sui quali il Comitato è chiamato a pronunciarsi è previsto altresì l'intervento in via consultiva del Comitato economico e sociale.

A quest'ultimo organo sono assegnati spazi molto più vasti. Per altro verso una certa compensazione è da rinvenire nella previsione di cui al cennato art.198.C, cpv. 3°, laddove è disposto che quando tale Comitato viene consultato dal Consiglio o dalla Commissione per le ipotesi previste nel trattato, di tali richieste di parere viene informato il Comitato delle regioni.

Quest'ultimo, qualora ritenga che siano in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere. La stessa norma dispone che "il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa".

E' da precisare che, comunque, anche al di fuori delle cennate ipotesi, il Consiglio o la Commissione possono consultare il Comitato delle regioni qualora ciò sia ritenuto opportuno.

Ne consegue che anche se le competenze intestate formalmente al Comitato delle regioni sono alquanto limitate ciò non toglie che allo stesso possano essere aperti più ampi spazi e ciò a vantaggio di un rafforzato equilibrio della struttura istituzionale comunitaria. Per quanto attiene poi al limite temporale che il Consiglio o la Commissione possono fissare con la richiesta del parere, e che non può mai essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della richiesta stessa inviata al Presidente del Comitato, mentre è auspicabile che ciò si verifichi soltanto in caso d'urgenza, occorre rilevare che, nell'ipotesi in cui il parere sia obbligatorio ma non venga acquisito nei termini eventualmente stabiliti, si può configurare un'ipotesi di vizio di procedura per violazione di forme sostanziali.

Sotto il profilo strutturale è da notare che, per quanto riguarda la quota di 24 seggi assegnata all'Italia, esiste un'articolata rappresentanza di regioni, province e comuni. E' di interesse generale che tali rappresentanti, nominati dal Consiglio su proposta dei rispettivi Stati membri per un periodo di quattro anni rinnovabili, permettano un deciso sostegno all'attività del Comitato in via sinergica nell'interesse prevalente dello sviluppo eco-socio-culturale dell'articolato mosaico europeo. Si soggiunge che alla fine del 1994 e cioè in circa dieci mesi di attività sono stati resi una trentina i pareri tra i quali di particolare interesse è quello sulle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali (v. G.U.C.E. L. n.217 del 6 agosto 1994).

Tale parere reca la data del 17 maggio 1994.

E' da sottolineare al riguardo la precisa posizione assunta dal Comitato a sostegno e potenziamento della partecipazione delle autonomie locali al dialogo con la Comunità europea.

E' utile menzionare taluni passaggi:

- a) il Comitato approva gli sforzi della Commissione di aumentare l'efficacia delle iniziative comunitarie e mette in risalto l'utilità delle iniziative comunitarie per le regioni e per gli enti locali; sottolinea che l'elaborazione dei progetti e dei programmi e la loro applicazione in base al principio di sussidiarietà, sono soprattutto di competenza delle regioni e degli enti locali;
- b) ritiene inoltre che i meccanismi amministrativi debbano essere semplificati ma è contrario alla creazione di ulteriori strutture burocratiche e propone una più rapida procedura di approvazione; inviata in tale contesto i rappresentanti degli Stati membri all'interno del comitato di gestione "iniziative comunitarie" a far sì che nelle decisioni da adottare si tenga conto degli interessi degli enti regionali e locali, conformemente al presente parere.

Come giustamente rilevato, il principio di sussidiarietà di cui all'art.3.B del trattato della Comunità europea deve trovare giusto spazio anche nel contesto dello sviluppo della coesione economica e sociale cui i fondi strutturali sono chiamati. E

invero ai sensi del cennato articolo: " ... nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene ... soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

Mentre, da un lato, viene sottolineato e considerato il ruolo delle autonomie locali, è per altro verso da tener presente che il diritto comunitario sta entrando sempre più nell'articolata e complessa struttura amministrativa nazionale. E' ormai noto - come la Sezione ha avuto modo di evidenziare in precedenti relazioni - che, oltre ai regolamenti, le direttive "incondizionate e sufficientemente precise", trovano applicazione diretta nell'ordinamento nazionale.

In tali ipotesi non può essere considerata condizione ostativa alla loro applicabilità il mancato recepimento delle stesse da parte delle autorità nazionali. Ne deriva che i soggetti interessati possono far valere i loro eventuali diritti dinanzi alle competenti autorità nazionali siano esse giurisdizionali o amministrative. Tali autorità sono invero chiamate al rispetto del diritto comunitario in quanto inserite in un necessario rapporto di collaborazione e non possono sottrarsi dal riconoscere gli eventuali diritti reclamati.

Per quanto attiene più specificamente alla posizione delle autorità locali nel contesto in esame è utile richiamare l'importante sentenza resa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 22 giugno 1989 in causa n.103 del 1988. - Fratelli Costanzo c/Comune di Milano. E' stato in quella sede evidenziato l'obbligo di conformarsi al diritto comunitario e quindi, nel contrasto tra norme interne e norme comunitarie, di applicare le seconde e di disapplicare le prime. E' utile sottolineare che tale obbligo, non incombe quindi soltanto al giudice nazionale appartenente alla magistratura ordinaria o amministrativa ma anche, a prescindere da eventuali contenziosi, a tutte le amministrazioni pubbliche ivi incluse quelle locali.

Su tale importante tema si innesta la problematica della responsabilità della pubblica amministrazione qualora il cennato obbligo venga violato e quindi, laddove tale violazione si raccordi a interessi legittimi, si pone il profilo della risarcibilità dei danni derivati. Ma su tale delicato aspetto la realtà giuridica italiana è in una fase per così dire, di transizione.

E' utile per altro verso ricordare che il Consiglio di Stato, per quanto attiene al profilo sostanziale delle direttive in parola si è allineato sulla posizione della Corte di giustizia della Comunità europea (v. dec. n.452 del 6 aprile 1991 - Sez. V - Comune di Milano c/ Fratelli Costanzo S.p.A.).

Quale ultima notazione sistematica è da menzionare la sentenza della Corte costituzionale n.384 del 1994 con la quale, nell'arco di una costante evoluzione della sua giurisprudenza, è stata affermata la possibilità di dichiarare incostituzionali norme regionali che siano in contrasto con normative comunitarie direttamente applicabili. La cennata sentenza fa riferimento ad un Regolamento comunitario, ma il principio in essa affermato può essere facilmente esteso anche qualora vengano in considerazione direttive quali quelle dinanzi menzionate. E' interessante notare che il giudizio "de quo" è stato instaurato dinanzi alla Corte costituzionale in via principale quando la norma regionale impugnata non era ancora entrata in vigore. Diversa soluzione vi sarebbe stata se la norma fosse già stata operante.

In tal caso, alla luce della dianzi cennata sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, e a quella della Corte Costituzionale n.389 del 1989, non vi sarebbe stato spazio, per quest'ultima, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma stessa. Da ultimo tale tesi è stata estesa anche alle leggi statali che si pongono in contrasto con norme comunitarie direttamente applicabili a livello nazionale (v. sentenza Corte costituzionale n.94 del 30 marzo 1995).

Come accennato in premessa il principio di sussidiarietà è chiamato a svolgere una importante funzione anche riguardo agli enti locali.

E' da tenere presente che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia, sono enti a fini generali ai quali non si attaglia propriamente il principio dell'attribuzione di competenze. Da ciò discende che gli enti locali sono legati da un principio di cooperazione sia con le rispettive regioni e Stato sia con gli organi decisionali dell'Unione europea. Essendo la struttura pubblica locale più vicina ai cittadini possono essere meglio interpretate la volontà ed i bisogni di questi ultimi con un ruolo propulsivo e determinante nello sviluppo dell'Unione.

La posizione degli enti locali è quindi destinata ad evolversi anche riguardo alla Unione europea perdendo la veste di ancillarità nei riguardi degli altri soggetti pubblici. E' da ricordare poi che talune misure comunitarie sono attribuite e gestite direttamente da enti locali e ciò a dimostrazione del ruolo prioritario che in determinati contesti hanno appunto gli enti locali. Il profilo territoriale dei problemi da risolvere e delle connesse iniziative ha un valore costante e non può pertanto non essere tenuto in giusta considerazione; gli enti locali sono i primi portatori di interesse al riguardo. L'evoluzione operata di recente a livello istituzionale comunitario con la partecipazione sempre più diretta degli enti regionali e locali deve correlarsi con analogha evoluzione nell'ambito nazionale.

Un quadro bilanciato tra i vari interessi dei soggetti pubblici deve permettere che, laddove vengano in evidenza esigenze primarie di competenza degli enti locali, siano questi i proponenti e gli esecutori delle relative azioni. In una dimensione più vasta, e sempre nel quadro delle competenze assegnate dall'ordinamento nazionale, saranno le regioni a ricoprire tale ruolo.

Il tutto in una visione la più possibile unitaria e armonizzata a livello nazionale.

A tali tre livelli importanza fondamentale acquista la programmazione con rispettive responsabilità anche nella fase attuativa. Elemento questo di raccordo primordiale con gli interventi a livello comunitario. Occorre quindi vengano definiti, in collegamento con i bilanci comunali e pluriennali dei vari soggetti, specifici pro-

grammi e progetti nel quadro di un realistico piano di sviluppo da concordare poi con la Commissione della C.E.. Presenza operativa quindi degli enti locali a valle della normativa comunitaria, ma anche al momento che precede la formazione delle decisioni comunitarie.

Come disposto dall'art.4 del Trattato di Maastricht "... il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". D'altra parte, le linee direttrici di tale nuova impostazione si trovano, per quanto attiene ai rapporti tra enti locali, regioni e Stato, nell'art.3, comma 5°, della legge n.142 dell'8 giugno 1990, laddove si parla in particolare della partecipazione degli enti locali alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni, nonché alla loro attuazione nei limiti delle rispettive competenze.

Partecipazione quindi prioritaria degli enti locali da coniugarsi peraltro con quella delle regioni nelle materie a queste ultime attribuite dall'art.117 della Costituzione.

In riguardo ai rapporti tra enti locali e regioni occorre porre mente all'art.3 della legge n.142 dell'8 giugno 1990. E' alla luce di tale disposto, da collegare al principio, ben conosciuto a livello comunitario, di sussidiarietà, che devono ispirarsi le normative che ogni regione è chiamata ad adottare in conformità.

Tale articolo trova riferimento, nel contesto europeo, alla Carta europea dell'autonomia locale con potenziamento degli organi di governo delle collettività di base.

Sulla scorta dell'assunto che per realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile occorre una effettiva cooperazione tra comuni, province e regioni, il comma 5° del cennato articolo dispone che "comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto

di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione". Precisi compiti di programmazione sono intestati, in particolare, ai sensi dell'art.15 della legge n.142 del 1990, alle province.

La programmazione invero ha un valore fondamentale con l'evidenziazione, in parallelo, delle disponibilità finanziarie presenti e future.

Come evidenziato dalla dottrina economica il programma è basato sulle risorse iniziali, presuppone un accurato inventario delle disponibilità presenti e future, fissa traguardi e obiettivi concretamente realizzabili, delinea le concrete linee di condotta che permettono di raggiungere gli obiettivi terminali".

Attraverso tale approccio gli enti locali vengono responsabilizzati, per quanto in questa sede interessa, anche in via applicativa per la realizzazione di progetti cofinanziati a livello comunitario. Sotto il profilo operativo, la via indicata, quale normale strumento, è quella degli accordi di programma (art.27 legge n.142 del 1990). Anche in tal caso viene sottolineata la determinante presenza degli enti locali nel quadro di uno stretto coordinamento tra soggetti pubblici nel perseguimento di predefiniti obiettivi.

2.2 La Carta europea dell'autonomia locale

Per quanto riguarda l'ulteriore adeguamento della normativa nazionale ai principi fissati dalla Carta europea dell'autonomia locale di cui alla convenzione firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata con legge n.439 del 30 dicembre 1989 due sono i temi che si intende evidenziare, in collegamento con gli artt.3 e 8 di detta Carta .

Sotto il profilo del sistema elettorale dei rappresentanti delle collettività locali è da richiamare la legge n.81 del 25 marzo 1993 ad oggetto "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale" - con le modificazioni e integrazioni apportate con la legge n.415 del 15 ottobre 1993.

In tale legge viene tra l'altro tracciata una distinzione relativa alle modalità di elezione dei rappresentanti comunali a seconda che la popolazione sia o meno superiore a 15.000 abitanti. Per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali in tali ultimi comuni vige il sistema del doppio turno, mentre nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti l'elezione dei sindaci e dei consiglieri avviene in turno unico con il sistema maggioritario.

Con una specifica richiesta è stato proposto un referendum volto a eliminare tali cennate diversificate modalità di elezione unificandole secondo lo schema fissato per le elezioni degli organi comunali per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Ne consegue che l'elezione dei consiglieri e del sindaco avviene contestualmente; il candidato a sindaco è collegato ad una sola lista di candidati al consiglio comunale e viene eletto chi ottiene il maggior numero dei voti mentre alla lista alla quale è collegato sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio. E' da precisare che la Corte costituzionale, con sentenza 11 gennaio 1995, n.10, ha, ai sensi dell'art.2, comma 1°, della legge costituzionale n.1 dell'11 marzo 1953, dichiarato l'ammissibilità della menzionata richiesta di referendum popolare. Il risultato del voto referendario è stato peraltro negativo.

In relazione al comma 1° dell'art.3 della cennata Convenzione è riconosciuto il potere da parte degli enti locali di definire e gestire le iniziative più idonee nell'interesse delle proprie popolazioni. Tale aspetto è da coniugare quindi con il principio di sussidiarietà nel quadro di una effettiva attività programmatica. Il profilo poi della distinzione tra organi politici e dirigenza trova sostegno, oltreché nella legge n.142 dell'8 giugno 1990, capo XIII, nel più ampio quadro del decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993 e successive modificazioni. Per quanto attiene ai controlli sugli atti degli enti locali è da rilevare che il controllo di merito già previsto dalla legge n.62 del 10 febbraio 1953 è stato soppresso.

La nuova disciplina di cui al capo XII della legge n.142 del 1990 affida al Comitato regionale di controllo (Co.Re.Co.) l'esame preventivo di legittimità su una predefinita tipologia di atti.

Per altro verso sono da menzionare le rilevanti novità introdotte con la legge n.20 del 14 gennaio 1994 laddove, oltre ad estendere il controllo della Sezione enti locali sulla gestione di tutti gli enti locali ha precisato che, (art.3, comma 7°) "le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni". E' inoltre di interesse notare l'ulteriore aumento del numero delle province che, create nel 1992, stanno per entrare a regime con l'insediamento dei loro propri organi elettivi. Tali province sono, come è noto, quelle di: Biella, Verbania, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone e Vibo Valentia.

2.3 I fondi strutturali

A parte le iniziative comunitarie specifiche volte al perseguimento di definiti obiettivi, il cuore degli interventi a finanziamento congiunto tra l'Unione e le articolate strutture pubbliche nazionali ivi inclusi gli enti locali è dato dalla normativa comunitaria sui fondi strutturali.

Tali fondi, è utile ricordare, risalgono per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (FSE) alla creazione della Comunità economica europea, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) sezione orientamento al 1962 mentre in ordine al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) la sua nascita si deve al regolamento n.724 del 18 marzo 1975.

La necessità avvertita in epoca successiva, negli anni '80, di una integrazione reciproca di tali fondi in funzione sinergica e in riguardo a più organici piani di sviluppo ha portato, di recente, ad una nuova disciplina di tali fondi che prevede appunto le interrelazioni funzionali tra gli stessi in uno con i congiunti interventi e partecipazioni a livello degli Stati membri. Tale riforma è dovuta all'Atto unico europeo (AUE) di cui all'art.130.D inserito nel trattato istitutivo della Comunità eco-

nomica europea. L'avvio in via organica del nuovo corso è iniziato il 1° gennaio 1989 con validità per un quinquennio. Con il Regolamento n.2052 del 24 giugno 1988 (c.d. regolamento quadro) è stata posta la trama di fondo per il coordinamento tra tali Fondi gli interventi della Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti a livello comunitario. A tale Regolamento hanno fatto seguito i RR. n.4253, 4254, 4255 e 4256 del 19 dicembre 1988.

Il Regolamento n.4253 del 19 dicembre 1988 stabilisce le disposizioni comuni relative ai Fondi strutturali in applicazione del Regolamento n.2052 del 24 giugno 1988 per quanto attiene in particolare al coordinamento tra gli interventi di detti Fondi.

E ciò alla luce del disposto di cui all'art.3, comma 5° del cennato Regolamento n.2052 del 1988. Ai sensi poi dell'art.3, comma 4°, dello stesso Regolamento sono state adottate specifiche disposizioni sugli interventi di ogni Fondo.

E' da notare che il Regolamento n.4253, art.23, del 1988, oltre a prevedere misure di controllo e sanzionatorie da parte degli Stati interessati, impregiudicata la possibilità di svolgere ispezioni in loco da parte di funzionari della Commissione, configura ipotesi di possibili riduzioni, sospensioni, soppressioni del cofinanziamento comunitario laddove si evidenzino disfunzioni o irregolarità.

Spetta altresì allo Stato membro recuperare i fondi persi a causa di abusi o negligenze. Qualora lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore non provino che l'abuso o la negligenza sia loro imputabile, "lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate".

I Regolamenti in parola sono orientati su cinque direttrici o obiettivi e cioè: *obiettivo 1*, sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; *obiettivo 2*, riconversione delle regioni o parti di esse gravemente colpite dal declino industriale; *obiettivo 3*, lotta contro la disoccupazione di lunga durata; *obiettivo 4*, inserimento professionale dei giovani; *obiettivo 5*, suddiviso in 5a: acce-

lizzazione dell'adeguamento delle strutture agrarie nell'ambito della riforma della politica agricola comune (PAC) e 5b: promozione dello sviluppo delle zone rurali.

E' interesse notare che la realizzazione dei vari obiettivi viene attuata attraverso l'intervento dei tre fondi nel seguente modo:

per l'obiettivo 1: FESR + FSE + FEAOG sezione orientamento

per l'obiettivo 2: FESR + FSE

per l'obiettivo 3: FSE

per l'obiettivo 4: FSE

per l'obiettivo 5a: FEAOG sezione orientamento

per l'obiettivo 5b: FEAOG sezione orientamento + FSE + FESR

I caratteri tipici di tale normativa sono quelli del partenariato e dell'addizionalità nei rapporti tra la Comunità e i vari interlocutori a livello nazionale nel quadro di una articolata programmazione pluriennale.

In termini finanziari ciò significa che le erogazioni a carico, in particolare, del bilancio generale dell'Unione europea devono aggiungersi a quelle della finanza nazionale, regionale, locale e, a volte, di soggetti privati. La ratio consiste nell'evitare che gli investimenti previsti a livello nazionale vengono sostituiti da quelli comunitari.

Non va trascurato di ricordare che prima della revisione normativa dei fondi tali caratteri non avevano concreta realizzazione.

Va notato che un handicap alla tempestiva realizzazione di programmi o progetti da parte dei soggetti pubblici interessati è dato anche da critiche situazioni finanziarie contingenti oltre ad una carenza di un equilibrato riparto dei compiti amministrativi a livello nazionale, regionale e locale. E' utile ricordare che la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera dei Deputati, al fine di accertare le patologie esistenti, ha svolto, nella X legislatura un'indagine conoscitiva sull'utilizzo da parte dell'Italia delle risorse finanziarie comunitarie. Una ulteriore indagine è attualmente in corso. Sarà quindi compito del Parlamento adottare le ini-

ziative che riterrà utili al fine di una normalizzazione della posizione dell'Italia nel contesto comunitario.

In sede di audizione di organi dell'amministrazione statale e regionale sono state evidenziate le seguenti principali discrasie: insufficiente coordinamento tra la normativa comunitaria e quella nazionale e regionale; impasses nel varo dei programmi esecutivi in raccordo ai quadri comunitari di sostegno; problemi di raccordo tra amministrazioni a livello nazionale e locale; mancata, tempestiva messa a disposizione di risorse finanziarie nazionali.

Al cennato primo ciclo della riforma ha fatto seguito un secondo che ha preso avvio all'inizio del 1994. Con RR. n.2081 e n.2082 del 20 luglio 1993 sono stati modificati rispettivamente i RR. n.2052 del 24 giugno 1988 e n.4253 del 19 dicembre 1988. Specifica disciplina dei singoli fondi è stata apportata con i RR. n.2083, 2084 e 2085 del 20 luglio 1993 che hanno rispettivamente modificato i RR. 4254 sul FESR, n.4255 sul FSE, n.4256 sul FEAOG - sezione orientamento.

E' da notare che con l'ulteriore Regolamento n.2080 del 20 luglio 1993 sono state previste azioni strutturali nel settore della pesca e dell'acquacoltura da inserire nel quadro operativo dei fondi strutturali e nel contesto dell'obiettivo 5a. Specifica menzione, con precisa indicazione delle sue competenze, è fatta del comitato di sorveglianza, organo a composizione mista con la partecipazione di rappresentanti della Commissione, dei ministeri interessati, della regione. Esso è incaricato di "seguire la realizzazione del programma operativo e di orientare gli interventi previsti da quest'ultimo. Esso è tenuto, in particolare, a tracciare regolarmente un bilancio dell'esecuzione del programma operativo e a proporre, se del caso, i necessari adeguamenti".

E' questo il raccordo previsto tra autorità nazionali e la Commissione.

Particolarmente utili si mostrano gli interventi del comitato soprattutto se svolti con regolare cadenza periodica e con la partecipazione di tutti i soggetti chiamati a farvi parte. E', per altro verso, il versante della valutazione ex-post da rac-

cordare a quella *ex-ante* delle varie realizzazioni che deve trovare maggiore sviluppo. E invero un montaggio organico e tempestivo può di certo aiutare ad evitare per il futuro, di ricadere negli stessi errori.

Per cercare di misurare la dimensione degli interventi dei fondi strutturali in Italia nel periodo 15 luglio 1991 - 31 dicembre 1993 si è enucleato, attesa la vastità e complessità della materia, l'obiettivo *5b*.

Tale obiettivo, sostenuto, come si è detto, dai tre fondi (FEAOG - sezione orientamento, FSE e FESR.) strutturalmente ancorato al territorio, tende a sviluppare il riequilibrio economico e sociale delle zone interessate. E' quindi evidente l'interesse che gli enti locali devono portare al riguardo.

Dopo la definizione dell'elenco delle zone ammissibili, avvenuta nel maggio 1989, la Commissione ha adottato, d'intesa con le autorità nazionali, nel giugno 1990, i quadri comunitari di sostegno (QCS) con dimensione a livello regionale.

E' da chiarire che nelle decisioni che la Commissione adotta al riguardo sono riportate, in allegato, le disposizioni di attuazione dei rispettivi programmi operativi.

Quale autorità responsabile dell'attuazione con compiti di coordinamento, valutazione e sorveglianza è menzionata la regione interessata.

Avendo scelto, a titolo esemplificativo, l'analisi della strutturazione della normativa comunitaria in collegamento con l'obiettivo *5b* è da fare preciso richiamo, al Regolamento n.4254 art.1; al Regolamento n.4255, artt.1 e 2, al Regolamento n.4256, Tit. III, laddove è menzionato il tipo di azioni che possono beneficiare di finanziamenti a carico, rispettivamente, del FESR, del FSE, del FEAOG - sezione orientamento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il quadro delle decisioni originarie adottate dalla Commissione è dato dal seguente prospetto:

Valori in MECU - prezzi 1991

Regioni	FEAOG Sez. orientamento	FESR	FSE	Totale
Marche	18.640	19.029	8.403	46.072
Lazio	29.726	17.209	9.677	56.612
Umbria	14.370	12.268	3.834	30.472
Toscana	25.499	21.893	6.977	54.369
Trento	7.109	6.177	2.568	15.854
Bolzano	18.295	29.444	1.457	49.196
Veneto	31.488	26.804	9.937	68.229
Piemonte	3.316	3.316	824	7.456
TOTALE	148.443	136.140	43.677	328.260

Con le decisioni di rimodulazione adottate dalla Commissione nel 1993 il quadro risulta modificato come segue:

Valori in MECU - prezzi 1991 indicizzati al 1993

Regioni	FEAOG Sez. orientamento	FESR	FSE	Totale
Marche	14.798	17.151	6.577	38.526
Lazio	26.563	13.900	7.662	48.125
Umbria	22.196	19.334	4.088	45.618
Toscana	22.241	19.755	5.850	47.846
Trento	10.280	6.640	2.785	19.705
Bolzano	25.680	29.444	1.457	56.581
Veneto	48.447	34.898	7.849	91.194
Piemonte	4.686	3.316	590	8.592
TOTALE	174.891	144.438	36.858	356.187

Dal confronto dei due prospetti emergono le seguenti variazioni:

Regioni	FEAOG Sez. orientamento	FESR	FSE	Totale
Marche	- 3.842	- 1.878	- 1.826	- 7.546
Lazio	- 3.163	- 3.309	- 2.015	- 8.487
Umbria	+ 7.826	+ 7.066	+ 254	+ 15.146
Toscana	- 3.258	- 2.138	- 1.127	- 6.523
Trento	+ 3.171	+ 463	+ 217	+ 3.851
Bolzano	+ 7.385	—	—	+ 7.385
Veneto	+ 16.959	+ 8.094	- 2.088	+ 22.965
Piemonte	+ 1.370	—	- 234	+ 1.136

Come emerge dai dati qui sopraesposti notevoli modificazioni si sono verificate nell'attuazione dei singoli programmi operativi regionali.

Il mancato rispetto, in particolare, dei tempi tecnici previsti ha provocato l'ulteriore intervento della Commissione, intervento che si può dire ha premiato alcune regioni e ne ha sanzionato altre, aumentando o diminuendo, a seconda dei casi, la partecipazione dei tre Fondi. Sono esemplari al riguardo le proiezioni della Regione Veneto e della Regione Umbria con un potenziamento del finanziamento comunitario rispettivamente di 22.965 MECU (33%) e di 15.146 MECU (50%). E' da soggiungere che per quanto attiene agli interventi della BEI gli stessi riguardano le Regioni Marche e Toscana. I relativi importi, già fissati in origine, rispettivamente in 55.247 MECU e 44.004 MECU, sono stati ridotti a 37.645 MECU per la Regione Marche (- 17.602 MECU) e soppressi per la Regione Toscana.

A livello nazionale i cofinanziamenti statali, regionali, e locali, all'epoca

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della rimodulazione delle decisioni della Commissione del 1993, risultano dal seguente prospetto:

Valori in MECU prezzi 1991 indicizzati al 1993

	Stato	Regione	Altri	Totale
Marche	47.344	9.900	4.443	61.687
Lazio	44.918	16.592	1.956	63.466
Umbria	26.419	11.575	8.184	46.178
Toscana	46.389	10.751	7.641	64.781
Trento	2.706	31.252	----	33.958
Bolzano	528	83.537	----	84.065
Veneto	60.893	9.479	6.597	76.969
Piemonte	10.302	1.573	802	12.677
TOTALE	239.499	174.659	29.623	443.781

In collegamento con le originarie decisioni adottate dalla Commissione i co-finanziamenti statali, regionali e locali erano articolati come segue:

Valori in MECU prezzi 1991

	Stato	Regione	Altri	Totale
Marche	52.365	16.429	5.754	74.548
Lazio	55.724	19.084	2.340	77.148
Umbria	30.981	----	1.886	32.867
Toscana	55.471	11.729	12.091	79.291
Trento	2.460	27.559	----	30.019
Bolzano	528	76.152	----	76.680
Veneto	75.647	192	6.242	82.081
Piemonte	10.588	477	802	11.867
TOTALE	283.764	151.622	29.115	464.501

E' da chiarire che per quanto attiene alla strutturazione del programma operativo regionale esso è articolato in sottoprogrammi, misure e/o progetti.

I progetti, devono essere armonizzati tra loro e collegati a uno o più obiettivi. Il momento di coagulo è dato dai vari quadri comunitari di sostegno (QCS) che prevedono interventi mirati su determinati obiettivi. La programmazione, come si è detto, ha e deve avere un ampio respiro nel quale inserire le iniziative cofinanziabili da detti fondi.

Occorre quindi, a monte, un'azione programmatoria coordinata tra i diversi soggetti pubblici con un effettivo imput da parte degli enti locali a tutela e nel quadro della loro autonomia.

Sulla scorta del principio di addizionalità è chiaro che i finanziamenti comunitari devono trovare giustificazione in un corrispondente impegno da parte dei soggetti cofinanziatori.

Può per altro verso verificarsi il caso in cui un dato progetto, incluso in un determinato programma, non sia ritenuto dalla Commissione prioritario rispetto ad altri inseriti nello stesso programma. E' evidente che in tal caso il finanziamento deve essere trovato in altri contesti. Comunque è da sottolineare che per i progetti o programmi ritenuti cofinanziabili dalla Commissione, i soggetti interessati alla loro realizzazione devono disporre degli strumenti finanziari correlati. Occorre quindi, per una esauriente analisi sistematica, poter disporre, oltreché delle azioni ammesse a cofinanziamento anche di precisi riferimenti tra cui, in particolare, ai bilanci degli enti locali interessati.

Allo stato attuale non è possibile enucleare la partecipazione finanziario-gestionale degli enti locali in materia.

E' utile ricordare che, per quanto riguarda le regioni, il Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, IGFOR, con circolari n.157311 del 7 agosto 1990 e n.168202 del 27 agosto 1991 ha diramato opportune istruzioni concernenti l'iscrizione delle risorse relative agli interventi comunitari nei rispettivi bilanci.

Tali istruzioni riguardano in particolare gli interventi comunitari relativi ai fondi strutturali.

Per altro verso il decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995 concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali prevede tra l'altro, all'art.42 - fonti di finanziamento - specifico riferimento ai fondi di provenienza comunitaria (lett. d). E' invero disposto che per l'attivazione degli investimenti, gli enti locali quali le province, i comuni, le comunità montane, le città metropolitane e le unioni di comuni possono utilizzare ..." entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali".

Di conseguenza, per quanto attiene agli enti locali, - i finanziamenti comunitari, anche se filtrati attraverso i bilanci regionali, devono essere iscritti nel Tit. II dell'entrata, distinti per obiettivi e fondi strutturali con contestuali riferimenti al corrispondente titolo della spesa.

Tale impostazione costituisce la condizione fondamentale per permettere a questa Sezione l'adempimento dei suoi compiti. Allo stato attuale come si è detto nessuna indagine sistematica può essere svolta al riguardo. Nel concreto è da osservare inoltre che riferimenti in materia non sono evidenziati nelle relazioni dei Collegi dei revisori dei conti attesa la carenza di specifici riferimenti nei conti consuntivi.

Nel nuovo corso che copre il periodo 1994 - 1999 dovrà trovare spazio il controllo della Sezione. Ciò potrà consistere in un'analisi precisa dei criteri e delle modalità di utilizzo dei fondi in parola al fine di verificarne l'impatto sulla realtà socio-economica degli enti locali. Nel frattempo è d'interesse rilevare che di recente sono state avviate iniziative volte al monitoraggio dei vari interventi cofinanziati. Invero il Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, ha impostato e messo in opera uno specifico programma con il quale, una volta a regime, potranno essere

rilevati i flussi finanziari concernenti: i fondi strutturali, dall'erogazione dei finanziamenti all'impiego degli stessi. Nella prima fase peraltro tali accertamenti saranno limitati a livello regionale.

Per altro verso presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica è stato costituito di recente, ai sensi dell'art.4 del decreto legislativo n.96 del 3 aprile 1993, l'Osservatorio delle politiche regionali con il fine di "verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi nelle aree depresse".

Tra i compiti allo stesso assegnati vi è quello di esaminare lo stato di attuazione degli interventi anche in relazione al rispetto delle normative internazionali e comunitarie. L'Osservatorio è tenuto a fornire al Parlamento le informazioni, le notizie e i documenti che le competenti commissioni permanenti ritengono utili per l'esercizio dei propri compiti istituzionali.

Anche attraverso tale organo potrà quindi essere filtrata criticamente l'attività delle amministrazioni preposte all'utilizzazione dei fondi in questione.

3. Statuti Province e Comuni

3.1 Premessa

Nel piano delle rilevazioni, la Sezione ha individuato nella prosecuzione dell'indagine, già avviata lo scorso anno, sull'obbligo dell'adeguamento statutario per province e comuni, una linea di necessario approfondimento delle funzioni e competenze degli enti locali nel quadro della riforma dell'ordinamento.

La Sezione ha ritenuto suo compito essenziale, ai fini della Relazione al Parlamento, sviluppare il quadro di riferimento dell'attività normativa degli enti locali nell'importante settore dell'autonomia statutaria, giustamente considerata come il punto più alto e qualificante del disegno riformatore avviato dal legislatore con le leggi: n.142 del 1990, n.241 del 1991, n.81 del 1993 ed il decreto legislativo n.29 dello stesso anno.

L'indagine ha interessato 1.284 enti: tutti i comuni superiori ad 8.000 abitanti per un numero di 1.192; esclusi quelli della regione siciliana e le province nel numero di 92.

3.2 L'obbligo dell'adeguamento statutario

L'art.33 della legge n.81 del 1993, stabilisce il termine di un anno (marzo 1994) per l'adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni legislative. Si tratta di un obbligo di legge, al quale gli enti locali non avrebbero dovuto sfuggire per riaffermare, nei fatti, la loro autonomia normativa. E ciò al fine di cogliere appieno le profonde e positive innovazioni poste in essere dalla recente legislazione riformatrice dell'ordinamento degli enti locali.

Innovazioni che hanno trasformato in profondità sia la struttura del governo politico dell'ente (in particolare dopo la legge n.81: elezione diretta del sindaco, possibilità di "chiamata" di assessori esterni), sia l'organizzazione degli uffici, resa

più aderente alle nuove esigenze dell'ente locale "riformato" con il decreto legislativo n.29 e la nuova disciplina sul pubblico impiego.

Il complessivo disegno riformatore della legge n.81 ed il successivo decreto legislativo n.29 hanno posto in primo piano l'urgenza di adeguare l'azione dell'ente locale, siccome individuata e disegnata dal legislatore del 1990, alle nuove esigenze della legislazione riformatrice post-142. Ed, infatti, l'obbligo dell'adeguamento degli statuti stabilito dalla legge n.81 non rappresenta per gli enti locali solo un adempimento giuridico-formale.

Certo, l'adeguamento degli statuti è un obbligo giuridico per le province ed i comuni - del tutto simile alla norma prevista dal comma 1° dell'art.4 della legge n.142 del 1990 - col quale il legislatore della legge n.81 ha fatto discendere per gli inadempienti una sanzione automatica. Il mancato rispetto del termine temporale di un anno, indicato dal citato art.33, comporta la conseguenza giuridica dell'inefficacia; e, pertanto, le norme statutarie, decorso tale termine, "sono da considerarsi prive di ogni effetto".

L'obbligo dell'adeguamento statutario, rappresenta per gli enti locali una straordinaria occasione di verifica dell'efficacia delle norme dopo una prima fase di operatività delle stesse.

Non a caso, negli statuti adottati ex legge n.142, alcuni comuni metropolitani - in particolare: Roma, Napoli, Firenze, Bari, Genova, Cagliari - intesero definire come sperimentale (o, con enfasi, costituente) la fase di avvio dell'azione amministrativa.

In questo contesto, la normativa della legge n.81 assume il carattere di rilevanza esclusiva per l'ordinamento degli enti locali laddove stabilisce l'obbligo dell'adeguamento del proprio statuto alle "nuove disposizioni" entro un anno, trascorso il quale le norme in contrasto "sono da considerarsi prive di ogni effetto".

Dai due provvedimenti legislativi discende un obbligo a fare. Anche se si tratta di un obbligo meramente ordinatorio, la peculiarità della norma conferisce allo

statuto e all'obbligo del suo adeguamento una posizione di centralità nell'ordinamento degli enti locali quale fonte di primaria importanza della disciplina normativa dell'organizzazione e delle funzioni degli stessi.

3.3 Oggetto dell'indagine

L'indagine ha consentito di accertare, in via preliminare, che delle province interessate (92) hanno risposto 67: 35 hanno adeguato lo statuto, 32 non l'hanno adeguato. Dei 1.192 comuni interpellati (esclusi i comuni della Sicilia) hanno risposto 249: lo statuto è stato adeguato da 112 enti contro i 137 che hanno omesso di farlo.

I risultati conseguiti dall'indagine conoscitiva - che per l'anno 1993 interessò un totale di 546 enti: tutte le province ed i comuni compresi nelle classi dalla 7ª alla 11ª - hanno consentito l'acquisizione di un quadro dell'attività degli enti locali che, con riferimento al 1994, è da considerarsi di scarso rilievo ai fini dell'adeguamento dei rispettivi statuti alle nuove disposizioni legislative. L'indagine, per quanto riguarda le province, ha avuto per oggetto l'accertamento delle modifiche tributarie in ordine ad essenziali norme statutarie.

- Le province che hanno previsto la partecipazione al Consiglio di membri esterni sono 21.
- Sono state previste funzioni aggiuntive al Consiglio oltre a quelle indicate dall'art.32, comma 2º, della legge n.142 del 1990 da 4 province.
- In caso di sospensione di un consigliere, è stato previsto da 10 province la sostituzione con il candidato della medesima lista che ha riportato il maggior numero di voti.
- Sono 25 le province che hanno disposto la cessazione della convoca del presidente o degli assessori nell'ipotesi di una mozione di sfiducia adottata dal Consiglio.
- Le province che hanno previsto funzioni aggiuntive al presidente, oltre a quelle indicate dalle leggi nn.121 e 81, sono 16.

- Gli statuti che hanno gravato l'elezione del presidente da parte dei cittadini a suffragio universale e la sua ineleggibilità dopo 2 mandati consecutivi sono 15.
- Gli statuti che prevedono una disciplina nel caso di dimissione, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decorso del presidente della provincia sono 31.
- Le province che hanno previsto funzioni aggiuntive oltre quelle indicate dalla legge per quello che riguarda la giunta sono 10.
- Le province che hanno previsto l'incompatibilità tra la camera di consigliere e assessore sono 24.
- Le province che hanno previsto l'impossibilità di nomina alla carica di assessore per chi ha ricoperto 2 mandati consecutivi sono 15.
- Gli statuti che hanno previsto l'elezione della giunta da parte del presidente della provincia sono 34.
- Gli statuti che prevedono con figura del presidente del consiglio provinciale sono 19.
- Gli statuti che prevedono in caso d'impedimento o assenza del presidente del consiglio provinciale che sia sostituito dal consigliere più anziano di età sono 5.
- Gli statuti che considerano consigliere anziano chi ha ottenuto la maggior cifra individuale sono 17.
- Gli statuti che hanno previsto norme per assicurare la pari opportunità tra uomo e donna sono 25.
- Gli statuti che hanno previsto la figura del difensore civico detto dal consiglio con il voto formale dei 213 dei consiglieri assegnati sono 18.
- Gli statuti che prevedono la sua durata in 4 anni e la sua non immediata rieleggibilità sono 3.
- Gli statuti che prevedono per la sua nomina l'ampia garanzia d'indipendenza, competenza e probità sono 21.

- Gli statuti che prevedono limiti di età per la sua cessazione è soltanto 1 (Campobasso) che prevede un'età minima di 40 anni.
- Le province che prevedono rapporti tra il difensore civico e il consiglio provinciale sono 23.

Per i comuni superiori ad 8.000 abitanti, l'indagine ha avuto per oggetto una distribuzione di quesiti in ordine al Consiglio comunale, al Sindaco, alla Giunta, al Difensore civico e alla Disciplina delle pari opportunità.

Dalle risposte previste dai 112 comuni che hanno adeguato lo statuto su 1.192 enti interessati è stato possibile individuare il quadro complessivo delle modificazioni.

Consiglio comunale

- a) Sono previste funzioni aggiuntive al consiglio da 37 enti; 74 non le hanno previste.
- b) Negli statuti di 80 comuni viene considerato consigliere anziano; il consigliere che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale individuale.
- c) In 86 statuti è prevista la cessazione dalla carica di sindaco e degli assessori nell'ipotesi che il consiglio adotti nei confronti del sindaco una mozione sfiducia.

Sindaco

- a) E' prevista da 43 statuti l'attribuzione al Sindaco di funzioni aggiuntive.
- b) L'impossibilità di nomina alla carica di sindaco è prevista da 22 statuti per chi abbia ricoperto due mandati consecutivi. In 84 statuti non è previsto.
- c) In 91 statuti è prevista un'apposita disciplina nell'ipotesi di dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del Sindaco.

Giunta comunale

- a) Sono previste da 40 statuti l'attribuzione di funzioni aggiuntive alla Giunta, oltre a quelle indicate dall'art.17 della legge n.81 del 1993. Non sono previste in 65 statuti.

b) L'incompatibilità fra la carica di Assessore e quella di Consigliere comunale è prevista da 56 statuti. Non la prevedono 52 statuti.

c) Per 99 statuti tocca al Sindaco nominare i componenti della giunta.

Pari opportunità

L'organica disciplina della pari opportunità è prevista da 91 statuti.

Difensore civico

Particolare attenzione è stata riservata dall'indagine all'istituto del Difensore civico, una delle più rilevanti novità nel processo di partecipazione popolare alla vita comunale.

L'indagine, al riguardo, ha avuto interesse ad accertare la modalità di nomina del Difensore civico, la durata dell'incarico, il limite di età, i requisiti per la nomina, il rapporto con l'assemblea elettiva. I risultati dell'indagine confermano l'alto interesse dei comuni all'attivazione dell'istituto del Difensore civico.

In particolare, è stato accertato:

- a) Per l'elezione del Difensore civico da parte del consiglio comunale si prevede la maggioranza qualificata dei 2/3 in 60 statuti. In 27 non è prevista;
- b) il Difensore civico dura in carica 4 anni e non è immediatamente rieleggibile: SI (50) - NO (87);
- c) in 13 statuti è previsto un limite di età. In 70 statuti non è previsto;
- d) i requisiti necessari alla nomina - indipendenza, probità e competenza - sono previsti in 69 statuti e non previsti in 17 statuti;
- e) sono previsti rapporti con il Consiglio comunale da 82 statuti.

3.4 Conclusioni

I risultati dell'indagine attestano l'ampia e quasi generalizzata inadempienza di province e comuni all'attuazione dell'obbligo sull'adeguamento degli statuti. Indicano, altresì, la diffusa tendenza a rinviare l'adeguamento *statutus* che pone a ca-

rico degli enti inadempienti l'obbligo giuridico della inefficacia delle norme in contrasto con la normativa sopravvenuta.

L'inadempienza non depone a favore del buongoverno degli enti locali e crea una condizione giuridica e di fatto che limita il valore dell'autonomia.

La Sezione ravvisa, pertanto, la necessità che l'adeguamento *statutus* degli enti si muova nella logica della sopravvenuta norma. Al fine di valutare la coerenza dei comportamenti e l'aderenza alla *ratio* dell'obbligo previsto dall'art.33 della legge n.81 è opportuno proseguire nell'accertamento del processo di adeguamento delle norme statutarie alla nuova normativa.

4. Adempimenti degli enti

Il controllo, finalizzato al referto al Parlamento, viene esercitato sulle gestioni degli enti locali mediante l'esame dei conti consuntivi, con la verifica degli altri documenti acquisiti dalla Sezione e, da ultimo, attraverso le verifiche dirette presso le amministrazioni locali, attivate solo di recente in base alla legge 14 gennaio 1994, n.20.

4.1 Obbligo di trasmettere alla Sezione i conti consuntivi

L'obbligo della presentazione dei conti consuntivi alla Sezione enti locali è sancito, relativamente alle province e ai comuni con oltre 8.000 abitanti, nella legge 1982, n.51; per i comuni inferiori con debiti fuori bilancio e/o disavanzo di amministrazione nella legge 29 ottobre 1987, n.440 (art.28); per le comunità montane nella legge 9 giugno 1990, n.142, laddove classifica, come enti locali, le predette comunità montane.

La Sezione, annualmente entro il 31 luglio, adotta la delibera di richiesta agli enti dei consuntivi relativi all'esercizio precedente, in ragione delle cadenze degli obblighi di legge da parte degli amministratori locali.

Normalmente i consuntivi dovrebbero essere approvati dagli organi deliberativi entro il mese di giugno successivo all'anno cui si riferiscono. Le pronunce dei comitati di controllo con eventuali osservazioni e rettifiche non consentono generalmente di disporre dei documenti contabili prima del mese di settembre, sicché la delibera di richiesta della Sezione si colloca sotto la data più idonea a conciliare il massimo rispetto della norma con il minimo intralcio al fluire dell'azione amministrativa degli enti locali.

La Sezione, sempre al fine di non appesantire la attività degli enti, concentra, per quanto possibile, le richieste di documentazione aggiuntiva e di questionari nella stessa deliberazione relativa alla acquisizione dei consuntivi e fissa, per gli adempimenti, termini solitamente ampi (15 ottobre e/o 31 dicembre).

La prima verifica, cui procede il Collegio dei Magistrati, è proprio quella sul grado quantitativo e qualitativo di adesione degli enti alla richiesta di presentazione dei consuntivi entro il 15 ottobre. Premesso che la delibera n.5 del 1994 - richiesta dei consuntivi e relativa documentazione - è stata inoltrata agli enti il 1° settembre 1994, risulta estremamente apprezzabile la diligenza degli enti di cui si esporrà in appresso.

Nel prospetto che segue sono menzionati gli enti che puntualmente hanno fatto pervenire i conti consuntivi entro il 15 ottobre 1994 - con la specificazione della completezza della documentazione e della conclusione positiva o meno dell'*iter* delle verifiche cui sono soggetti i conti da parte del consiglio comunale, nonché delle locali sezioni dei Co.Re.Co. (nell'apposito capitolo sarà dato conto degli adempimenti relativi al conto del patrimonio).

Appare significativo mettere a raffronto i dati relativi all'adempimento entro il 15 ottobre 1994, conti dell'esercizio 1993, con quelli dell'anno precedente concernenti i conti del 1992:

Adempimento	15.10.1994	15.10.1993
Enti	consuntivi es. 1993	consuntivi es. 1992
Province	69	32
Comuni con oltre 8.000 abitanti	637	239
Comunità montane	199	65

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Province che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data del 15 ottobre 1994

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Delibera	Co.Re.Co.
0001	A.P. DI ALESSANDRIA	AL	10/10/1994	SI	SI
0009	A.P. DI ASTI	AT	15/10/1994	SI	SI
0013	A.P. DI CUNEO	CN	15/10/1994	SI	SI
0025	A.P. DI NOVARA	NO	15/10/1994	SI	SI
0037	A.P. DI TORINO	TO	13/10/1994	SI	SI
0072	A.P. DI VERCELLI	VC	15/10/1994	SI	SI
0084	A.P. DI BERGAMO	BG	15/10/1994	SI	SI
0102	A.P. DI BRESCIA	BS	15/10/1994	SI	SI
0133	A.P. DI COMO	CO	15/10/1994	SI	SI
0145	A.P. DI CREMONA	CR	15/10/1994	SI	SI
0245	A.P. DI PAVIA	PV	15/10/1994	SI	SI
0257	A.P. DI VARESE	VA	15/10/1994	SI	SI
0161	A.P. DI MILANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0445	A.P. DI GENOVA	GE	01/09/1994	SI	SI
0457	A.P. DI IMPERIA	IM	15/10/1994	SI	SI
0463	A.P. DI LA SPEZIA	SP	15/10/1994	SI	SI
0468	A.P. DI SAVONA	SV	13/10/1994	SI	SI
0291	A.P. DI BELLUNO	BL	13/10/1994	SI	SI
0295	A.P. DI PADOVA	PD	15/10/1994	SI	SI
0326	A.P. DI TREVISO	TV	15/10/1994	SI	SI
0373	A.P. DI VERONA	VR	15/10/1994	SI	SI
0394	A.P. DI VICENZA	VI	08/10/1994	SI	SI
0414	A.P. DI GORIZIA	GO	15/10/1994	SI	SI
0431	A.P. DI TRIESTE	TS	15/10/1994	SI	SI
0435	A.P. DI UDINE	UD	15/10/1994	SI	SI
0479	A.P. DI BOLOGNA	BO	15/10/1994	SI	SI
0499	A.P. DI FERRARA	FE	06/10/1994	SI	SI
0509	A.P. DI FORLÌ	FO	15/10/1994	SI	SI
0523	A.P. DI MODENA	MO	03/10/1994	SI	SI
0548	A.P. DI PIACENZA	PC	03/10/1994	SI	SI
0563	A.P. DI REGGIO NELL'EMILIA	RE	15/10/1994	SI	SI
0575	A.P. DI AREZZO	AR	12/10/1994	SI	SI
0585	A.P. DI FIRENZE	FI	15/10/1994	SI	SI
0613	A.P. DI GROSSETO	GR	15/10/1994	SI	SI
0620	A.P. DI LIVORNO	LI	08/10/1994	SI	SI
0629	A.P. DI LUCCA	LU	15/10/1994	SI	SI
0648	A.P. DI PISA	PI	10/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0677	A.P. DI PERUGIA	PG	13/10/1994	SI	SI
0693	A.P. DI TERNI	TR	15/10/1994	SI	SI
0698	A.P. DI ANCONA	AN	19/09/1994	SI	SI
0709	A.P. DI ASCOLI PICENO	AP	12/10/1994	SI	SI
0729	A.P. DI PESARO URBINO	PS	12/10/1994	SI	SI
0736	A.P. DI FROSINONE	FR	01/09/1994	SI	SI
0750	A.P. DI LATINA	LT	13/10/1994	SI	SI
0764	A.P. DI RIETI	RI	15/10/1994	SI	SI
0798	A.P. DI VITERBO	VT	05/10/1994	SI	SI
0767	A.P. DI ROMA	RM	15/10/1994	SI	SI
0804	A.P. DI CHIETI	CH	15/10/1994	SI	SI
0813	A.P. DI L'AQUILA	AQ	12/10/1994	SI	SI
0824	A.P. DI TERAMO	TE	07/10/1994	SI	SI
0834	A.P. DI CAMPOBASSO	CB	15/10/1994	SI	SI
0837	A.P. DI ISERNA	IS	12/10/1994	SI	SI
0840	A.P. DI AVELLINO	AV	15/10/1994	SI	SI
0849	A.P. DI BENEVENTO	BN	15/10/1994	SI	SI
0880	A.P. DI NAPOLI	NA	15/10/1994	SI	SI
0967	A.P. DI BARI	BA	15/10/1994	SI	SI
1008	A.P. DI BRINDISI	BR	15/10/1994	SI	SI
1024	A.P. DI FOGGIA	FG	15/10/1994	SI	SI
1043	A.P. DI LECCE	LE	15/10/1994	SI	NO
1091	A.P. DI MATERA	MT	13/10/1994	SI	SI
1099	A.P. DI POTENZA	PZ	15/10/1994	SI	SI
1120	A.P. DI COSENZA	CS	13/10/1994	SI	SI
1151	A.P. DI AGRIGENTO	AG	01/09/1994	SI	SI
1208	A.P. DI ENNA	EN	15/10/1994	SI	SI
1218	A.P. DI MESSINA	ME	15/10/1994	SI	SI
1230	A.P. DI PALERMO	PA	13/10/1994	SI	SI
1273	A.P. DI TRAPANI	TP	15/10/1994	SI	SI
1287	A.P. DI CAGLIARI	CA	15/10/1994	SI	SI
1313	A.P. DI SASSARI	SS	15/10/1994	SI	SI
TOTALE			69	69	68

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comuni che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data del 15 ottobre 1994

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Dellibera	Co.Re.Co.
0002	ACQUI TERME	AL	15/10/1994	SI	SI
0003	ALESSANDRIA	AL	13/10/1994	SI	SI
0005	NOVI LIGURE	AL	15/10/1994	SI	SI
0006	OVADA	AL	15/10/1994	SI	SI
0007	TORTONA	AL	13/10/1994	SI	SI
0011	CANELLI	AT	15/10/1994	SI	SI
0014	ALBA	CN	15/10/1994	SI	SI
0015	BORGO SAN DALMAZZO	CN	07/10/1994	SI	SI
0016	BOVES	CN	11/10/1994	SI	SI
0017	BRA	CN	15/10/1994	SI	SI
0018	BUSCA	CN	20/09/1994	SI	SI
0026	ARONA	NO	10/10/1994	SI	SI
0027	BELLINZAGO NOVARESE	NO	06/10/1994	SI	SI
0028	BORGOMANERO	NO	12/10/1994	SI	SI
0029	CAMERI	NO	15/10/1994	SI	SI
0030	DOMODOSSOLA	NO	01/09/1994	SI	SI
0031	GALLIATE	NO	15/10/1994	SI	SI
0032	NOVARA	NO	15/10/1994	SI	SI
0033	OLEGGIO	NO	15/10/1994	SI	SI
0034	OMEGNA	NO	15/10/1994	SI	SI
0035	TRECA TE	NO	15/10/1994	SI	SI
0038	ALPIGNANO	TO	15/10/1994	SI	SI
0039	AVIGLIANA	TO	15/10/1994	SI	SI
0041	BORGARO TORINESE	TO	21/09/1994	SI	SI
0042	CARIGNANO	TO	15/10/1994	SI	SI
0048	CIRIÈ	TO	15/10/1994	SI	SI
0050	CUORONE	TO	15/10/1994	SI	NO
0051	CASSINO TORINESE	TO	26/09/1994	SI	SI
0052	GIAVENO	TO	05/10/1994	SI	SI
0054	IVREA	TO	15/10/1994	SI	NO
0055	LEINI	TO	15/10/1994	SI	SI
1323	LUSERNA SAN GIOVANNI	TO	15/10/1994	SI	SI
0056	MONCALIERI	TO	15/10/1994	SI	SI
0057	NICHELINO	TO	15/10/1994	SI	SI
0058	ORBASSANO	TO	26/09/1994	SI	SI
0059	PIANEZZA	TO	15/10/1994	SI	SI
0060	PINEROLO	TO	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1324	PINO TORINESE	TO	15/10/1994	SI	SI
0062	RIVALTA DI TORINO	TO	12/10/1994	SI	SI
0063	RIVAROLO CANAVESE	TO	15/10/1994	SI	SI
0065	SAN MAURO TORINESE	TO	12/10/1994	SI	SI
0066	SANTENA	TO	15/10/1994	SI	SI
0067	SETTIMO TORINESE	TO	15/10/1994	SI	SI
0068	TORINO	TO	15/10/1994	SI	SI
0069	VENARIA REALE	TO	15/10/1994	SI	SI
0073	BIELLA	VC	15/10/1994	SI	SI
0075	COSSATO	VC	06/10/1994	SI	SI
0076	GATTINARA	VC	05/10/1994	SI	SI
0077	SANTHIA	VC	12/10/1994	SI	SI
0078	TRINO	VC	15/10/1994	SI	SI
0080	VARALLO	VC	06/10/1994	SI	SI
0081	VERCELLI	VC	15/10/1994	SI	SI
0082	VIGLIANO BIELLESE	VC	15/10/1994	SI	SI
0086	ALZANO LOMBARDO	BG	15/10/1994	SI	SI
0088	CALOLZIOCORTE	BG	13/10/1994	SI	SI
0094	NEMBRO	BG	03/10/1994	SI	SI
0096	PONTE SAN PIETRO	BG	15/10/1994	SI	SI
1329	SORISOLE	BG	15/10/1994	SI	SI
0105	BRESCIA	BS	15/10/1994	SI	SI
0106	CALCINATO	BS	05/10/1994	SI	SI
0107	CARPENEDOLO	BS	15/10/1994	SI	SI
0108	CASTENEDOLO	BS	15/10/1994	SI	SI
0112	DARFO BOARIO TERME	BS	17/09/1994	SI	SI
0113	DESENZANO DEL GARDA	BS	15/10/1994	SI	SI
0115	GAVARDO	BS	15/10/1994	SI	NO
0116	GHEDI	BS	15/10/1994	SI	SI
0117	GUSSAGO	BS	15/10/1994	SI	SI
0118	LENO	BS	15/10/1994	SI	NO
0120	LUMEZZANE	BS	15/10/1994	SI	NO
0121	MANERBIO	BS	01/09/1994	SI	SI
0122	MONTICHIARI	BS	17/09/1994	SI	SI
0126	PALAZZOLO SULL'OGLIO	BS	15/10/1994	SI	SI
0127	REZZATO	BS	15/10/1994	SI	SI
0128	ROVATO	BS	15/10/1994	SI	SI
0129	SALO'	BS	15/10/1994	SI	NO
0132	VILLA CARCINA	BS	15/10/1994	SI	NO
0134	CANTU'	CO	15/10/1994	SI	NO
0135	CASATENOVO	CO	06/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1333	CERMENATE	CO	15/10/1994	SI	SI
0136	COMO	CO	15/10/1994	SI	SI
1334	GALBIATE	CO	13/10/1994	SI	SI
0140	MANDELLO DEL LARIO	CO	15/10/1994	SI	SI
0142	MERATE	CO	15/10/1994	SI	SI
0143	OLGIATE COMASCO	CO	08/09/1994	SI	SI
0144	VALMADRERA	CO	15/10/1994	SI	SI
0146	CASALMAGGIORE	CR	01/09/1994	SI	SI
0149	CREMONA	CR	12/10/1994	SI	SI
0150	BORESINA	CR	15/10/1994	SI	SI
0153	CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	MN	15/10/1994	SI	SI
0154	CURTATONE	MN	15/10/1994	SI	SI
0155	GOTTO	MN	15/10/1994	SI	SI
0157	PORTO MANTOVANO	MN	01/09/1994	SI	SI
1336	VIROLIO	MN	15/10/1994	SI	SI
0246	BRONI	PV	15/10/1994	SI	SI
0248	MORTARA	PV	15/10/1994	SI	SI
0249	PAVIA	PV	12/10/1994	SI	SI
0250	STRADELLA	PV	15/10/1994	SI	SI
0254	MORBEGNO	SO	15/10/1994	SI	SI
0255	SONDRIO	SO	15/10/1994	SI	SI
0256	TIRANO	SO	03/10/1994	SI	SI
0259	BUSTO ARSIZIO	VA	12/10/1994	SI	SI
0260	CARDANO AL CAMPO	VA	15/10/1994	SI	SI
0263	CASTELLANZA	VA	15/10/1994	SI	SI
0264	FAGNANO OLONA	VA	15/10/1994	SI	SI
1344	OERENZANO	VA	15/10/1994	SI	NO
0267	INDUNO OLONA	VA	15/10/1994	SI	SI
0268	LAVENO MOMBELLO	VA	15/10/1994	SI	SI
0269	LONATE POZZOLO	VA	15/10/1994	SI	SI
0270	LIVIGNO	VA	15/10/1994	SI	SI
0271	MALNATE	VA	15/10/1994	SI	SI
0272	OLGIATE OLONA	VA	15/10/1994	SI	SI
0274	SARONNO	VA	15/10/1994	SI	NO
0276	SOMMA LOMBARDO	VA	15/10/1994	SI	NO
0278	UBOLDO	VA	15/10/1994	SI	NO
0279	VARESE	VA	15/10/1994	SI	SI
0162	ABBIATEGRASSO	MI	08/10/1994	SI	SI
0163	AGRATE BRIANZA	MI	15/10/1994	SI	SI
0164	ARCORE	MI	15/10/1994	SI	NO
0165	ARESE	MI	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0166	ARLUNO	MI	15/10/1994	SI	SI
0167	BAREGGIO	MI	15/10/1994	SI	SI
0169	BIASSONO	MI	15/10/1994	SI	SI
0171	BOVISIO MASCIAGO	MI	15/10/1994	SI	SI
0172	BRESSO	MI	12/10/1994	SI	SI
0173	BRUGHERIO	MI	01/09/1994	SI	SI
0174	BUCCINASCO	MI	15/10/1994	SI	SI
0175	BUSTO GAROLFO	MI	15/10/1994	SI	SI
0177	CARATE BRIANZA	MI	15/10/1994	SI	NO
0178	CARUGATE	MI	15/10/1994	SI	SI
0182	CASTANO PRIMO	MI	15/10/1994	SI	SI
0184	CERRO MAGGIORE	MI	15/10/1994	SI	SI
0185	CESANO BOSCONI	MI	15/10/1994	SI	SI
0187	CESATE	MI	15/10/1994	SI	SI
0188	CINISELLO BALSAMO	MI	15/10/1994	SI	SI
0191	CONCOREZZO	MI	08/10/1994	SI	SI
0192	CORBETTA	MI	15/10/1994	SI	SI
0193	CORMANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0194	CORNAREDO	MI	15/10/1994	SI	SI
1337	CORNATE D'ADDA	MI	15/10/1994	SI	SI
1338	GAGGLIANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0199	GIUSSANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0201	INZAGO	MI	15/10/1994	SI	SI
0204	LENTATE SUL SEVESO	MI	15/10/1994	SI	SI
0205	LIMBIATE	MI	15/10/1994	SI	SI
0206	LISSONE	MI	12/10/1994	SI	SI
0209	MEDA	MI	13/10/1994	SI	SI
1341	MEDIGLIA	MI	15/10/1994	NO	NO
0210	MELEONANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0211	MELZO	MI	06/10/1994	SI	SI
0214	MUGGIO	MI	15/10/1994	SI	SI
0215	NERVIANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0216	NOVA MILANESE	MI	15/10/1994	SI	SI
0218	OPERA	MI	13/10/1994	SI	SI
0219	PADERNO DUGNANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0220	PARABIAGO	MI	26/09/1994	SI	SI
0221	PERO	MI	21/09/1994	SI	SI
0225	RESCALDINA	MI	08/10/1994	NO	NO
0228	SAN DONATO MILANESE	MI	06/10/1994	SI	SI
0229	SAN GIULIANO MILANESE	MI	15/10/1994	SI	NO
0230	SANT'ANGELO LODIGIANO	MI	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0231	SEDRIANO	MI	15/10/1994	SI	SI
0234	SEREGNO	MI	15/10/1994	SI	SI
0235	SESTO SAN GIOVANNI	MI	10/10/1994	SI	SI
0237	SEVESO	MI	15/10/1994	SI	SI
1343	VERANO BRIANZA	MI	15/10/1994	SI	SI
0242	VILLASANTA	MI	12/10/1994	SI	SI
0446	ARENZANO	GE	07/10/1994	SI	SI
0447	CAMPOMORONE	GE	15/10/1994	SI	SI
0448	CHIAVARI	GE	15/10/1994	SI	SI
0449	COGOLETO	GE	12/10/1994	SI	SI
0450	GENOVA	GE	15/10/1994	SI	SI
0451	LAVAGNA	GE	15/10/1994	SI	SI
0452	RAPALLO	GE	03/10/1994	SI	SI
0458	BORDIGHERA	IM	15/10/1994	SI	SI
0459	IMPERIA	IM	15/10/1994	SI	SI
0460	SAN REMO	IM	15/10/1994	SI	SI
0461	TAGGLIA	IM	15/10/1994	SI	NO
0464	ARCOLA	SP	15/10/1994	SI	SI
0465	LA SPEZIA	SP	15/10/1994	SI	SI
0466	LERICI	SP	15/10/1994	SI	SI
0469	ALASSIO	SV	10/10/1994	SI	SI
0473	FINALE LIGURE	SV	15/10/1994	SI	SI
0477	VADO LIGURE	SV	15/10/1994	SI	SI
0478	VARAZZE	SV	15/10/1994	SI	SI
0280	APPIANO SULLA STRADA DEL VINO	BZ	15/10/1994	SI	SI
1347	MORI	TN	15/10/1994	SI	NO
0289	ROVERETO	TN	15/10/1994	SI	SI
0290	TRENTO	TN	15/10/1994	SI	SI
0299	CAMPODARSEGO	PD	24/09/1994	SI	SI
0301	CITTADELLA	PD	10/10/1994	SI	SI
0305	MONTAGNANA	PD	15/10/1994	SI	SI
0306	MONTEGROTTO TERME	PD	15/10/1994	SI	SI
0308	PIAZZOLA SUL BRENTA	PD	15/10/1994	SI	SI
0310	PONTE SAN NICOLÒ	PD	22/09/1994	SI	SI
0311	RUBANO	PD	26/09/1994	SI	SI
0312	SAN MARTINO DI LUPARI	PD	17/09/1994	SI	SI
0313	SELVAZZANO DENTRO	PD	28/09/1994	SI	SI
0314	TREBASELEGHE	PD	15/10/1994	SI	SI
0315	VIGODARZERE	PD	15/10/1994	SI	SI
0316	VIGONZA	PD	21/09/1994	SI	SI
0318	ADRIA	RO	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0320	CONTARINA	RO	15/09/1994	SI	SI
0321	LENDINARA	RO	15/10/1994	SI	SI
0322	OCCHIOBELLO	RO	22/09/1994	SI	SI
0324	ROVIGO	RO	08/10/1994	SI	SI
0327	CARBONERA	TV	15/10/1994	SI	SI
0329	CONEGLIANO	TV	21/09/1994	SI	SI
0330	MOGLIANO VENETO	TV	15/10/1994	SI	SI
1349	MOTTA DI LIVENZA	TV	15/10/1994	SI	SI
0333	PAESE	TV	28/09/1994	SI	SI
0334	PIEVE DI SOLIGO	TV	15/10/1994	SI	SI
0335	PREGANZIOL	TV	15/10/1994	SI	SI
0337	RONCADE	TV	10/10/1994	SI	SI
1352	SILEA	TV	15/10/1994	SI	SI
0339	SPRESIANO	TV	05/10/1994	SI	SI
0340	SUSEGANA	TV	15/10/1994	SI	SI
1353	TREVIGNANO	TV	21/09/1994	SI	SI
0344	VILLORBA	TV	15/10/1994	SI	SI
0345	VITTORIO VENETO	TV	15/10/1994	SI	SI
0346	VOLPAGO DEL MONTELLO	TV	10/10/1994	SI	SI
0349	CAMPOGARA	VE	15/10/1994	SI	SI
0350	CAORLE	VE	15/10/1994	SI	SI
0351	CAVARZERE	VE	20/09/1994	SI	SI
0356	IESOLO	VE	13/10/1994	SI	SI
0358	MARTELLAGO	VE	13/10/1994	SI	SI
0362	NOALE	VE	15/10/1994	SI	SI
0364	PORTOGRUARO	VE	15/10/1994	SI	SI
0366	SAN DONA' DI PIAVE	VE	15/10/1994	SI	SI
0367	SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO	VE	12/10/1994	SI	SI
0368	SANTA MARIA DI SALA	VE	15/10/1994	SI	SI
0369	SANTO STINO DI LIVENZA	VE	03/10/1994	SI	SI
0370	SCORZE'	VE	30/09/1994	SI	SI
0372	VENEZIA	VE	12/10/1994	SI	SI
0374	BOVOLONE	VR	05/10/1994	SI	SI
0375	BUSSOLENGO	VR	15/10/1994	SI	SI
1354	CASTEL D'AZZANO	VR	15/10/1994	SI	SI
0377	OREZZANA	VR	15/10/1994	SI	SI
0379	LEGNAGO	VR	06/10/1994	SI	SI
0381	PESCANTINA	VR	19/09/1994	SI	SI
0382	PESCHIERA DEL GARDA	VR	15/10/1994	SI	SI
0384	SAN GIOVANNI LUPATOTO	VR	01/09/1994	SI	SI
0385	SAN MARTINO BUONALBERGO	VR	13/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0387	SANT'AMBROGIO DI VALPOLICELLA	VR	15/10/1994	SI	SI
0388	SOMMACAMPAGNA	VR	01/09/1994	SI	SI
0389	SONA	VR	15/10/1994	SI	SI
0391	VERONA	VR	13/10/1994	SI	SI
0392	VILLAFRANCA DI VERONA	VR	08/10/1994	SI	SI
0393	ZEVIO	VR	15/10/1994	SI	SI
1355	CALDOGNO	VI	15/10/1994	SI	NO
0397	CASSOLA	VI	15/10/1994	SI	SI
0398	CHIAMPO	VI	15/10/1994	SI	SI
0400	CREAZZO	VI	15/10/1994	SI	SI
0401	DUEVILLE	VI	21/09/1994	SI	SI
0402	LONIGO	VI	24/09/1994	SI	SI
0403	MALO	VI	15/10/1994	SI	SI
0404	MAROSTICA	VI	15/10/1994	SI	SI
1356	MONTICELLO CONTE OTTO	VI	15/10/1994	SI	SI
0406	ROMANO D'EZZELLINO	VI	21/09/1994	SI	SI
0407	ROSA'	VI	15/10/1994	SI	SI
0408	SCHIO	VI	15/10/1994	SI	SI
0410	THIENE	VI	15/10/1994	SI	SI
0411	TORRI DI QUARTESOLO	VI	08/10/1994	SI	SI
0412	VALDAGNO	VI	15/10/1994	SI	SI
0413	VICENZA	VI	10/10/1994	SI	SI
0416	GRADO	GO	15/10/1994	SI	NO
0433	MUGGIA	TS	15/10/1994	SI	SI
0434	TRIESTE	TS	15/10/1994	SI	SI
0436	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	15/10/1994	SI	SI
0437	CIVIDALE DEL FRIULI	UD	15/10/1994	SI	SI
0438	CODROIPO	UD	19/09/1994	SI	SI
0440	LATISANA	UD	21/09/1994	SI	SI
1357	PASIAN DI PRATO	UD	15/10/1994	SI	SI
0441	TARCENTO	UD	15/10/1994	SI	SI
0442	TAVAGNACCO	UD	15/10/1994	SI	SI
0443	TOLMEZZO	UD	15/10/1994	SI	SI
0421	AZZANO DECIMO	PN	10/10/1994	SI	SI
0422	CORDENONS	PN	15/10/1994	SI	SI
0423	FIUME VENETO	PN	15/10/1994	SI	SI
0424	FONTANAFREDDA	PN	15/10/1994	SI	SI
0427	PORDENONE	PN	10/10/1994	SI	SI
0480	ANZOLA DELL'EMILIA	BO	06/10/1994	SI	SI
0481	BOLOGNA	BO	24/09/1994	SI	SI
0483	CALDERARA DI RENO	BO	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0484	CASALECCHIO DI RENO	BO	15/10/1994	SI	SI
0486	CASTEL SAN PIETRO TERME	BO	15/10/1994	SI	SI
0489	IMOLA	BO	08/10/1994	SI	SI
0490	MEDICINA	BO	05/10/1994	SI	SI
0491	MOLINELLA	BO	26/09/1994	SI	SI
0492	OZZANO DELL'EMILIA	BO	15/10/1994	SI	SI
0493	PIANORO	BO	15/10/1994	SI	SI
0494	SAN GIOVANNI IN PERSICETO	BO	15/10/1994	SI	SI
0495	SAN LAZZARO DI SAVENA	BO	01/09/1994	SI	SI
0498	ZOLA PREDOSA	BO	15/10/1994	SI	SI
0500	ARGENTA	FE	08/10/1994	SI	SI
0501	BONDENO	FE	19/09/1994	SI	SI
0502	CENTO	FE	15/10/1994	SI	SI
0504	COMACCHIO	FE	15/10/1994	SI	SI
0506	FERRARA	FE	12/10/1994	SI	SI
0510	BELLARIA-IGEA MARINA	FO	06/10/1994	SI	SI
0511	BERTINORO	FO	15/10/1994	SI	SI
0512	CATTOLICA	FO	15/10/1994	SI	SI
0513	CESENA	FO	28/09/1994	SI	SI
0514	CESENATICO	FO	15/10/1994	SI	SI
0515	FORLÌ	FO	10/10/1994	SI	SI
0516	FORLIMPOPOLI	FO	21/09/1994	SI	SI
0517	GAMBETTOLA	FO	22/09/1994	SI	SI
0518	MELDOLA	FO	13/10/1994	SI	SI
0519	RICCIONE	FO	15/10/1994	SI	SI
0520	RIMINI	FO	15/10/1994	SI	SI
0521	SANTARCANGELO DI ROMAONA	FO	03/10/1994	SI	SI
0522	SAVIGNANO SUL RUBICONE	FO	15/10/1994	SI	SI
0524	CARPI	MO	15/10/1994	SI	SI
0526	CASTELNUOVO RANGONE	MO	15/10/1994	SI	SI
1360	CASTELVETRO DI MODENA	MO	15/10/1994	SI	SI
0527	CONCORDIA SULLA SECCHIA	MO	17/09/1994	SI	SI
0528	FINALE EMILIA	MO	15/10/1994	SI	SI
0529	FIORANO MODENESE	MO	15/10/1994	SI	SI
0531	MARANELLO	MO	15/10/1994	SI	SI
0532	MIRANDOLA	MO	06/10/1994	SI	SI
0533	MODENA	MO	15/10/1994	SI	SI
0534	NONANTOLA	MO	15/09/1994	SI	SI
0536	PAVULLO NEL FRIGNANO	MO	15/10/1994	SI	SI
0539	SOLIERA	MO	15/10/1994	SI	SI
0540	SPILAMBERTO	MO	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0543	COLLECCHIO	PR	08/10/1994	SI	SI
1361	MONTECHIARUGOLO	PR	15/10/1994	SI	SI
0546	PARMA	PR	12/10/1994	SI	SI
0547	SALSOMAGGIORE TERME	PR	15/10/1994	SI	SI
0550	FIorenZUOLA D'ARDA	PC	10/10/1994	SI	SI
0551	PLACENZA	PC	15/10/1994	SI	SI
0553	ALFONSINE	RA	15/10/1994	SI	SI
0554	BAGNACAVALLO	RA	15/10/1994	SI	SI
0556	CERVIA	RA	15/10/1994	SI	SI
0557	CONSELICE	RA	15/10/1994	SI	SI
0558	FAENZA	RA	15/10/1994	SI	SI
0559	LUGO	RA	15/10/1994	SI	SI
0560	MASSA LOMBARDA	RA	06/10/1994	SI	SI
0561	RAVENNA	RA	15/10/1994	SI	SI
0562	RUSSE	RA	15/10/1994	SI	SI
0565	CASTELNOVO NE' MONTI	RE	15/09/1994	SI	SI
0566	CORREGGIO	RE	15/10/1994	SI	SI
0567	GUASTALLA	RE	15/10/1994	SI	SI
1364	MONTECCHIO EMILIA	RE	03/10/1994	SI	SI
0571	REGGIO NELL'EMILIA	RE	15/10/1994	SI	SI
1365	REGGIOLO	RE	15/10/1994	SI	SI
0572	RUBIERA	RE	15/10/1994	SI	SI
0573	SANTILARIO DENZA	RE	15/10/1994	SI	SI
0574	SCANDIANO	RE	03/10/1994	SI	SI
0577	BIBBIENA	AR	15/10/1994	SI	SI
0578	BUCINE	AR	07/10/1994	SI	SI
0579	CASTIGLION FIORENTINO	AR	10/10/1994	SI	SI
0580	CORTONA	AR	15/10/1994	SI	SI
0581	MONTEVARCHI	AR	15/10/1994	SI	SI
0582	SAN GIOVANNI VALDARNO	AR	15/10/1994	SI	SI
0583	SANSEPOLCRO	AR	15/10/1994	SI	SI
0586	BAGNO A RIPOLI	FI	15/10/1994	SI	SI
0587	BARBERINO DI MUEELLO	FI	13/10/1994	SI	SI
0589	CALENZANO	FI	15/10/1994	SI	SI
0590	CAMPI BISENZIO	FI	06/10/1994	SI	SI
1366	CARMIGNANO	FI	20/09/1994	SI	SI
0591	CASTELFIORENTINO	FI	12/10/1994	SI	SI
0592	CERRETO GUIDI	FI	07/10/1994	SI	SI
0593	CERTALDO	FI	12/10/1994	SI	SI
0594	EMPOLI	FI	15/10/1994	SI	SI
0598	FUCECCHIO	FI	03/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0599	GREVE IN CHIANTI	FI	15/10/1994	SI	SI
0600	IMPRUNETA	FI	12/10/1994	SI	SI
0601	LASTRA A SIGNA	FI	03/10/1994	SI	SI
0602	MONTELUPO FIORENTINO	FI	15/10/1994	SI	SI
0603	MONTEMURLO	FI	12/10/1994	SI	SI
0604	MONTESPERTOLI	FI	12/10/1994	SI	SI
0605	PONTASSIEVE	FI	15/10/1994	SI	SI
0606	PRATO	FI	10/10/1994	SI	SI
0608	SAN CASCIANO IN VAL DI PESA	FI	15/10/1994	SI	SI
0610	SESTO FIORENTINO	FI	13/10/1994	SI	SI
0611	SIGNA	FI	19/09/1994	SI	SI
1367	VAIANO	FI	15/10/1994	SI	SI
0614	FOLLONICA	GR	15/10/1994	SI	SI
0616	MASSA MARITTIMA	GR	15/10/1994	SI	SI
0618	ORBETELLO	GR	05/10/1994	SI	SI
0619	ROCCASTRADA	GR	15/10/1994	SI	SI
0623	CECINA	LI	15/10/1994	SI	SI
0624	COLLESALVETTI	LI	15/10/1994	SI	SI
0625	LIVORNO	LI	15/10/1994	SI	SI
0626	PIOMBINO	LI	15/10/1994	SI	SI
0627	PORTOFERRAIO	LI	05/10/1994	SI	SI
0628	ROSIGNANO MARITTIMO	LI	10/10/1994	SI	SI
0630	ALTOPASCIO	LU	15/10/1994	SI	SI
0632	BARGA	LU	15/10/1994	SI	SI
0635	FORTE DEI MARMI	LU	22/09/1994	SI	SI
0637	MASSAROSA	LU	15/10/1994	SI	SI
0638	PIETRASANTA	LU	15/10/1994	SI	SI
0642	AULLA	MS	10/10/1994	SI	SI
0644	FIVIZZANO	MS	12/10/1994	SI	SI
0646	MONTIGNOSO	MS	15/10/1994	SI	SI
0652	PISA	PI	12/10/1994	SI	SI
0654	PONTEDERA	PI	15/10/1994	SI	SI
0656	SAN MINIATO	PI	28/09/1994	SI	SI
0657	SANTA CROCE SULL'ARNO	PI	20/09/1994	SI	SI
0658	SANTA MARIA A MONTE	PI	12/10/1994	SI	SI
0660	VOLTERRA	PI	21/09/1994	SI	SI
0662	AGLIANA	PT	15/10/1994	SI	SI
0663	MONSUMMANO TERME	PT	15/10/1994	SI	SI
0664	MONTALE	PT	08/10/1994	SI	SI
0666	PESCIA	PT	28/09/1994	SI	SI
1369	PIEVE A NIEVOLE	PT	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0667	PISTOIA	PT	15/10/1994	SI	SI
0668	QUARRATA	PT	08/10/1994	SI	SI
1370	SERRAVALLE PISTOIESE	PT	15/10/1994	SI	SI
0671	CHIUSI	SI	15/10/1994	SI	SI
0674	POGGIBONSI	SI	15/10/1994	SI	SI
0675	SIENA	SI	15/10/1994	SI	SI
0679	BASTIA UMBRA	PG	13/10/1994	SI	SI
0680	CASTIGLIONE DEL LAO	PG	15/10/1994	SI	SI
0682	CORCIANO	PG	15/10/1994	SI	SI
0684	GUALDO TADINO	PG	01/09/1994	SI	SI
0687	MARSCIANO	PG	15/10/1994	SI	SI
0689	SAN GIUSTINO	PG	06/10/1994	SI	SI
0691	TODI	PG	01/09/1994	SI	SI
0692	UMBERTIDE	PG	13/10/1994	SI	SI
0695	NARNI	TR	01/09/1994	SI	SI
0696	ORVIETO	TR	15/10/1994	SI	SI
0699	ANCONA	AN	01/09/1994	SI	SI
0700	CASTELFIDARDO	AN	15/10/1994	SI	SI
0701	CHIARAVALLE	AN	06/10/1994	SI	SI
0702	FABRIANO	AN	13/10/1994	SI	SI
0703	FALCONARA MARITTIMA	AN	03/10/1994	SI	SI
0704	FILOTTRANO	AN	15/10/1994	SI	SI
0705	JESI	AN	28/09/1994	SI	SI
0707	OSIMO	AN	15/10/1994	SI	SI
0708	SENIGALLIA	AN	13/10/1994	SI	SI
0710	ASCOLI PICENO	AP	12/10/1994	SI	SI
1371	FOLIGNANO	AP	15/10/1994	SI	SI
0712	GROTTAMMARE	AP	15/10/1994	SI	SI
1372	MONTEPRANDONE	AP	15/10/1994	SI	SI
0714	PORTO SAN GIORGIO	AP	28/09/1994	SI	SI
0715	PORTO SANTELPIDIO	AP	03/10/1994	SI	SI
0716	SAN BENEDETTO DEL TRONTO	AP	13/10/1994	SI	SI
0717	SANTELPIDIO A MARE	AP	15/10/1994	SI	SI
0719	CINGOLI	MC	15/10/1994	SI	SI
0724	POTENZA PICENA	MC	28/09/1994	SI	SI
0727	TOLENTINO	MC	06/10/1994	SI	SI
0732	FOSSOMBRONE	PS	15/10/1994	SI	SI
0733	MONDOLFO	PS	15/10/1994	SI	SI
0734	PESARO	PS	15/10/1994	SI	SI
0735	URBINO	PS	15/10/1994	SI	SI
1375	ARPINO	FR	13/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0741	CECCANO	FR	12/10/1994	SI	SI
1376	FIUGGI	FR	12/10/1994	SI	SI
0749	VEROLI	FR	15/10/1994	SI	SI
0751	APRILLA	LT	08/10/1994	SI	SI
0761	SABAUDIA	LT	15/10/1994	SI	SI
0762	SEZZE	LT	15/10/1994	SI	SI
0763	TERRACINA	LT	10/10/1994	SI	NO
0766	RIETI	RI	15/10/1994	SI	SI
0800	MONTEFIASCONE	VT	15/10/1994	SI	NO
0801	TARQUINIA	VT	13/10/1994	SI	SI
0768	ALBANO LAZIALE	RM	07/10/1994	SI	SI
1378	CAVE	RM	12/10/1994	SI	NO
0774	CERVETERI	RM	15/10/1994	SI	SI
0778	FRASCATI	RM	15/10/1994	SI	SI
0781	GUIDONIA MONTECELIO	RM	10/10/1994	SI	SI
0790	ROMA	RM	15/10/1994	SI	SI
0797	ZAGAROLO	RM	15/10/1994	SI	SI
0806	CHIETI	CH	15/10/1994	SI	SI
0814	AVEZZANO	AQ	15/10/1994	SI	SI
0820	MONTESILVANO	PE	15/10/1994	SI	SI
0822	PESCARA	PE	15/10/1994	SI	SI
0829	MONTORIO AL VOMANO	TE	05/10/1994	SI	SI
1385	SANTEGIDIO ALLA VIBRATA	TE	15/10/1994	SI	SI
0833	TERAMO	TE	15/10/1994	SI	SI
1386	BOJANO	CB	15/10/1994	SI	SI
0839	VENAFRO	IS	15/10/1994	SI	SI
0842	ATRIPALDA	AV	06/10/1994	SI	SI
0843	AVELLINO	AV	15/10/1994	SI	SI
0844	CERVINARA	AV	15/10/1994	SI	SI
1388	GROTTAMINARDA	AV	15/10/1994	SI	SI
0845	MIRABELLA ECLANO	AV	03/10/1994	SI	SI
0848	SOLOFRA	AV	15/10/1994	SI	SI
0859	CASERTA	CE	13/10/1994	SI	SI
0861	LUSCIANO	CE	15/10/1994	SI	SI
0863	MADDALONI	CE	15/10/1994	SI	SI
0868	PIEDIMONTE MATESE	CE	12/10/1994	NO	NO
0872	SAN NICOLA LA STRADA	CE	15/10/1994	SI	SI
0877	TEANO	CE	12/10/1994	SI	SI
0883	ARZANO	NA	14/10/1994	SI	SI
0890	CASALNUOVO DI NAPOLI	NA	15/10/1994	SI	SI
0893	CASORIA	NA	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0895	CERCOLA	NA	15/10/1994	SI	NO
0897	ERCOLANO	NA	03/10/1994	SI	SI
0899	FRATTAMAGGIORE	NA	13/10/1994	SI	SI
0901	GIUGLIANO IN CAMPANIA	NA	15/10/1994	SI	SI
0903	GRUMO NEVANO	NA	15/10/1994	SI	SI
0907	MASSA LUBRENSE	NA	07/10/1994	SI	SI
0908	MELITO DI NAPOLI	NA	13/10/1994	SI	SI
0909	MONTE DI PROCIDA	NA	13/10/1994	SI	SI
0912	NOLA	NA	19/09/1994	SI	SI
0914	PALMA CAMPANIA	NA	15/10/1994	SI	SI
0915	PIANO DI SORRENTO	NA	15/10/1994	SI	SI
0916	POGGIOMARINO	NA	15/10/1994	SI	SI
0919	POMPEI	NA	15/10/1994	SI	SI
0920	PORTICI	NA	13/10/1994	SI	SI
0921	POZZUOLI	NA	15/10/1994	SI	SI
0923	QUALIANO	NA	10/10/1994	SI	SI
0925	SAN GIORGIO A CREMANO	NA	10/10/1994	SI	SI
0926	SAN GIUSEPPE VESUVIANO	NA	15/10/1994	SI	SI
0927	SAN SEBASTIANO AL VESUVIO	NA	15/10/1994	SI	NO
1399	SANT'AGNELLO	NA	26/09/1994	SI	SI
0929	SANT'ANASTASIA	NA	30/09/1994	SI	SI
0932	SAVIANO	NA	15/10/1994	SI	SI
0933	SOMMA VESUVIANA	NA	15/10/1994	SI	SI
0934	SORRENTO	NA	15/10/1994	SI	SI
0937	TORRE DEL GRECO	NA	15/10/1994	SI	SI
0950	CAVA DE' TIRRENTI	SA	15/10/1994	SI	SI
0954	MERCATO SAN SEVERINO	SA	26/09/1994	SI	SI
0960	SALA CONSILINA	SA	15/10/1994	SI	SI
0962	SAN MARZANO SUL SARNO	SA	10/10/1994	SI	SI
1406	VALLO DELLA LUCANIA	SA	15/10/1994	SI	SI
0971	ALTAMURA	BA	15/10/1994	SI	SI
0972	ANDRIA	BA	15/10/1994	SI	SI
0973	BARI	BA	12/10/1994	SI	SI
0975	BISCEGLIE	BA	15/10/1994	SI	SI
0976	BITETTO	BA	15/10/1994	SI	SI
0978	CANOSA DI PUGLIA	BA	10/10/1994	SI	SI
0979	CAPURSO	BA	15/10/1994	SI	SI
0980	CASAMASSIMA	BA	10/10/1994	SI	SI
0983	CORATO	BA	05/10/1994	SI	SI
0985	GIOVINAZZO	BA	15/10/1994	SI	SI
0986	GRAVINA IN PUGLIA	BA	10/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0989	MINERVINO MURGE	BA	07/10/1994	SI	SI
0990	MODUGNO	BA	15/10/1994	SI	SI
0992	MOLFETTA	BA	15/10/1994	SI	SI
0993	MONOPOLI	BA	15/10/1994	SI	SI
0995	NOICATTARO	BA	15/10/1994	SI	SI
0999	RUTIGLIANO	BA	15/10/1994	SI	SI
1001	SANTERAMO IN COLLE	BA	30/09/1994	SI	SI
1004	TRANI	BA	15/10/1994	SI	SI
1005	TRUGGIANO	BA	15/10/1994	SI	SI
1006	TURI	BA	01/09/1994	SI	SI
1007	VALENZANO	BA	22/09/1994	SI	SI
1009	BRINDISI	BR	01/09/1994	SI	NO
1011	CEGLIE MESSAPICA	BR	10/10/1994	SI	SI
1014	FASANO	BR	15/10/1994	SI	SI
1017	MESAONE	BR	15/10/1994	SI	SI
1021	SAN PIETRO VERNOTICO	BR	15/10/1994	SI	NO
1031	MARGHERITA DI SAVOIA	FG	15/10/1994	SI	SI
1032	MONTE SANTANGELO	FG	13/10/1994	SI	SI
1033	ORTA NOVA	FG	13/10/1994	SI	SI
1038	SAN SEVERO	FG	19/09/1994	SI	SI
1412	CAVALLINO	LE	10/10/1994	SI	SI
1051	GALATONE	LE	12/10/1994	SI	SI
1055	LEVERANO	LE	15/10/1994	SI	SI
1056	MAGLIE	LE	03/10/1994	SI	SI
1060	NARDO	LE	10/10/1994	SI	SI
1061	NOVOLI	LE	30/09/1994	SI	SI
1063	RACALE	LE	30/09/1994	SI	SI
1066	SQUINZANO	LE	15/10/1994	NO	SI
1068	TAURISANO	LE	24/09/1994	SI	SI
1071	TRICASE	LE	06/09/1994	SI	SI
1414	AVETRANA	TA	15/10/1994	SI	NO
1076	CRISPIANO	TA	15/10/1994	SI	SI
1079	LATERZA	TA	07/10/1994	SI	SI
1082	MARTINA FRANCA	TA	15/10/1994	SI	SI
1085	PALAGIANO	TA	13/10/1994	SI	SI
1094	MATERA	MT	15/10/1994	SI	SI
1096	MONTESCAGLIOSO	MT	13/10/1994	SI	SI
1098	POLICORO	MT	19/09/1994	SI	SI
1100	AVIGLIANO	PZ	15/10/1994	SI	SI
1101	LAURIA	PZ	15/10/1994	SI	SI
1103	MELFI	PZ	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1104	POTENZA	PZ	15/10/1994	SI	SI
1111	CUTRO	CZ	15/10/1994	SI	SI
1117	PIZZO	CZ	15/10/1994	SI	NO
1119	VIBO VALENTIA	CZ	03/10/1994	SI	SI
1124	BISIONANO	CS	14/10/1994	SI	SI
1127	CASTROVILLARI	CS	15/10/1994	SI	SI
1130	COSENZA	CS	15/10/1994	SI	SI
1131	LUZZI	CS	15/10/1994	SI	NO
1133	PAOLA	CS	15/10/1994	SI	SI
1136	SAN GIOVANNI IN FIORE	CS	06/10/1994	SI	SI
1420	SCALEA	CS	13/10/1994	SI	SI
1138	BAGNARA CALABRA	RC	15/10/1994	SI	SI
1140	CITTANOVA	RC	15/10/1994	SI	SI
1143	MELITO DI PORTO SALVO	RC	08/10/1994	SI	SI
1144	PALMI	RC	15/10/1994	SI	SI
1154	CAMPOBELLO DI LICATA	AG	10/10/1994	SI	SI
1161	NARO	AG	15/10/1994	SI	SI
1167	RIBERA	AG	15/10/1994	SI	SI
1171	CALTANISSETTA	CL	28/09/1994	SI	SI
1174	MUSSOMELI	CL	15/10/1994	SI	SI
1175	NISCEMI	CL	06/10/1994	SI	NO
1176	RIESI	CL	01/09/1994	SI	NO
1177	SAN CATALDO	CL	19/09/1994	SI	SI
1423	SOMMATINO	CL	15/10/1994	SI	NO
1181	ACI CATENA	CT	15/10/1994	SI	NO
1182	ACIREALE	CT	06/10/1994	SI	SI
1193	MASCALUCIA	CT	15/10/1994	SI	SI
1428	PEDARA	CT	15/10/1994	SI	SI
1199	RAMACCA	CT	15/10/1994	SI	SI
1200	RANDAZZO	CT	05/10/1994	SI	SI
1202	SAN GIOVANNI LA PUNTA	CT	08/10/1994	SI	NO
1209	AGIRA	EN	26/09/1994	SI	SI
1212	LEONFORTE	EN	15/10/1994	SI	NO
1213	NICOSIA	EN	03/10/1994	SI	SI
1214	PIAZZA ARMERINA	EN	15/10/1994	SI	NO
1225	PATTI	ME	15/10/1994	SI	SI
1226	SANT'AGATA DI MILITELLO	ME	13/10/1994	SI	SI
1229	TORTORICI	ME	06/10/1994	SI	SI
1231	BAGHERIA	PA	15/10/1994	SI	SI
1234	CARINI	PA	15/10/1994	SI	SI
1237	CINISI	PA	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1239	GANOI	PA	15/10/1994	SI	SI
1243	PALERMO	PA	15/10/1994	SI	SI
1246	TERMINI IMERESE	PA	26/09/1994	SI	SI
1252	ISPICA	RG	13/10/1994	SI	SI
1262	FLORIDIA	SR	15/10/1994	SI	SI
1266	NOTO	SR	21/09/1994	SI	NO
1267	PACHINO	SR	15/10/1994	SI	SI
1270	ROSOLINI	SR	28/09/1994	NO	NO
1271	SIRACUSA	SR	15/10/1994	SI	NO
1272	SORTINO	SR	15/10/1994	SI	SI
1274	ALCAMO	TP	15/10/1994	SI	SI
1277	CASTELLAMMARE DEL GOLFO	TP	15/10/1994	SI	SI
1278	CASTELVETRANO	TP	15/10/1994	SI	NO
1281	MAZARA DEL VALLO	TP	08/10/1994	SI	SI
1285	TRAPANI	TP	15/10/1994	NO	NO
1290	CAPOTERRA	CA	15/10/1994	SI	SI
1295	SAN GAVINO MONREALE	CA	15/10/1994	SI	SI
1298	SELARGIUS	CA	01/09/1994	SI	SI
1305	MACOMER	NU	01/09/1994	SI	SI
1306	NUORO	NU	15/10/1994	SI	SI
1310	CABRAS	OR	15/10/1994	SI	SI
1311	ORISTANO	OR	15/10/1994	SI	SI
1314	ALGHERO	SS	13/10/1994	SI	SI
1315	ITTIRI	SS	15/10/1994	SI	SI
1318	OZIERI	SS	10/10/1994	SI	SI
1321	SORSO	SS	15/10/1994	SI	SI
TOTALE			637	631	593

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comunità montane che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data del 15 ottobre 1994

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Delibera	Co.Re.Co.
9004	ALTA VALLE ORBA - VALLE ERRO	AL	10/10/1994	SI	SI
9002	VAL BORBERA E VALLE SPINTI	AL	15/10/1994	SI	SI
9001	VALLI CURONE GRUE OSSONA	AL	08/10/1994	SI	SI
9045	LANGA ASTIGIANA	AT	15/10/1994	SI	SI
9013	ALTA LANGA MONTANA	CN	03/10/1994	SI	SI
9012	ALTA VALLE TANARO - VALLE MONGIA E CEVETTA	CN	15/10/1994	SI	SI
9008	VALLE GRANA	CN	15/09/1994	SI	SI
9009	VALLE STURA	CN	26/09/1994	SI	SI
9006	VALLE VARAITA	CN	15/10/1994	SI	SI
9010	VALLI GESSO - VERMENAGNA - PESIO	CN	21/09/1994	SI	SI
9011	VALLI MONREGALESI	CN	13/10/1994	SI	SI
9005	VALLI PO - BRONDA - INFERNOTTO	CN	10/10/1994	SI	SI
9022	ALTO VERBANO	NO	03/10/1994	SI	SI
9020	CUSIO - MOTTARONE	NO	15/10/1994	SI	SI
9023	VAL CANNOBINA	NO	15/10/1994	SI	SI
9019	VAL STRONA	NO	15/10/1994	SI	SI
9014	VALLE ANTIGORIO E FORMAZZA	NO	15/10/1994	SI	NO
9016	VALLE ANTRONA	NO	15/10/1994	SI	SI
9018	VALLE OSSOLA	NO	15/10/1994	SI	SI
9015	VALLE VIGEZZO	NO	15/10/1994	SI	SI
9029	ALTA VALLE SUSA	TO	01/09/1994	SI	NO
9032	ALTO CANAVESE	TO	15/10/1994	SI	SI
9030	VAL CERONDA E CASTERNONE	TO	15/10/1994	SI	SI
9024	VAL PELLICE	TO	15/10/1994	SI	SI
9027	VAL SANGONE	TO	15/10/1994	SI	SI
9033	VALLE ORCO E SOANA	TO	24/09/1994	SI	SI
9025	VALLI CHISONE E GERMANASCA	TO	28/09/1994	SI	SI
9043	ALTA VALLE ELVO	VC	19/09/1994	SI	SI
9042	BASSA VALLE DEL CERVO E OROPA	VC	15/10/1994	SI	SI
9044	BASSA VALLE ELVO	VC	01/09/1994	SI	SI
9040	PREALPI BIELLESI	VC	01/09/1994	SI	SI
9039	VALLE DI MOSSO	VC	01/09/1994	SI	SI
9038	VALLE SESSERA	VC	26/09/1994	SI	SI
9037	VALSESIA	VC	15/10/1994	SI	SI
9052	7 ZONA - MONTE ROSA	AO	15/10/1994	SI	SI
9083	ZONA 10 - VALLE SERIANA SUPERIORE	BG	08/09/1994	SI	SI
9084	ZONA 11 - DI SCALVE	BG	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9085	ZONA 12 - VALLE SERIANA	HG	15/10/1994	SI	SI
9075	ZONA 3 - VALLE SABBIA	BS	08/10/1994	SI	SI
9076	ZONA 4 - VALLE TROMPIA	BS	10/10/1994	SI	SI
9077	ZONA 5 - VALLE CAMONICA	BS	15/10/1994	SI	SI
9078	ZONA 6 - SEBINO BRESCIANO	BS	10/10/1994	SI	SI
9088	ZONA 15 - LARIO ORIENTALE	CO	15/10/1994	SI	NO
9090	ZONA 17 - TRIANGOLO LARIANO	CO	15/10/1994	SI	SI
9091	ZONA 18 - LARIO INTELVESE	CO	15/10/1994	SI	NO
9093	ZONA 20 - ALTO LARIO OCCIDENTALE	CO	15/10/1994	SI	SI
9073	ZONA 1 - OLTREPO' PAVESE	PV	15/10/1994	SI	SI
9094	ZONA 21 - ALTA VALTELLINA	SO	15/10/1994	SI	SI
9095	ZONA 22 - VALTELLINA DI TIRANO	SO	24/09/1994	SI	SI
9097	ZONA 24 - VALTELLINA DI MORBEGNO	SO	15/10/1994	SI	SI
9098	ZONA 25 - DELLA VALCHIAVENNA	SO	15/10/1994	SI	SI
9099	ZONA 26 - VALCERESIO	VA	15/10/1994	SI	SI
9101	ZONA 28 - DELLA VALGANNA E DELLA ALMARCHIROLO	VA	21/09/1994	SI	SI
9062	ZONA 1 - ARGENTEA	GE	10/10/1994	SI	SI
9063	ZONA 2 - DELLA VALLE STURA	GE	15/10/1994	SI	SI
9065	ZONA 4 - DELL'ALTA VALLE SCRIVIA	GE	10/10/1994	SI	SI
9066	ZONA 5 - FONTANA BUONA	GE	15/10/1994	SI	SI
9068	ZONA 7 - VALLI AVETO - GRAVEGLIA - STURLA	GE	15/10/1994	SI	NO
9069	ZONA 8 - VAL PETRONIO	GE	06/10/1994	SI	SI
9054	ZONA 1 - INTEMELIA	IM	15/10/1994	SI	SI
9055	ZONA 2 - ARGENTINA - ARMEA	IM	09/09/1994	SI	SI
9070	ZONA 1 - ALTA VAL DI VARA	SP	15/10/1994	SI	SI
9072	ZONA 3 - MEDIA E BASSA VAL DI VARA	SP	15/10/1994	SI	SI
9059	ZONA 2 - POLLUPICE	SV	15/10/1994	SI	SI
9060	ZONA 3 - ALTA VAL BORMIDA	SV	10/10/1994	SI	SI
9061	ZONA 4 - DEL GIOVO	SV	30/09/1994	SI	SI
9115	COMUNITA' COMPRESORIALE DEL BURGRAVIATO	BZ	15/10/1994	SI	SI
9116	COMUNITA' COMPRESORIALE DELLA VAL TSARCO	BZ	15/10/1994	SI	SI
9339	COMUNITA' COMPRESORIALE DI BOLZANO	BZ	15/10/1994	SI	NO
9111	COMPRESORIO ALTO GARDA E LEDRO	TN	10/10/1994	SI	SI
9105	COMPRESORIO BASSA VALSUGANA E DEL TESINO	TN	15/10/1994	SI	SI
9108	COMPRESORIO VALLE DI NON	TN	27/03/1994	NO	NO
9126	CENTRO CADORE	BL	15/10/1994	SI	SI
9122	DELLA VALLE DEL BOTTE	BL	15/10/1994	SI	NO
9124	FELTRINA	BL	08/10/1994	SI	SI
9129	DEL GRAPPA	TV	15/10/1994	SI	SI
9131	DEL BALDO	VR	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9132	DELLA LESSINIA	VR	06/10/1994	SI	SI
9133	ALTO ASTICO E POSINA	VI	09/09/1994	SI	SI
9134	DALL'ASTICO AL BRENTA	VI	15/10/1994	SI	SI
9135	DEL BRENTA	VI	15/10/1994	SI	SI
9138	DELL'ALTOPIANO DEI SETTE COMUNI	VI	15/10/1994	SI	SI
9137	LEOGRA - TIMONCHIO	VI	19/09/1994	SI	SI
9147	DEL COLLIO	GO	15/10/1994	SI	SI
9139	DELLA CARNIA	UD	13/10/1994	SI	SI
9142	DELLE VALLI DEL TORRE	UD	26/09/1994	SI	SI
9143	VALLI DEL NATISONE	UD	15/10/1994	SI	SI
9146	5 COMUNITA' MONTANA VAL D'ARZINO - VAL COSA - VAL TRAMONTINA	PN	13/10/1994	SI	SI
9145	MEDUNA - CELLINA - 4° ZONA OMOGENEA	PN	10/10/1994	SI	SI
9158	VALLE DEL SANTERNO	BO	15/10/1994	SI	SI
9157	VALLI DEL SAVENA E DELL'IDICE	BO	03/10/1994	SI	SI
9343	VALLI DEL TRAMAZZO E DEL MONTONE	FO	15/10/1994	SI	SI
9160	ZONA 12 APPENNINO FORLIVESE	FO	01/09/1994	SI	SI
9154	DEL FRIGNANO	MO	08/10/1994	SI	SI
9155	DELL'APPENNINO MODENA EST	MO	15/10/1994	SI	SI
9153	DELL'APPENNINO MODENA OVEST	MO	15/10/1994	SI	SI
9151	APPENNINO PARMA EST	PR	15/10/1994	SI	SI
9150	DELLE VALLI DEL TARO E DEL CENO	PR	15/10/1994	SI	SI
9149	DELL'APPENNINO PIACENTINO	PC	21/09/1994	SI	SI
9159	DELL'APPENNINO FAENTINO	RA	01/09/1994	SI	SI
9172	ALTO TEVERE VAL TIBERINA - ZONA H	AR	15/10/1994	SI	SI
9165	VAL DI BISENZIO - ZONA P	FI	26/09/1994	SI	SI
9164	ZONA E - ALTO MUGELLO - MUGELLO - VAL DI SIEVE	FI	15/10/1994	SI	SI
9176	COLLINE DEL FIORA - ZONA S	GR	15/10/1994	SI	SI
9175	COLLINE METALLIFERE - ZONA R	GR	15/10/1994	SI	SI
9174	DEL MONTE AMIATA - ZONA I	GR	01/09/1994	SI	SI
9177	DELL'ELBA E CAPRAIA - ZONA L	LI	15/10/1994	SI	SI
9168	ALTA VERSILIA - ZONA M	LU	15/10/1994	SI	SI
9169	AREA LUCCHESE - ZONA N	LU	28/09/1994	SI	SI
9166	DELLA GARFAGNANA - ZONA C	LU	15/10/1994	SI	SI
9167	MEDIA VALLE DEL SERCHIO - ZONA D	LU	03/10/1994	SI	SI
9170	VAL DI CECINA - ZONA F	PI	10/10/1994	SI	SI
9180	ALTO TEVERE UMBRO	PG	15/10/1994	SI	SI
9184	DEI MONTI MARTANIE DEL SERANO	PG	15/10/1994	SI	SI
9181	DELL'ALTO CHIASCIO	PG	15/10/1994	SI	SI
9182	MONTE SUBASIO	PG	13/10/1994	SI	SI
9185	MONTI DEL TRASIMENO	PG	15/10/1994	SI	SI
9187	DELL'AMERINO CROCE DI SERRA	TR	10/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9188	MONTE PEGLIA E SELVA DI MEANA	TR	15/10/1994	SI	SI
9186	ZONA F - VALLE DEL NERA E DEL MONTE SAN PANCRAZIO	TR	15/10/1994	SI	SI
9199	DEI SIBILLINI - ZONA M	AP	15/10/1994	SI	SI
9200	DEL TRONTO - ZONA N	AP	15/10/1994	SI	SI
9196	ALTA VALLE DEL POTENZA - ZONA H	MC	06/10/1994	SI	SI
9195	DEL SAN VICINO - ZONA O	MC	15/10/1994	SI	SI
9189	ALTA VALMARECCHIA - ZONA A	PS	15/09/1994	SI	SI
9191	ALTO E MEDIO METAURO - ZONA C	PS	15/10/1994	SI	SI
9192	DEL CATRIA E DEL NERONE - ZONA D	PS	15/10/1994	SI	SI
9193	DEL METAURO - ZONA E	PS	10/10/1994	SI	SI
9190	DEL MONTEFELTRO - ZONA B	PS	15/10/1994	SI	SI
9214	ZONA XII - MONTI ERNICI	FR	13/10/1994	SI	SI
9215	ZONA XIV - VALLE DI COMINO	FR	15/09/1994	SI	SI
9216	ZONA XV - VALLE DEL LIRI	FR	15/10/1994	SI	SI
9213	ZONA XVI - GRONDE MONTI AUSONI	LT	15/10/1994	SI	NO
9207	ZONA IV - DELLA SABINA	RI	15/10/1994	SI	NO
9208	ZONA V - MONTEPIANO REATINO	RI	15/10/1994	SI	NO
9209	ZONA VI - DEL VELINO	RI	15/09/1994	SI	SI
9201	ZONA I - ALTA TUSCIA LAZIALE	VT	06/10/1994	SI	SI
9206	ZONA XI - CASTELLI ROMANI E PRENESTINI	RM	19/09/1994	SI	SI
9231	ZONA P - DELLA MAIELLETTA	CH	28/09/1994	SI	SI
9233	ZONA R - MEDIO SANORO	CH	15/10/1994	SI	SI
9235	ZONA T - MEDIO VASTESE	CH	15/09/1994	SI	SI
9222	ZONA E - MARSICA I	AQ	15/10/1994	SI	NO
9224	ZONA G - DELLA VALLE ROVETO	AQ	15/10/1994	SI	NO
9226	ZONA I - VESTINA	PE	13/10/1994	SI	SI
9227	ZONA L - DELLA MAIELLA E DEL MORRONE	PE	13/10/1994	SI	NO
9229	ZONA N - DEL VOMANO FINO E PIOMBO	TE	15/10/1994	SI	SI
9246	10A ZONA - MONTE MAURO	CB	10/10/1994	SI	SI
9242	6A ZONA - MOLISE CENTRALE	CB	26/09/1994	SI	SI
9245	9A ZONA - TRIGNO - MEDIO BIFERNO	CB	03/10/1994	SI	SI
9237	1A ZONA DEL VOLTURNO	IS	15/09/1994	SI	SI
9240	4A ZONA "SANNIO"	IS	15/10/1994	NO	NO
9255	ALTA IRPINA	AV	15/10/1994	SI	SI
9256	DEL PARTENIO	AV	15/10/1994	SI	SI
9254	DELL'UFITA	AV	10/10/1994	SI	SI
9251	ALTO TAMMARO	BN	15/10/1994	SI	SI
9253	DEL TABURNO	BN	26/09/1994	SI	SI
9250	DEL TITERNO	BN	15/10/1994	SI	SI
9247	MONTE SANTA CROCE	CE	19/09/1994	SI	SI
9260	DELLA PENISOLA SORRENTINA	NA	15/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9270	DEL BUSSENTO	SA	03/10/1994	SI	SI
9268	GELBISON E DEL CERVATI	SA	03/10/1994	SI	SI
9274	DELLA MURGLIA NORDOCCIDENTALE	BA	10/10/1994	SI	SI
9271	DEL GARGANO	FG	13/10/1994	SI	SI
9273	SUB - APPENNINODAUNO MERIDIONALE	FG	01/09/1994	SI	SI
9272	SUB - APPENNINODAUNO SETTENTRIONALE	FG	07/10/1994	SI	SI
9288	BASSO SINNI	MT	28/09/1994	SI	SI
9345	COLLINA MATERANA	MT	13/10/1994	SI	SI
9287	MEDIO BASENTO	MT	08/10/1994	SI	SI
9280	ALTO BASENTO	PZ	05/10/1994	SI	SI
9284	DEL LAGONEGRESE	PZ	15/10/1994	SI	SI
9276	DEL VULTURE	PZ	15/10/1994	SI	SI
9283	MEDIO AORI - SAURO	PZ	10/10/1994	SI	SI
9279	MELANDRO	PZ	15/10/1994	SI	SI
9300	ALTO CROTONESE	CZ	15/10/1994	SI	NO
9306	DELL'ALTO MESIMA	CZ	10/10/1994	SI	SI
9302	MONTI TIRIOLO - REVENTINO E MANCUSO	CZ	15/10/1994	SI	SI
9301	PRESILA CATANZARESE	CZ	15/10/1994	SI	SI
9304	VERSANTE IONICO	CZ	10/10/1994	SI	SI
9290	DEL POLLINO	CS	05/09/1994	SI	NO
9296	DESTRA CRATI	CS	15/10/1994	SI	NO
9297	MEDIA VALLE CRATI	CS	15/10/1994	SI	SI
9298	SERRE COSENTINE	CS	01/09/1994	SI	SI
9295	SILA GRECA	CS	26/09/1994	SI	SI
9307	STILLARO - ALLARO	RC	15/10/1994	SI	SI
9310	VERSANTE IONICO MERIDIONALE	RC	15/10/1994	SI	SI
9312	VERSANTE TIRRENICO MERIDIONALE	RC	06/10/1994	SI	SI
9332	ZONA XIX - SULCIS IGLESENTE	CA	15/10/1994	SI	SI
9331	ZONA XVIII - MONTE LINAS	CA	13/10/1994	SI	SI
9337	ZONA XXIV - SERPEDDI	CA	15/10/1994	SI	SI
9338	ZONA XXV "SA GIARA"	CA	15/10/1994	SI	SI
9322	ZONA IX - DEL NUORESE	NU	15/10/1994	SI	SI
9328	ZONA XV - DEL BARIAGADU	OR	15/10/1994	SI	SI
9329	ZONA XVI - ARC I - ORIGHINE	OR	15/10/1994	SI	SI
9314	ZONA I - OSILO - PLOAGHE	SS	15/10/1994	SI	SI
9315	ZONA II - SU SASSU - ANGLONA - GALLURA	SS	15/10/1994	SI	SI
9316	ZONA III - GALLURA	SS	15/10/1994	SI	SI
9317	ZONA IV - RIVIERA DI GALLURA	SS	15/10/1994	SI	SI
9318	ZONA V - DEL LOGUDORO	SS	15/10/1994	SI	SI
9320	ZONA VII - GOCEANO	SS	15/10/1994	SI	SI
TOTALE			199	197	181

La verifica ora illustrata consente la preliminare considerazione positiva circa la preponderante puntualità degli enti delle regioni settentrionali rispetto alle altre; permette, altresì, un positivo apprezzamento sulla tempestività degli adempimenti e controlli amministrativi interni; conferma alla Sezione la palese dimostrazione della grande attenzione delle realtà locali alle funzioni di referto al Parlamento, che si sostanziano in una sorta di "controllo-indirizzo" o "controllo collaborazione", di recente evidenziato dalla Corte costituzionale.

Una difficoltà, complessivamente marginale, ma di sostanziale valore, hanno riscontrato taluni enti, in quanto sollecitati contemporaneamente dalle richieste della Sezione enti locali e dalle ordinanze delle Sezioni giurisdizionali decentrate, di recente istituite (leggi 1994 n.19 e n.20), interessate all'esame dei consuntivi. In verità la legge 1990, n.142 e il recente decreto legislativo n.77, del 1995, stabiliscono che alla Sezione giurisdizionale vada depositato il conto del tesoriere, che, peraltro, nella modulistica in via di superamento, è abbinato al conto consuntivo della gestione e al conto del patrimonio. Ciò non ha impedito che gli enti siano stati destinatari di richieste concomitanti sui medesimi.

La Sezione ha da tempo rimesso il caso alle Sezioni Riunite per la definizione, nel rispetto dell'ordinamento, delle difficoltà connesse al necessario coordinamento pur nel breve tempo tra le strutture della Corte dei conti.

La seconda conclusione cui è possibile pervenire, sulla base delle risultanze sull'adempimento al 31 dicembre 1994, si riferisce agli enti che, non versando in difficoltà finanziarie e operative possono adempiere a tutte le richieste della Sezione entro il 31 dicembre successivo alla richiesta dei consuntivi, in ragione dell'andamento dei controlli decentrati.

Con positivo apprezzamento la Sezione constata che hanno dato riscontro, consegnando i consuntivi e la documentazione entro il 31 dicembre 1994: 86 province, 1.016 comuni con oltre 8.000 abitanti e 299 comunità montane.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Appare interessante comparare, al 31 dicembre successivo, i dati ora esposti con quelli relativi all'anno 1992:

Adempimento	31.12.1994	31.12.1993
Enti	consuntivi es. 1993	consuntivi es. 1992
Province	86	88
Comuni con oltre 8.000 abitanti	1.016	966
Comunità montane	299	229

Province che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data dal 16 ottobre al 31 dicembre 1994

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Delibera	Co.Re.Co.
0253	A.P. DI SONDRIO	SO	25/10/1994	SI	SI
0317	A.P. DI ROVIGO	RO	19/11/1994	SI	SI
0347	A.P. DI VENEZIA	VE	08/11/1994	SI	SI
0419	A.P. DI PORDENONE	PN	24/10/1994	SI	SI
0542	A.P. DI PARMA	PR	20/10/1994	SI	SI
0552	A.P. DI RAVENNA	RA	25/10/1994	SI	SI
0641	A.P. DI MASSA CARRARA	MS	16/12/1994	SI	SI
0661	A.P. DI PISTOIA	PT	24/10/1994	SI	SI
0670	A.P. DI SIENA	SI	25/10/1994	SI	SI
0853	A.P. DI CASERTA	CE	24/10/1994	SI	NO
1074	A.P. DI TARANTO	TA	21/10/1994	SI	SI
1107	A.P. DI CATANZARO	CZ	21/10/1994	SI	NO
1170	A.P. DI CALTANISSETTA	CL	20/10/1994	SI	SI
1179	A.P. DI CATANIA	CT	31/10/1994	SI	NO
1249	A.P. DI RAGUSA	RG	13/12/1994	SI	SI
1303	A.P. DI NUORO	NU	28/10/1994	SI	SI
1309	A.P. DI ORISTANO	OR	21/10/1994	SI	SI
TOTALE			17	17	14

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comuni che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data dal 16 ottobre al 31 dicembre 1994

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Delibera	Co.Re.Co
0004	CASALE MONFERRATO	AL	25/10/1994	SI	SI
0008	VALENZA	AL	25/10/1994	SI	SI
0010	ASTI	AT	31/10/1994	SI	NO
0012	NIZZA MONFERRATO	AT	27/10/1994	SI	SI
0019	CUNEO	CN	24/10/1994	SI	SI
0021	MONDOVI	CN	25/10/1994	SI	SI
0022	RACCONIGI	CN	25/10/1994	SI	SI
0024	SAVIOLIANO	CN	02/11/1994	SI	SI
0036	VERBANA	NO	31/10/1994	SI	SI
0040	BERNASCO	TO	20/10/1994	SI	SI
0043	CARMAGNOLA	TO	21/10/1994	SI	SI
0044	CASELLE TORINESE	TO	04/11/1994	SI	SI
0046	CHIERI	TO	02/11/1994	SI	SI
0047	CHIVASSO	TO	16/11/1994	SI	SI
0053	GRUGLIASCO	TO	05/12/1994	SI	SI
0061	PIOSSASCO	TO	11/11/1994	SI	SI
1325	POIRINO	TO	20/10/1994	SI	SI
0064	RIVOLI	TO	21/10/1994	SI	SI
1326	TROFARELLO	TO	21/11/1994	SI	SI
0071	VOLPIANO	TO	31/10/1994	SI	SI
0083	AOSTA	AO	24/10/1994	SI	NO
0087	BERGAMO	BG	21/10/1994	SI	SI
0091	COLOGNO AL SERJO	BG	11/11/1994	SI	SI
0092	COSTA VOLPINO	BG	25/10/1994	SI	SI
0093	DALMINE	BG	28/10/1994	SI	SI
0095	OSIO SOTTO	BG	31/12/1994	SI	SI
1328	SCANZOROSCIATE	BG	27/10/1994	SI	SI
0098	SERIATE	BG	30/12/1994	SI	SI
0099	TREVIGLIO	BG	27/10/1994	SI	SI
0101	ZOGNO	BG	27/10/1994	SI	SI
0103	BAGNOLO MELLA	BS	20/10/1994	SI	SI
1331	BEDIZZOLE	BS	16/11/1994	SI	SI
0104	BOTTICINO	BS	02/11/1994	SI	SI
0110	CHIARI	BS	08/11/1994	SI	SI
1332	ISEO	BS	20/10/1994	SI	NO
0119	LONATO	BS	27/10/1994	SI	NO
0124	ORZINUOVI	BS	24/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0130	SAREZZO	BS	24/10/1994	SI	NO
0137	ERBA	CO	27/10/1994	SI	SI
0139	LURATE CACCIVIO	CO	05/11/1994	SI	SI
0147	CASTELLEONE	CR	24/10/1994	SI	SI
0152	ASOLA	MN	24/10/1994	SI	SI
0156	MANTOVA	MN	15/11/1994	SI	SI
0159	SUZZARA	MN	24/10/1994	SI	SI
0160	VIADANA	MN	25/10/1994	SI	SI
0247	GARLASCO	PV	10/12/1994	SI	SI
0252	VOGHERA	PV	28/10/1994	SI	SI
0258	ARCISATE	VA	25/10/1994	SI	SI
0262	CASSANO MAGNAGO	VA	27/10/1994	SI	SI
0265	GALLARATE	VA	21/10/1994	SI	SI
0273	SAMARATE	VA	27/10/1994	SI	SI
0277	TRADATE	VA	25/10/1994	SI	SI
0176	CANEGRATE	MI	04/11/1994	SI	SI
0179	CASALPUSTERLENGO	MI	20/10/1994	SI	SI
0181	CASSINA DE' PECCHI	MI	30/12/1994	SI	SI
0189	COLOGNO	MI	31/10/1994	SI	SI
0190	COLOGNO MONZESE	MI	21/10/1994	SI	SI
0195	CORSICO	MI	20/10/1994	SI	NO
0197	DESIO	MI	20/10/1994	SI	SI
1340	LOCATE DI TRULZI	MI	31/12/1994	SI	SI
0207	LODI	MI	27/10/1994	SI	SI
0208	MAGENTA	MI	25/10/1994	SI	SI
0212	MILANO	MI	22/11/1994	SI	SI
0217	NOVATE MILANESE	MI	25/10/1994	SI	SI
0222	PESCHIERA BORROMEO	MI	22/11/1994	SI	SI
0232	SEGRATE	MI	25/10/1994	SI	NO
0233	SENAO	MI	21/10/1994	SI	SI
0236	SETTIMO MILANESE	MI	28/10/1994	SI	SI
0238	SOLARO	MI	25/10/1994	SI	NO
0239	TREZZANO SUL NAVIGLIO	MI	21/10/1994	SI	NO
0240	TREZZO SULL'ADDA	MI	20/10/1994	SI	SI
0454	SANTA MARGHERITA LIGURE	GE	27/10/1994	SI	SI
0462	VENTIMIGLIA	IM	25/11/1994	SI	SI
1358	ORTONOVO	SP	24/10/1994	SI	SI
0470	ALBENGA	SV	20/10/1994	SI	SI
0471	ALBISOLA SUPERIORE	SV	11/11/1994	SI	SI
0472	CAIRO MONTENOTTE	SV	24/10/1994	SI	SI
0475	PIETRA LIGURE	SV	25/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0476	SAVONA	SV	27/10/1994	SI	SI
0281	BOLZANO	BZ	24/10/1994	SI	SI
0283	BRUNICO	BZ	05/12/1994	SI	SI
0284	LAVES	BZ	14/11/1994	SI	SI
0285	MERANO	BZ	24/10/1994	SI	SI
0287	PERGINE VALSUGANA	TN	20/10/1994	SI	SI
0288	RIVA DEL GARDA	TN	22/11/1994	SI	SI
0292	BELLUNO	BL	03/11/1994	SI	SI
0296	ABANO TERME	PD	24/10/1994	SI	SI
0297	ALBIGNASEGO	PD	25/10/1994	SI	SI
0298	CADONEGHE	PD	21/10/1994	SI	SI
0300	CAMPOSAMPIERO	PD	20/10/1994	SI	SI
0303	ESTE	PD	11/11/1994	SI	SI
0307	PADOVA	PD	21/10/1994	SI	SI
0309	PIOVE DI SACCO	PD	31/10/1994	SI	SI
0319	BADIA POLESINE	RO	18/11/1994	SI	SI
0323	PORTO TOLLE	RO	27/10/1994	SI	SI
0325	TAOLIO DI PO	RO	28/10/1994	SI	SI
0328	CASTELFRANCO VENETO	TV	24/10/1994	SI	SI
0331	MONTEBELLUNA	TV	05/11/1994	SI	SI
0332	ODERZO	TV	25/10/1994	SI	SI
0336	QUINTO DI TREVISO	TV	25/10/1994	SI	SI
0338	SAN BIAGIO DI CALLALTA	TV	25/10/1994	SI	SI
0342	VALDOBBIADENE	TV	02/11/1994	SI	SI
0343	VEDELAGO	TV	21/10/1994	SI	SI
0348	CAMPOLONGO MAGGIORE	VE	21/10/1994	SI	SI
0352	CHIOGGIA	VE	25/10/1994	SI	SI
0353	CONCORDIA SAGITTARIA	VE	11/11/1994	SI	SI
0354	DOLO	VE	11/11/1994	SI	SI
0355	ERACLEA	VE	08/11/1994	SI	SI
0357	MARCON	VE	25/10/1994	NO	NO
0359	MIRA	VE	10/11/1994	SI	SI
0360	MIRANO	VE	30/11/1994	SI	SI
0363	PIANIGA	VE	11/11/1994	SI	SI
0365	SALZANO	VE	30/12/1994	SI	SI
0371	SPINEA	VE	20/10/1994	SI	NO
0378	ISOLA DELLA SCALA	VR	30/12/1994	SI	SI
0383	SAN BONIFACIO	VR	20/10/1994	SI	SI
0390	VALEGGIO SUL MINCIO	VR	20/10/1994	SI	SI
0395	ARZIGNANO	VI	25/10/1994	SI	SI
0405	MONTECCHIO MAGGIORE	VI	25/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0409	TEZZE SUL BRENTA	VI	31/10/1994	SI	SI
0415	GORIZIA	GO	26/11/1994	SI	SI
0417	MONFALCONE	GO	24/10/1994	SI	SI
0418	RONCHI DEI LEGIONARI	GO	24/10/1994	SI	SI
0432	DUINO AURISINA	TS	15/11/1994	SI	SI
0439	GEMONA DEL FRUOLI	UD	24/10/1994	SI	SI
0426	PORCIA	PN	16/12/1994	SI	SI
0430	SPILIMBERGO	PN	07/11/1994	SI	SI
0482	BUDRIO	BO	28/10/1994	SI	SI
0487	CASTENASO	BO	20/10/1994	SI	SI
0488	CREVALCORE	BO	20/10/1994	SI	SI
0496	SAN PIETRO IN CASALE	BO	21/10/1994	SI	SI
0497	SASSO MARCONI	BO	27/10/1994	SI	SI
0503	CODIGORO	FE	25/10/1994	SI	SI
1359	MISANO ADRIATICO	FO	31/10/1994	SI	SI
0525	CASTELFRANCO EMILIA	MO	24/10/1994	SI	SI
0535	NOVI DI MODENA	MO	31/10/1994	SI	SI
0537	SAN FELICE SUL PANARO	MO	25/10/1994	SI	SI
0544	FIDENZA	PR	27/10/1994	SI	SI
0564	CASALGRANDE	RE	24/10/1994	SI	SI
1362	CASTELLARANO	RE	31/10/1994	SI	SI
1363	CAVRIAGO	RE	14/12/1994	SI	SI
0569	NOVELLARA	RE	24/10/1994	SI	SI
0570	QUATTRO CASTELLA	RE	25/10/1994	SI	SI
0576	AREZZO	AR	20/10/1994	SI	SI
0588	BORGO SAN LORENZO	FI	06/12/1994	SI	SI
0596	FIGLINE VALDARNO	FI	31/12/1994	SI	SI
0597	FIRENZE	FI	31/10/1994	SI	SI
0607	REGGELLO	FI	20/10/1994	SI	SI
0609	SCANDICCI	FI	21/10/1994	SI	SI
0621	CAMPIOLIA MARITTIMA	LI	27/10/1994	SI	SI
0622	CASTAGNETO CARDUCCI	LI	08/11/1994	SI	SI
0633	CAMAIORE	LU	20/10/1994	SI	SI
0636	LUCCA	LU	10/12/1994	SI	SI
0640	VIAREGGIO	LU	02/11/1994	SI	SI
0645	MASSA	MS	25/10/1994	SI	SI
0647	PONTREMOLI	MS	25/11/1994	SI	SI
1368	CALCINAIA	PI	16/11/1994	SI	SI
0650	CASTELFRANCO DI SOTTO	PI	30/12/1994	SI	SI
0651	MONTOPOLI IN VAL D'ARNO	PI	24/10/1994	SI	SI
0653	PONSACCO	PI	25/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0659	VECCHIANO	PI	03/11/1994	SI	SI
0665	MONTECATINI TERME	PT	30/11/1994	SI	SI
0672	COLLE DI VAL D'ELSA	SI	24/10/1994	SI	SI
0673	MONTEPULCIANO	SI	14/12/1994	SI	SI
0676	SINALUNGA	SI	25/10/1994	SI	SI
0685	GUBBIO	PG	22/11/1994	SI	SI
0688	PERUGIA	PG	20/10/1994	SI	SI
0697	TERNI	TR	30/12/1994	SI	SI
0711	FERMO	AP	24/11/1994	SI	SI
0713	MONTEGRANARO	AP	25/11/1994	SI	SI
0720	CIVITANOVA MARCHE	MC	31/10/1994	SI	SI
0722	MACERATA	MC	16/12/1994	SI	SI
0723	MATELICA	MC	25/10/1994	SI	SI
0725	RECANATI	MC	31/10/1994	SI	SI
0726	SAN SEVERINO MARCHE	MC	24/10/1994	SI	NO
0728	TREIA	MC	20/10/1994	SI	SI
0730	CAGLI	PS	28/10/1994	SI	SI
0731	FANO	PS	27/10/1994	SI	SI
0738	ANAGNI	FR	16/11/1994	SI	SI
0742	CEPRANO	FR	24/10/1994	SI	SI
0743	FERENTINO	FR	21/10/1994	SI	SI
0744	FROSINONE	FR	06/12/1994	SI	SI
0745	ISOLA DEL LIRI	FR	14/11/1994	SI	SI
0746	MONTE SAN GIOVANNI CAMPANO	FR	27/10/1994	SI	NO
0747	PONTECORVO	FR	14/12/1994	SI	NO
0752	CISTERNA DI LATINA	LT	29/11/1994	SI	SI
0755	FORMIA	LT	25/10/1994	SI	SI
0757	LATINA	LT	10/11/1994	SI	SI
0759	PONTINIA	LT	22/11/1994	SI	SI
0799	CIVITA CASTELLANA	VT	07/11/1994	SI	SI
0803	VITERBO	VT	06/12/1994	SI	SI
1377	ANGUILLARA SABAZIA	RM	31/10/1994	SI	SI
0776	CIVITAVECCHIA	RM	28/12/1994	SI	SI
0780	GROTTAFERRATA	RM	11/11/1994	SI	SI
0783	MARINO	RM	27/10/1994	SI	SI
0784	MENTANA	RM	27/12/1994	SI	SI
0785	MONTEROTONDO	RM	24/11/1994	SI	SI
0787	PALESTRINA	RM	25/10/1994	SI	SI
1383	SAN CESAREO	RM	28/12/1994	NO	NO
0795	VALMONTONE	RM	20/10/1994	SI	NO
0805	ATESSA	CH	20/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0808	GUARDIAGRELE	CH	28/10/1994	SI	SI
0809	LANCIANO	CH	27/10/1994	SI	SI
0815	CELANO	AQ	24/10/1994	SI	SI
0819	CITTA' SANTANGELO	PE	25/10/1994	SI	SI
0825	ALBA ADRIATICA	TE	24/10/1994	SI	SI
0826	ATRI	TE	31/10/1994	SI	NO
0827	GIULIANOVA	TE	17/12/1994	SI	SI
0828	MARTINSICURO	TE	25/10/1994	SI	SI
0831	ROSETO DEGLI ABRUZZI	TE	25/11/1994	SI	SI
0835	CAMPOBASSO	CB	21/10/1994	SI	SI
0836	TERMOLI	CB	25/10/1994	SI	NO
0838	ISERNIA	IS	20/10/1994	SI	SI
0850	BENEVENTO	BN	10/12/1994	NO	NO
0851	MONTESARCHIO	BN	27/10/1994	SI	SI
0854	AVERSA	CE	21/10/1994	SI	NO
0857	CASAGIOVE	CE	25/10/1994	SI	NO
1391	CASALUCE	CE	24/10/1994	SI	NO
0864	MARCIANISE	CE	21/11/1994	SI	NO
0873	SANTA MARIA A VICO	CE	20/10/1994	SI	NO
0874	SANTA MARIA CAPUA VETERE	CE	10/11/1994	SI	SI
0876	SESSA AURUNCA	CE	07/12/1994	SI	SI
0881	ACERRA	NA	25/10/1994	SI	SI
0882	AFRAGOLA	NA	30/12/1994	SI	SI
0884	BACOLI	NA	31/10/1994	SI	SI
0886	BOSCOTRECASE	NA	27/10/1994	NO	NO
0887	BRUSCIANO	NA	27/10/1994	SI	SI
0888	CATVANO	NA	16/11/1994	SI	SI
0889	CARDITO	NA	16/11/1994	SI	SI
0891	CASANDRINO	NA	16/11/1994	SI	SI
0894	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	07/11/1994	SI	NO
0896	CICCIANO	NA	02/11/1994	SI	SI
0904	ISCHIA	NA	27/10/1994	NO	NO
0917	POLLENA TROCCHIA	NA	31/10/1994	SI	SI
0918	POMIGLIANO D'ARCO	NA	27/10/1994	NO	NO
0924	QUARTO	NA	15/11/1994	SI	SI
0930	SANT'ANTIMO	NA	27/10/1994	SI	SI
0936	TORRE ANNUNZIATA	NA	21/10/1994	SI	SI
0938	TRECASE	NA	20/10/1994	SI	NO
0939	VICO EQUENSE	NA	27/10/1994	SI	NO
0940	VILLARICCA	NA	03/11/1994	NO	NO
0943	AGROPOLI	SA	28/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

0944	ANORI	SA	07/11/1994	SI	SI
0946	BATTIPAGLIA	SA	29/11/1994	SI	SI
1400	BELLIZZI	SA	07/11/1994	SI	SI
0947	CAMPAGNA	SA	24/10/1994	SI	SI
0949	CASTEL SAN GIORGIO	SA	19/11/1994	SI	SI
0951	EBOLI	SA	20/10/1994	NO	NO
0953	GIFFONI VALLE PIANA	SA	28/10/1994	SI	SI
0956	NOCERA INFERIORE	SA	25/10/1994	SI	NO
0957	NOCERA SUPERIORE	SA	19/11/1994	SI	NO
0961	SALERNO	SA	20/10/1994	SI	NO
1404	SANTEGIDIO DEL MONTE ALBINO	SA	25/10/1994	SI	NO
1405	SIANO	SA	30/11/1994	SI	SI
0965	TEOGIANO	SA	27/10/1994	SI	SI
0966	VIETRI SUL MARE	SA	25/10/1994	SI	SI
0968	ACQUAVIVA DELLE FONTI	BA	31/12/1994	SI	SI
0969	ADELFA	BA	25/10/1994	SI	SI
0970	ALBEROBELLO	BA	25/10/1994	SI	SI
0974	BARLETTA	BA	04/11/1994	SI	SI
0977	BITONTO	BA	25/10/1994	SI	SI
0982	CONVERSANO	BA	27/10/1994	SI	SI
0987	GRUMO APPULA	BA	30/12/1994	SI	SI
0988	LOCOROTONDO	BA	25/10/1994	SI	SI
0994	NOCI	BA	11/11/1994	SI	SI
0996	PALO DEL COLLE	BA	02/11/1994	SI	SI
0997	POLIGNANO A MARE	BA	30/11/1994	SI	SI
0998	PUTIGNANO	BA	31/10/1994	SI	SI
1409	SANNICANDRO DI BARI	BA	31/12/1994	SI	SI
1010	CAROVIGNO	BR	05/11/1994	SI	SI
1015	FRANCAVILLA FONTANA	BR	14/11/1994	SI	SI
1018	ORIA	BR	19/11/1994	SI	SI
1019	OSTUNI	BR	17/11/1994	SI	SI
1023	TORRE SANTA SUSANNA	BR	14/11/1994	SI	NO
1411	VILLA CASTELLI	BR	20/10/1994	SI	SI
1025	APRICENA	FG	25/10/1994	SI	SI
1027	CERIGNOLA	FG	27/10/1994	SI	SI
1028	FOGGIA	FG	28/10/1994	SI	NO
1030	MANFREDONIA	FG	30/11/1994	SI	SI
1035	SAN GIOVANNI ROTONDO	FG	21/10/1994	SI	SI
1039	TORREMAGGIORE	FG	24/10/1994	SI	SI
1040	TRINITAPOLI	FG	27/10/1994	SI	SI
1042	VIESTE	FG	20/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1044	ARADEO	LE	11/11/1994	SI	SI
1046	CARMIANO	LE	25/10/1994	SI	SI
1047	CASARANO	LE	25/10/1994	SI	SI
1048	COPERTINO	LE	24/10/1994	SI	SI
1049	CUTROFIANO	LE	14/11/1994	SI	SI
1054	LIZZANELLO	LE	24/10/1994	SI	NO
1059	MONTERONI DI LECCE	LE	24/10/1994	SI	SI
1064	RUFFANO	LE	02/12/1994	SI	SI
1065	SALICE SALENTINO	LE	24/10/1994	SI	NO
1067	SURBO	LE	05/12/1994	SI	SI
1069	TAVIANO	LE	27/10/1994	SI	SI
1072	UGENTO	LE	07/11/1994	SI	SI
1073	VEGLIE	LE	25/10/1994	SI	SI
1077	GINOSA	TA	10/12/1994	SI	SI
1078	GROTTAGLIE	TA	02/12/1994	SI	SI
1084	MOTTOLA	TA	25/10/1994	SI	SI
1088	SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE	TA	30/12/1994	SI	SI
1089	SAVA	TA	31/10/1994	SI	SI
1090	TARANTO	TA	24/11/1994	SI	SI
1093	FERRANDINA	MT	20/10/1994	SI	SI
1095	MONTALBANO JONICO	MT	31/10/1994	SI	SI
1097	PISTICCI	MT	04/11/1994	SI	SI
1102	LAVELLO	PZ	16/12/1994	SI	SI
1105	RIONERO IN VULTURE	PZ	28/10/1994	SI	SI
1106	VENOSA	PZ	25/10/1994	SI	SI
1109	CIRO MARINA	CZ	21/10/1994	SI	SI
1110	CROTONE	CZ	24/11/1994	SI	SI
1113	ISOLA DI CAPO RIZZUTO	CZ	12/12/1994	SI	SI
1114	LAMEZIA TERME	CZ	25/10/1994	SI	SI
1118	SOVERATO	CZ	31/10/1994	SI	SI
1122	AMANTEA	CS	19/12/1994	SI	SI
1123	BELVEDERE MARITTIMO	CS	28/10/1994	SI	SI
1125	CARIATI	CS	20/10/1994	SI	SI
1415	CASTROLIBERO	CS	20/10/1994	SI	NO
1128	CETRARO	CS	25/10/1994	SI	SI
1416	CROSIA	CS	02/11/1994	SI	SI
1418	ROGGIANO GRAVINA	CS	17/12/1994	SI	SI
1135	ROSSANO	CS	25/10/1994	SI	SI
1419	SAN MARCO ARGENTANO	CS	24/10/1994	SI	SI
1141	GIOLA TAURO	RC	02/11/1994	SI	SI
1145	POLISTENA	RC	07/11/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1146	REGGIO DI CALABRIA	RC	24/10/1994	SI	SI
1147	ROSARNO	RC	31/10/1994	SI	SI
1150	VILLA SAN GIOVANNI	RC	25/10/1994	SI	SI
1152	AGRIGENTO	AG	25/10/1994	NO	NO
1153	ARAGONA	AG	14/11/1994	SI	NO
1155	CANTICATTI	AG	20/10/1994	SI	SI
1156	CASTELTERMINI	AG	17/11/1994	SI	NO
1159	LICATA	AG	31/10/1994	SI	SI
1160	MENFI	AG	17/12/1994	SI	NO
1162	PALMA DI MONTECHIARO	AG	25/10/1994	SI	SI
1169	SCIACCA	AG	25/10/1994	SI	SI
1172	VELLA	CL	27/10/1994	SI	SI
1182	ACI SANT'ANTONIO	CT	30/11/1994	SI	NO
1184	BELPASSO	CT	15/11/1994	SI	NO
1186	BRONTE	CT	17/11/1994	SI	NO
1187	CALTAGIRONE	CT	30/12/1994	SI	SI
1188	CATANIA	CT	14/12/1994	SI	SI
1189	GIARRE	CT	20/10/1994	SI	SI
1190	GRAMMICHELE	CT	30/12/1994	SI	SI
1194	MILITELLO IN VAL DI CATANIA	CT	19/12/1994	SI	SI
1195	MIRABELLA IMBACCARI	CT	03/11/1994	SI	NO
1227	MOTTA SANT'ANASTASIA	CT	25/10/1994	SI	SI
1205	SCORDIA	CT	05/11/1994	SI	NO
1207	VIZZINI	CT	05/11/1994	SI	NO
1210	BARRAFRANCA	EN	22/12/1994	SI	SI
1215	PIETRAPERZIA	EN	31/12/1994	SI	SI
1216	TROENA	EN	25/10/1994	NO	NO
1221	GIARDINI-NAXOS	ME	27/10/1994	SI	SI
1223	MESSINA	ME	30/12/1994	SI	NO
1232	BELMONTE MEZZAGNO	PA	28/10/1994	SI	SI
1235	CASTELBUONO	PA	11/11/1994	SI	SI
1241	MISILMERI	PA	11/11/1994	SI	NO
1245	SAN GIUSEPPE JATO	PA	26/11/1994	NO	NO
1248	VILLABATE	PA	31/10/1994	SI	SI
1254	POZZALLO	RG	27/10/1994	SI	SI
1255	RAGUSA	RG	14/11/1994	SI	NO
1256	SCICLI	RG	25/10/1994	SI	NO
1260	AVOLA	SR	25/10/1994	SI	SI
1261	CARLENTINI	SR	14/12/1994	SI	SI
1276	CAMPOBELLO DI MAZZARA	TP	22/11/1994	SI	SI
1282	PACECO	TP	25/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1284	SALEMI	TP	30/12/1994	NO	NO
1289	CAGLIARI	CA	21/10/1994	SI	SI
1291	CARBONIA	CA	25/10/1994	SI	NO
1292	GUSPINI	CA	10/12/1994	SI	SI
1300	SESTU	CA	30/12/1994	SI	SI
1302	VILLACIDRO	CA	18/11/1994	SI	SI
1304	BOSA	NU	25/10/1994	SI	SI
1436	DORGALI	NU	28/10/1994	SI	SI
1307	SINISCOLA	NU	02/11/1994	SI	SI
1312	TERRALBA	OR	14/12/1994	SI	SI
1316	LA MADDALENA	SS	31/10/1994	SI	SI
1317	OLBIA	SS	03/12/1994	SI	SI
1319	PORTO TORRES	SS	25/10/1994	SI	SI
1320	SASSARI	SS	23/11/1994	SI	SI
TOTALE			379	367	320

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comunità montane che hanno adempiuto all'obbligo di presentazione del conto consuntivo alla data dal 16 ottobre al 31 dicembre 1995

Codice	Ente	sigla	Pervenuto	Delibera	Co.Re.Co.
9003	ALTA VAL LEMME ED ALTO OVADESE	AL	21/10/1994	SI	SI
9007	VALLE MAIRA	CN	25/10/1994	SI	SI
9021	VALGRANDE	NO	31/10/1994	SI	SI
9017	VALLE ANZASCA	NO	25/10/1994	SI	SI
9028	BASSA VALLE DI BUSA E VAL CENISCHIA	TO	31/12/1994	SI	NO
9036	DORA BALTEA CANAVESANA	TO	18/12/1994	SI	SI
9026	PINEROLESE PEDEMONTANO	TO	31/12/1994	SI	SI
9035	VAL CHIUSELLA	TO	04/11/1994	SI	NO
9034	VALLE SACRA	TO	25/10/1994	SI	NO
9041	ALTA VALLE DEL CERVO - LA BURSCH	VC	27/10/1994	SI	SI
9049	4 ZONA - MONT EMILIUS	AO	31/10/1994	SI	SI
9050	5 ZONA - MARMORE	AO	10/11/1994	SI	SI
9051	6 ZONA - EVANCON	AO	27/10/1994	SI	SI
9053	ALTA VALLE DEL LYS	AO	07/11/1994	SI	NO
9081	ZONA 8 - ALTO SEBINO	BG	25/10/1994	SI	SI
9074	ZONA 2 - ALTO GARDA BRESCIANO	BS	08/11/1994	SI	SI
9089	ZONA 16 - VALSASSINA - VALVARRONE-VAL DESINO E RIVIERA	CO	26/10/1994	SI	SI
9092	ZONA 19 - ALPI LEPONTINE MERIDIONALI	CO	02/11/1994	SI	SI
9096	ZONA 23 - VALTELLINA DI SONDRIO	SO	25/10/1994	SI	NO
9100	ZONA 27 - DELLA VALCUVIA	VA	31/12/1994	SI	SI
9102	ZONA 29 - VALLI DEL LUTNESE	VA	31/12/1994	SI	SI
9064	ZONA 3 - ALTA VAL POLCEVERA	GE	26/10/1994	SI	SI
9056	ZONA 3 - VALLE ARROSCIA	IM	19/11/1994	SI	SI
9057	ZONA 4 - DELL'OLIVO-BORGOMARO	IM	25/11/1994	SI	SI
9071	ZONA 2 - DELLA RIVIERA SPEZZINA	SP	31/10/1994	SI	SI
9058	ZONA 1 - INGAUNA	SV	08/11/1994	SI	SI
9120	COMUNITA' COMPRESORIALE DELLA ALTA VAL DISARCO	BZ	20/10/1994	SI	SI
9114	COMUNITA' COMPRESORIALE DELLA VAL VENOSTA	BZ	05/11/1994	SI	SI
9117	COMUNITA' COMPRESORIALE DI SALTO - BICILLAR	BZ	31/10/1994	SI	SI
9119	COMUNITA' COMPRESORIALE OLTRADIGE - BASSA ATESINA	BZ	31/10/1994	SI	SI
9106	COMPRESORIO ALTA VALSUGANA	TN	26/10/1994	SI	SI
9112	COMPRESORIO DELLA VALLAGARINA	TN	31/10/1994	SI	SI
9113	COMPRESORIO LADINO DI FASSA	TN	25/11/1994	SI	SI
9107	COMPRESORIO VALLE DELL'ADIGE	TN	31/12/1994	SI	SI
9103	COMPRESORIO VALLE DI FEMME	TN	27/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9109	COMPRESORIO VALLE DI SOLE	TN	08/11/1994	NO	NO
9104	COMPRESORIO VALLI DI PRIMIERO	TN	31/10/1994	SI	SI
9121	AGORDINA	BL	17/11/1994	SI	SI
9128	CADORE - LONGARONESE - ZOLDANA	BL	25/10/1994	SI	SI
9123	COMELICO E SAPPADA	BL	25/10/1994	SI	SI
9127	DELL'ALPAGO	BL	25/10/1994	SI	SI
9130	DELLE PREALPI TREVIGIANE	TV	30/12/1994	SI	SI
9136	AGNO - CHIAMPO	VI	31/12/1994	SI	SI
9148	DEL CARSO	TS	10/11/1994	SI	SI
9140	CANAL DEL FERRO VAL CANALE	UD	25/10/1994	SI	NO
9141	DEL GEMONESE	UD	25/10/1994	SI	SI
9144	COMUNITA' PEDEMONTANA DEL LIVENZA	PN	30/12/1994	SI	SI
9342	VALLE DEL SAMOGGIA	BO	03/11/1994	SI	SI
9173	PRATOMAGNO - ZONA Q	AR	21/10/1994	SI	SI
9162	DELLA LUNIGIANA - ZONA A	MS	31/10/1994	SI	SI
9163	DELLE APUANE - ZONA B	MS	20/10/1994	SI	SI
9183	VALNERINA	PG	25/10/1994	SI	SI
9194	ALTA VALLE DELL'ESINO - ZONA F	AN	25/10/1994	SI	SI
9197	ALTE VALLI DEL FIASTRONECHIENZI E NERA - ZONA I	MC	25/10/1994	SI	SI
9198	DEL FIASTRA-FIASTRONE-TENNACOLA E MEDIO CHIENZI - ZONA L	MC	14/11/1994	SI	SI
9217	ZONA XVII - DEI MONTI AURUNCI	FR	27/10/1994	SI	SI
9212	ZONA XIII - DEI MONTI LEPINI	LT	10/11/1994	NO	NO
9211	ZONA VIII - DEL TURANO	RI	22/12/1994	SI	SI
9202	ZONA II - DEI CIMINI	VT	28/10/1994	SI	SI
9203	ZONA III - MONTI DELLA TOLFA	RM	27/10/1994	SI	SI
9205	ZONA X - DELL'ANIENE	RM	21/10/1994	SI	SI
9232	ZONA Q - AVENTINO MEDIO SANGRO	CH	25/10/1994	SI	SI
9234	ZONA S - VALSANGRO	CH	31/10/1994	SI	SI
9236	ZONA U - ALTO VASTESE	CH	05/11/1994	SI	SI
9219	ZONA B - CAMPO IMPERATORE - PIANA DI NAVELLI	AQ	03/11/1994	SI	SI
9220	ZONA C - SIRENTINA	AQ	04/11/1994	SI	NO
9221	ZONA D - VALLE DEL GIOVENCO	AQ	02/11/1994	NO	NO
9223	ZONA F - FELIGNA	AQ	04/11/1994	SI	SI
9225	ZONA H - DELL'ALTO SANGRO E DELL'ALTOPIANO DELLE CINQUEMIGLIA	AQ	25/10/1994	SI	SI
9228	ZONA M - DELLA LAGA	TE	25/10/1994	SI	SI
9230	ZONA O - DEL GRAN SASSO	TE	21/10/1994	SI	SI
9238	2A ZONA - CENTRO PENTRIA	IS	26/10/1994	SI	SI
9239	3A ZONA ALTO MOLISE	IS	30/11/1994	SI	SI
9259	TERMINO - CERVALTO	AV	25/10/1994	SI	SI
9252	DEL FORTORE	BN	25/10/1994	SI	SI

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9248	DEL MATESE	CE	07/11/1994	SI	NO
9249	MONTE MAGGIORE	CE	30/12/1994	NO	NO
9269	DEL LAMBRO E MINGARDO	SA	25/10/1994	SI	SI
9261	PENISOLA AMALFITANA	SA	20/10/1994	SI	NO
9275	DELLA MURGIA SUD-ORIENTALE	BA	26/10/1994	SI	SI
9282	ALTO AGRÌ	PZ	21/10/1994	SI	SI
9281	CAMAstra - ALTO SAURO	PZ	25/10/1994	SI	SI
9278	MARMO - PLATANO	PZ	21/10/1994	SI	NO
9285	MEDIO-SINNI-POLLINO-RAPARO	PZ	16/12/1994	SI	SI
9305	DELLE SERRE CALABRE	CZ	30/11/1994	SI	SI
9293	DEL SAVUTO	CS	22/11/1994	SI	SI
9289	DELL'ALTO IONIO	CS	07/11/1994	SI	SI
9292	DELL'APPENNINO PAOLANO	CS	15/11/1994	SI	SI
9291	DORSALE APPENNINICA -ALTO TIRRENO	CS	06/12/1994	SI	SI
9308	DELLA LIMINA	RC	31/10/1994	SI	SI
9311	VERSANTE DELLO STRETTO	RC	27/10/1994	SI	SI
9313	VERSANTE TIRRENICO SETTENTRIONALE	RC	25/10/1994	SI	SI
9333	ZONA XX - DEL MULARGIA E FLUMENDOSA	CA	30/12/1994	SI	SI
9334	ZONA XXI - SARRABUS - GERREI	CA	31/10/1994	SI	SI
9321	ZONA VIII - MAROHINE PLANARGIA	NU	25/10/1994	SI	SI
9323	ZONA X - DELLE BARONIE	NU	21/12/1994	SI	SI
9324	ZONA XI - OGLIASTRA	NU	11/11/1994	SI	SI
9326	ZONA XII - BARBAGIA MANDROLISAJ	NU	30/11/1994	SI	SI
9325	ZONA XIII - SARCIDANO -BARBAGIA DI SEULO	NU	02/11/1994	SI	SI
9330	ZONA XVII - DELL'ALTA MARMILIA	OR	27/12/1994	SI	SI
9319	ZONA VI - MONTE ACUTO	SS	25/10/1994	SI	SI
TOTALE			101	97	87

Successivamente a tale data, la Sezione ha proceduto alla applicazione dell'art.3 della legge 1994, n.20, che prevede verifiche e accertamenti diretti.

Tre ordinanze del Presidente della Sezione hanno individuato alcuni enti del sud-Italia, del centro e delle isole, che non avendo adempiuto all'obbligo di presentazione dei conti, sarebbero stati oggetto di verifica da parte di funzionari di VIII e VII q.f. della Sezione sullo stato della tenuta delle scritture contabili e sulle cause ostative alla compilazione e presentazione dei consuntivi.

Le ordinanze hanno riguardato n.9 enti del sud, n.2 enti delle isole, n.9 enti del centro-Italia.

Ancor prima della effettuazione delle verifiche hanno presentato i consuntivi, i seguenti enti: S. Felice a Cancellò (CE), Mercogliano (AV), S. Prisco (CE), Pellicano (SA), Lucera (FG), Trebisacce (CS), Comunità montana degli Alburni (SA) per il sud; Caccamo (PA), Vittoria (RG) per le isole; Alatri (FR), Lanuvio (RM), Pomezia (RM), Rocca di Papa (RM), Tivoli (RM), Velletri (RM), Sulmona (AQ) per il centro.

Nel corso degli accertamenti diretti sono stati acquisiti i consuntivi degli enti di: Castel Volturno (CE) e Capua (CE) per il sud; S. Marinella (RM) e Segni (RM) per il centro.

Le risultanze delle verifiche sono state esposte in verbali consegnati al Presidente.

Conclusivamente, gli accertamenti diretti hanno conseguito il massimo obiettivo per il rispetto dell'obbligo di legge della presentazione dei consuntivi ed hanno consentito di verificare talune anomalie nella cadenza della compilazione e trasmissione dei conti.

Alla successiva data del 20 maggio 1994 (data ultima stabilita dalla Sezione quale termine utile per la lavorazione ed elaborazione dei dati dei conti) la percentuale degli enti che hanno trasmesso i consuntivi è risultata del 100% per le province, del 98,98% per i comuni e del 99,1% per le comunità montane. Nell'elenco che segue è evidenziata a fianco di ciascun ente la causa ostativa, che talvolta appare quasi assumere i connotati di "forza maggiore", quale la situazione di dissesto finanziario non ancora formalmente definito con l'approvazione del piano di risanamento. In altri casi, si registrano cause più profonde, quali il reiterato scioglimento degli organi rappresentativi e/o la presenza di commissari nominati a seguito dell'annullamento da parte dei Co.Re.Co. delle delibere di approvazione dei con-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

suntivi. L'acquisizione di documenti provvisori potranno essere valutati dopo il loro completamento.

Per tutte le situazioni anomale la Sezione utilizzerà gli accertamenti e le verifiche dirette al fine di restituire, in clima di collaborazione, correttezza di procedura e agilità operative a tutti gli enti locali.

Comuni che non hanno adempiuto all'obbligo di trasmissione del conto (30 aprile 1995)

Codice	Ente	sigla	Note
1381	PALOMBARA SABINA	RM	DISSESTO
0858	CASAL DI PRINCIPE	CE	DISSESTO
0860	FRIGNANO	CE	DISSESTO
0871	SAN MARCELLINO	CE	DISSESTO
0885	BOSCOREALE	NA	DISSESTO
1397	CRISPANO	NA	NON TRASMESSO
0898	FORIO	NA	DISSESTO
0900	FRATTAMINORE	NA	NON TRASMESSO
0902	GRAGNANO	NA	DISSESTO
0913	OTTAVIANO	NA	DISSESTO
0931	SANT'ANTONIO ABATE	NA	DISSESTO
1041	VICO DEL GARGANO	FG	NON TRASMESSO
1116	PETILIA POLICASTRO	CZ	DISSESTO
1126	CASSANO ALLO IONIO	CS	NON TRASMESSO
1201	RIPOSTO	CT	DISSESTO
1250	CHIARAMONTE GULFI	RG	DISSESTO
1286	VALDERICE	TP	DISSESTO
TOTALE			17

Comunità montane che non hanno adempiuto all'obbligo di trasmissione del conto (30 aprile 1995)

Codice	Ente	sigla
9031	VALLI DI LANZO	TO
9340	NUOVA VALBELLUNA	BL
9241	SA ZONA MATESE	CB
TOTALE		3

4.2 Richieste istruttorie

La materia trattata in questo paragrafo riguarda una serie di adempimenti, *recte* di documentazione integrativa, che la Corte dei conti, in ottemperanza all'art.13 della legge 1983, n.51, richiede per la comprensione e l'esame dei dati numerici risultanti dai consuntivi e delle gestioni complessivamente considerate.

Il conto consuntivo è corredato dei documenti che, fisiologicamente, compongono il fascicolo; si tratta della delibera consiliare di approvazione, della relazione dei revisori e di altri atti formali, pertinenze del documento contabile.

Ai fini del referto è stata riscontrata l'esigenza di altre notizie che la Sezione evidenzia in modelli, trasmessi agli enti unitamente alla deliberazione di richiesta del conto del bilancio e del patrimonio o mediante questionari inviati ai presidenti delle province, ai sindaci e ai presidenti delle comunità montane, talvolta scelti secondo criteri di campionatura.

Il referto al Parlamento del 1995, relativo alle gestioni del 1993, è redatto anche sulla base dei seguenti documenti, aggiuntivi a quelli fisiologici di cui si è detto (i dati sono riferiti al 30 aprile 1995):

- a) situazione di aggiornamento degli inventari dei beni mobili e immobili (mod. 1 - trasmesso a tutti gli enti di competenza tradizionale 92 province, 1.325 comuni con oltre 8.000 abitanti, 338 comunità montane) (Cfr. Parte III, cap.3);
- b) classificazione economico-funzionale delle partite finanziarie del conto (allegato "A" trasmesso a tutti gli enti appena citati) (Cfr. Parte II, capp.3 e 5);
- c) questionario sull'aggiornamento degli statuti, secondo le norme della legge 1993 n.81 (rivolto alle province, ai comuni con oltre 20.000 abitanti e alle Comunità montane) (Cfr. prospetto C, pagina seguente);
- d) questionario relativo agli incarichi di consulenza esterna conferiti a professionisti, docenti, ecc. ... per la stesura degli statuti, regolamenti, ecc. ... e/o per il loro

- aggiornamento (indirizzato alle province, ai comuni fino a 20.000 abitanti e alle Comunità montane) (Cfr. prospetto *D*, pagina seguente);
- e*) questionario relativo allo utilizzo del fondo di produttività (rivolto a tutti gli enti di competenza) (Cfr. prospetto *E*, pagina seguente);
- f*) questionario tendente a verificare l'introduzione di nuovi modelli di controllo economico nella gestione degli enti (trasmesso a tutti gli enti appena citati) (Cfr. prospetto *F*, pagina seguente);
- g*) questionario relativo alla attività contrattuale (verificare titolo - rivolto a tutti gli enti appena citati) (Cfr. prospetto *G*, pagina seguente);
- h*) questionario mirato alla verifica della situazione delle proprietà demaniali locali (rivolto a 442 comuni) (Cfr. prospetto *H*, pagina seguente).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Richieste **Risposte**

ID Tipo C	Richieste	Statuto
Province	92	59
Comuni	454	320
Comunità montane	345	200
ID Tipo D	Richieste	Consulenze esterne
Province	92	64
Comuni	871	652
Comunità montane	345	248
ID Tipo E	Richieste	Produttività
Province	92	59
Comuni	1325	955
Comunità montane	345	265
ID Tipo F	Richieste	Controllo interno
Province	92	59
Comuni	1325	741
Comunità montane	345	0
ID Tipo G	Richieste	Attività contrattuale
Province	92	0
Comuni	1325	806
Comunità montane	345	1
ID Tipo H	Richieste	Proprietà demaniali
Province	----	----
Comuni	442	249
Comunità montane	----	----

I prospetti dimostrano sinteticamente il grado di adesione degli enti alle richieste della Sezione e palesano, *ex-se*, il livello di buona amministrazione presente nei vari enti.

Appare evidente l'effetto molto positivo prodotto dalla insistenza della Sezione sul tema delle scritture inventariali ai fini della predisposizione del conto del

patrimonio, che, da adempimento quasi desunto, è ormai tornato ai primi posti nella attenzione degli apparati amministrativi degli enti.

Altrettanto rilevanti appaiono i benefici effetti dall'auto-controllo che gli enti sono costretti ad effettuare nel momento della compilazione dell'allegato "A" (assemblaggio funzionale delle partite dal conto finanziario) e dalle risposte ai questionari, segnatamente sulla gestione contrattuale, sugli incarichi di consulenza e sull'utilizzo dei fondi di produttività.

Negli specifici capitoli sono illustrati, in dettaglio, i risultati desunti dalle risposte, qui si sottolinea la discrasia, in materia di adempimento, tra gli enti siti nelle regioni del nord, molto esaurienti, e gli enti del sud, carenti sotto diversi profili. In ogni modo è concretamente rilevabile che l'attenzione degli enti locali verso le richieste e le analisi della Sezione è altissima e che soltanto cause ostative notevolissime, in qualche caso di forza maggiore, le risposte sollecite ed esaurienti.

Per ulteriori notizie si fa rinvio alle parti specifiche.

PARTE II

Gestione finanziaria

1. Prospettazione generale della finanza locale dell'anno 1993

1.1 Manovra di finanza pubblica relativa all'esercizio 1993

La manovra di finanza pubblica nel 1993 è stata improntata alla necessità di un risanamento e di un'azione di riequilibrio dei conti, da conseguirsi restituendo un ruolo preminente alla politica di bilancio rispetto a quella monetaria.

Pur in presenza di un notevolissimo volume del debito, si è inteso mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale nei limiti di lire 150.000 miliardi, come stabilito nel documento programmatico 1993, correggendo a tal fine di lire 93.000 miliardi quello che si presentava l'andamento tendenziale.

In particolare, ci si riprometteva di conseguire un avanzo primario (fabbisogno al netto degli interessi) di lire 50.000 miliardi.

Componenti di tale manovra erano maggiori entrate per lire 48.000 miliardi - di cui lire 12.000 miliardi di prelievi da trasferire agli enti locali e ulteriori 7.000 miliardi da realizzare attraverso dismissioni patrimoniali; minori spese per lire 40.000 miliardi - esclusi i minori trasferimenti previsti a favore degli enti locali per l'autonomia impositiva loro riconosciuta.

L'azione correttiva proposta era pari a sei punti del PIL, più elevata rispetto agli anni precedenti, e si presentava strutturale perché non legata a degli introiti "una tantum" ma fondata su meccanismi di crescita permanente dei flussi finanziari.

Si cercava di dare in questo modo avvio al risanamento - tra l'altro - della finanza territoriale. In particolare la manovra sulla spesa prevedeva una revisione delle erogazioni correnti e in conto capitale con un risparmio di oneri per lire 52.000 miliardi, pari al 3,2% del PIL.

Tale manovra di risparmio era quasi interamente concentrata nel comparto delle spese correnti.

Per quanto riguarda il settore degli enti territoriali era prevista l'invarianza nominale dei trasferimenti a questi enti, conseguendo così lo scopo di ottenere in questo settore risparmi, in termini reali, pari al tasso di inflazione.

Parte integrante di questa politica di risparmio della spesa era anche il contenimento della dinamica salariale nel pubblico impiego, da conseguire attraverso strumenti vari come la mobilità, il fermo del *turn-over*, il pagamento di somme forfettarie per gli arretrati di aumenti salariali da contratti conclusi, il congelamento degli incrementi retributivi ai dirigenti, la sospensione degli effetti economici delle promozioni e degli automatismi, l'invarianza dei compensi accessori.

Per quanto riguarda l'entrata, la manovra prevedeva, tra l'altro come detto, lire 12.000 miliardi di risparmio per minori trasferimenti agli enti locali, e lire 7.000 miliardi da realizzarsi attraverso la vendita di beni patrimoniali dello Stato; tali fonti di entrata erano rivolte anche a compensare la perdita dei cespiti derivati negli anni precedenti da entrate straordinarie e "una tantum". La lotta all'evasione e l'allargamento della base impositiva erano ancora parte integrante della politica di manovra dell'entrata. La politica tariffaria contribuiva alla manovra attraverso l'uso dello strumento dei prezzi pubblici per favorire la riduzione del tasso di inflazione attraverso l'invarianza o il contenimento dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici. Tale politica tariffaria avrebbe dovuto, da un lato, attivare una maggiore concorrenza con recuperi di produttività e di efficienza e, dall'altro, non gravare sulle dinamiche inflazionistiche.

Si prevedevano invece maggiori adeguamenti delle tariffe ai costi e alle richieste delle aziende nei settori non strategici.

Nel campo dei prezzi amministrati e sorvegliati, la politica tariffaria era dunque quella di consentire aumenti per avvicinare le tariffe ai costi ma in modo controllato per evitare il riaccendersi dell'inflazione. In definitiva veniva previsto un

aumento medio ponderato di tutti i prezzi amministrati e sorvegliati, coerente con una politica di stabilizzazione del processo inflazionistico.

Passando al comparto della spesa, la politica degli investimenti nel 1993 era coerente con l'obiettivo di riequilibrio dei conti pubblici perseguito da tutta la manovra, quindi seguiva anch'essa una linea di contenimento ma salvaguardando gli interventi nei comparti che contribuivano ad aumentare l'efficienza del sistema produttivo pubblico e privato.

In concreto, i punti fondanti in tema di investimenti erano:

- a) invarianza nominale (con recupero in termini reali della percentuale inflazionistica) della spesa statale in conto capitale rispetto al 1992;
- b) verifica degli stanziamenti per investimenti già previsti;
- c) preferenza per gli investimenti attivabili con maggior immediatezza;
- d) priorità per quelli con maggiori effetti sulla produttività e sull'occupazione;
- e) distribuzione equilibrata sul territorio per tutelare le aree a maggior rischio occupazionale;
- f) priorità altresì per gli investimenti aventi una più elevata incidenza sociale e ambientale.

In conformità a tali indirizzi, la politica degli investimenti prevista nella manovra 1993 comportava: una rimodulazione delle autorizzazioni di spesa a carattere pluriennale, con tagli, rifinanziamenti e slittamento delle autorizzazioni nei modi opportuni in coerenza con gli indirizzi suddetti; una revisione in contenimento degli stanziamenti; un contenimento dei fondi speciali. Gli obiettivi monetari e creditizi perseguiti dalla manovra prevedevano:

- un aumento del PIL dell'1,5% in termini reali;
- inflazione al 4,5% media annua;
- crescita del prodotto, in termini nominali, del 5,8%;
- riduzione del disavanzo delle partite correnti per lire 21.000 miliardi;
- fabbisogno, come già detto, nella misura di lire 150.000 miliardi.

1.2 Analisi dei risultati conseguiti nella finanza statale

Nel 1993 sui conti pubblici hanno influito, con effetti contrapposti, la recessione e la manovra aggiuntiva di bilancio. L'indebitamento pubblico in rapporto al PIL non è aumentato e l'avanzo primario si è accresciuto anche in termini assoluti.

Vi è stato un calo dei tassi di interessi con favorevoli prospettive per un calo degli oneri del debito pubblico.

Le difficoltà, emerse sin dai primi mesi del 1993, che, per il peggioramento dei conti pubblici, indicavano in lire 167.000 miliardi il fabbisogno tendenziale (contro i 150.000 miliardi inizialmente previsti) portavano nel maggio ad una manovra correttiva per lire 13.000 miliardi, che con il nuovo fabbisogno previsto era di lire 154.000 miliardi.

Come si evince dalla Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, tale previsione definitiva risultava sostanzialmente rispettata perché i risultati del 1993 indicano che il fabbisogno del settore statale è stato in tale anno di lire 153.600 miliardi, segnando per la prima volta dopo molti anni una diminuzione rispetto all'anno precedente (circa 5.330 miliardi). In termini di rapporto con il PIL, tale fabbisogno corrisponde alla percentuale del 9,8% ed anche qui vi è stato un miglioramento rispetto al 1992 quando tale rapporto era stato del 10,6%.

L'avanzo primario è stato di lire 28.000 miliardi (quasi 20.000 miliardi in più del 1992).

Se in tal modo è stata rispettata la previsione annuale aggiornata del 1993, vi è stato però uno scostamento abbastanza rilevante rispetto al Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF) pluriennale 1993 - 1995, approvato nel settembre 1992, che, come detto, assegnava al 1993 come obiettivo un fabbisogno di lire 150.000 miliardi e un avanzo primario di lire 50.000 miliardi. Tale scosta-

mento è stato di lire + 3.600 miliardi in più per il fabbisogno e di lire - 22.000 miliardi in meno per l'avanzo primario.

Secondo elaborazioni della Banca d'Italia - condotte sulla base dei nuovi criteri di classificazione del settore statale e riclassificando in base a questi gli obiettivi originali del DPEF 1993/1995, che erano già stati formulati in base ai vecchi criteri - tale scostamento rispetto negli obiettivi inizialmente fissati per il 1993 in tale DPEF è stato invece di lire 10.000 miliardi in più per il fabbisogno e di lire 24.000 miliardi in meno per l'avanzo primario.

In relazione a queste elaborazioni della Banca d'Italia, hanno determinato un aumento del fabbisogno l'andamento meno favorevole dell'economia (- 20.000 miliardi), il non aver avuto corso le dismissioni patrimoniali (- 7.000 miliardi) e una minor efficacia per lire 10.000 miliardi della manovra correttiva. Hanno invece agito nel senso di una riduzione del fabbisogno la minor spesa per interessi per lire 14.000 miliardi e una minor spesa per lire 13.000 miliardi per calo investimenti pubblici e minor rimborso I.V.A..

Il miglioramento dell'avanzo primario è dovuto soprattutto alla crescita della pressione fiscale che nel 1993 è salita, rispetto al PIL, di un punto (quattro punti nel complessivo periodo 1990 - 1993) raggiungendo il 44% (comprendendovi i contributi sociali figurativi).

Le entrate sono aumentate complessivamente del 6,9% rispetto al 1992 mentre le spese correnti nel 1993 sono aumentate, in termini nominali, del 5,1% rispetto al 1992 e in termini reali, depurandone l'inflazione, dello 0,7%. Le spese in conto capitale sono aumentate nel 1993 rispetto al 1992 dell'11,4%.

All'interno di ciascuno di tali comparti si notano nel 1993 rispetto al 1992:

- per le entrate correnti: imposte dirette + 13,2%; imposte indirette, comprendendovi l'I.C.I., + 11,4%; contributi sociali effettivi + 5,5%. Sono invece diminuite le imposte in conto capitale (- 54%) per la soppressione di taluni tributi alcuni di natura strutturale altri "una tantum" nel 1992;

- per le spese correnti: un rallentamento dell'aumento delle spese per il personale in servizio (+ 2,4% nel 1993 rispetto al 4,3% del 1992); un sensibile rallentamento dell'aumento delle spese per prestazioni sociali (+3,8% nel 1993 rispetto all'11,2% del 1992); un rallentamento delle spese per interessi (8,6% nel 1993 rispetto al 18% del 1992).
- per le spese in conto capitale: una notevole flessione degli investimenti pubblici (- 8,7%) e, in particolare, delle opere pubbliche (- 18%).

Il debito pubblico a fine 1993 ha raggiunto i 1.850.771 miliardi, passando dunque dal 108,4 % del PIL del 1992 al 118,6% del PIL del 1993.

I trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti locali - considerati nella loro totalità e non limitatamente a quelli oggetto del presente referto ai sensi del decreto legge n.786 del 1981 convertito con legge n.51 del 1982 e modificato con decreto legge n.359 del 1987 convertito con legge n.440 del 1987; i dati relativi ai soli enti locali oggetto di questo referto saranno esposti successivamente - sono risultati, a consuntivo 1993, come segue.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sono ammontati a lire 43.689 miliardi, in aumento del 3% rispetto al 1992. Il 70,53% di tali trasferimenti, per un ammontare di lire 30.818 miliardi, sono stati di parte corrente mentre il 29,47%, pari a lire 12.871 miliardi, ha riguardato la parte per investimenti. Tali stanziamenti di competenza risultano impegnati per la quasi totalità.

Gli stanziamenti per trasferimenti complessivi (competenza + residui) e, dunque, la massa complessivamente spendibile è ammontata nel 1993 a lire 53.965 miliardi mentre i pagamenti complessivi (competenza + residui) sono stati di lire 41.270 miliardi (+ 3,3% rispetto al 1992). La capacità di erogazione è stata dunque del 76,47%.

I residui passivi degli stanziamenti sono stati di lire 9.433 miliardi (- 8,2% rispetto al 1992).

Disaggregando tali stanziamenti per trasferimenti agli enti locali, abbiamo tra l'altro, i seguenti dati:

a) fondo ordinario per la finanza locale del Ministro dell'interno: stanziamenti di competenza lire 18.089 miliardi (+ 7,82% rispetto al 1992), quasi completamente impegnati. Massa totale spendibile (competenza + residui) lire 18.642 miliardi, con pagamenti effettuati per lire 17.488 miliardi (capacità di erogazione pari al 93,80% in flessione rispetto al 1992 quando era stata del 96,79%). Residui totali lire 1.111 miliardi.

b) Fondo perequativo per i comuni del Ministero dell'interno: stanziamento definitivo di competenza lire 9.609 miliardi, + 0,75% rispetto all'anno precedente, interamente impegnato. Stanziamento complessivo (competenza + residui) lire 10.055 miliardi con pagamenti per lire 9.620 miliardi e una capacità di erogazione del 95,67%.

I residui passivi sono stati lire 247 miliardi (lire 446 miliardi nel 1992, - 44,52%).

c) Fondo perequativo per le province del Ministero dell'interno: stanziamento di competenza lire 1.518 miliardi, pressoché invariato (+ 0,27%) rispetto al 1992 (lire 1.514 miliardi). La somma è stata interamente impegnata.

Stanziamenti complessivi (competenza + residui) lire 1.547 miliardi con pagamenti complessivi per lire 1.537 miliardi (capacità di erogazione pari al 99,35%).

I residui complessivi del 1993 (lire 4.209 miliardi) mostrano una nettissima flessione (- 85,83%) rispetto al precedente anno 1992.

d) Fondo investimenti per comuni e province del Ministero dell'interno: stanziamenti definitivi di competenza lire 11.671 miliardi, in leggero aumento rispetto al 1992 quando erano stati di lire 11.448 miliardi (+ 1,95%). Lo stanziamento è stato pressoché interamente impegnato.

Stanziamento complessivo (competenza + residui) lire 16.583 miliardi; pagamenti complessivi lire 10.165 miliardi; capacità di erogazione 61,29%, inferiore a quella che era stata nel 1992 (65,75%).

In flessione i residui totali ammontanti a lire 4.643 miliardi (- 5,64% rispetto al 1992).

Sempre in riferimento alla finanza locale i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti nel 1993 - a fronte di un plafond massimo assegnato di lire 4.000 miliardi - sono stati di lire 3.787 miliardi (3.338 miliardi nel 1992) di cui lire 2.501 miliardi per mutui ordinari e lire 1.286 miliardi per mutui concessi in base a leggi speciali. Tali crediti sono stati prevalentemente destinati agli interventi di edilizia giudiziaria, scolastica ed opere igienico-sanitarie.

1.3 Il conto consolidato del settore statale

Sempre come si evince dalla Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, in tale anno la gestione dell'entrata ha visto accertamenti finali per lire 485.985 miliardi a fronte di lire 512.712 miliardi del 1992 (- 5,2%). Gli incassi finali sono stati di lire 470.958 miliardi (495.106 miliardi nel 1992: - 4,9%).

La spesa finale nel 1993 è stata, quanto ad impegni, di lire 663.237 miliardi mentre nel 1992 erano state di lire 627.579 miliardi (+ 5,7%). I pagamenti finali sono stati di lire 650.180 miliardi (608.720 miliardi nel 1992: + 6,8%).

L'indebitamento finale è stato dunque di lire 177.232 miliardi.

Rispetto al PIL l'entrata finale 1993 (31,1%) risulta diminuita a fronte del 1992, quando era stata del 34%.

La spesa finale rispetto al PIL è stata del 42,5% come impegni (mentre era stata del 41,7% nel 1992) e del 41,7% come pagamenti (40,5% nel 1992).

Nell'ambito della spesa finale suddetta, la spesa per interessi come impegni è stata nel 1993 di lire 180.450 miliardi (11,6% del PIL) mentre era stata di lire 157.316 miliardi (10,5% del PIL) nel 1992. Vi è stato dunque un aumento percentuale del 14,7% tra i due anni (+ 1,1% riguardo il PIL).

Come pagamenti, la spesa per interessi è stata di lire 182.843 miliardi (+ 16,3% rispetto al 1992 quando era stata di lire 157.224 miliardi). In termini di PIL, i pagamenti per interessi nel 1993 sono saliti all'11,7% rispetto al 10,5% del 1992.

Ne deriva che la spesa corrente al netto degli interessi nel 1993 (lire 375.767 miliardi, pari al 24,1% del PIL come impegni; lire 361.943 miliardi, pari al 23,2% del PIL come pagamenti) è diminuita rispetto al 1992 (quando era stata lire 396.803 miliardi, 26,4% del PIL, come impegni e lire 387.920 miliardi, 25,8% del PIL, come pagamenti).

Ne risulta in definitiva che la posta da abbattere per influire positivamente sul risanamento del bilancio è l'onere per la spesa di interessi, che sono ancora in crescita come detto.

Analizzando le entrate si rileva che nel 1993 gli accertamenti finali, ammontanti come detto a lire 485.985 miliardi, sono costituiti per l'88,6% da gettito tributario (82,7% nel 1992), per l'11,1% da gettito extratributario (17,3% nel 1992) e per il residuo 0,3% da proventi del Tit. III.

Per quanto riguarda le lire 470.958 miliardi di incassi, esse sono derivate per l'89,6% dal gettito tributario (82,7% nel 1992) e per il 10% dal gettito extratributario (17% nel 1992).

Analizzando la spesa si evince che delle dette lire 663.237 miliardi di impegni finali (627.579 miliardi nel 1991), lire 556.217 miliardi sono dovute a impegni per spese correnti (554.119 miliardi nel 1992) e lire 107.020 miliardi per impegni di spesa in conto capitale (73.460 miliardi nel 1992).

Come pagamenti, i 650.180 miliardi nel 1993 (608.720 miliardi nel 1992) sono attribuibili per lire 544.786 miliardi a pagamenti di spesa corrente (545.144 miliardi nel 1992) e per lire 105.394 miliardi a spesa in conto capitale (63.576 miliardi nel 1992).

Rispetto al PIL la spesa corrente nel 1993 è diminuita sia come impegni (35,7% nel 1993 a fronte del 36,8% del 1992) sia come pagamenti (rispettivamente 34,9% e 36,2%).

Le spese in conto capitale nel 1993 sono invece aumentate in termini percentuali del PIL rispetto a quelle che erano state nel 1992. Sono infatti state del 6,9% nel 1993 (mentre erano state del 4,9% nel 1992) come impegni. Sono state nel 1993 del 6,8% (mentre erano state del 4,2% nel 1992) come pagamenti.

1.4 Il ruolo riservato agli enti locali

Gli obiettivi programmatici di politica finanziaria del 1993 in tema di finanza locale sono improntati alla necessità di non procrastinare ulteriormente il riordino di tale settore per non correre il rischio di svuotare di contenuti e di efficacia la riforma delle autonomie posta in essere con la legge n. 142 del 1990.

E' stato dato, quindi, decisamente avvio all'applicazione concreta di tale riforma nella sua parte economico-finanziaria.

Una prima direttiva è stata quella di aumentare le entrate proprie degli enti locali dotandoli maggiormente di cespiti propri, talché tali enti venissero a dipendere meno dai flussi finanziari loro provenienti dallo Stato, conseguendo, contemporaneamente, lo scopo di una maggiore responsabilizzazione dei governi locali.

L'altra direttiva perseguita è stata corrispondentemente quella di diminuire i flussi dei trasferimenti dallo Stato, riducendo la dipendenza da questo delle realtà locali.

Nella sostanza, la riforma e il riordino delle finanze locali, sotto il primo aspetto delle suddette direttive, si è concretizzato per le province nell'introduzione di un tributo provinciale per l'esercizio della funzione di tutela dell'ambiente costituito da una addizionale sulla tassa comunale sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e nella istituzione di una imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA). Per i comuni è stata istituita l'I.C.I., im-

posta comunale sugli immobili, rapportata percentualmente al valore capitale degli immobili. Non hanno invece trovato concreta introduzione altre imposte e tasse inizialmente previste: addizionale sull'IRPEF, imposta sull'energia elettrica e sul gas.

Sull'altro versante, quello dei trasferimenti dallo Stato, - da ridurre stante l'attribuzione agli enti locali delle predette entrate loro proprie - sono state fissate regole in ordine alla quantificazione globale di tale trasferimenti. A tale riguardo è stato prescritto un preciso collegamento sia con i principi posti a direttiva della finanza pubblica che con la crescita della spesa statale; si è stabilita la non riducibilità di tali trasferimenti nel triennio (stante il carattere ancora iniziale e in corso di verifica dei nuovi e maggior flussi di entrate proprie degli enti locali); si sono finalizzate le contribuzioni dello Stato alla presenza sul territorio di determinati servizi pubblici indispensabili e sul livello di tali servizi.

Considerando ora gli enti locali oggetto del presente referto, ai sensi delle citate leggi n.51 del 1982 e n.440 del 1987, i trasferimenti dallo Stato agli enti locali in conto competenza sono stati, a consuntivo 1993 in termini nominali, non uguali ma leggermente superiori a quelli dell'anno precedente. La variazione in più è stata, soprattutto per i trasferimenti ai comuni, decisamente inferiore a quella del tasso di inflazione, risparmiando così, come minore trasferimento reale, la differenza tra valore nominale e valore reale dei trasferimenti stessi. Questi si sono definitivamente assestati, per quanto concerne gli accertamenti in conto competenza del complesso degli enti oggetto del presente referto in lire 32.365.968 milioni per l'esercizio 1992 ed in lire 32.600.038 milioni per il 1993, con un aumento percentuale del 2,08.

Per quanto concerne le riscossioni in conto competenza dei trasferimenti dallo Stato al complesso degli enti in esame si rileva che essi ammontano a lire 30.515.405 milioni per l'esercizio 1992 e a lire 31.171.327 milioni per quello successivo, con un aumento del 12,68%.

Una terza linea direttiva della riforma della finanza locale è stata quella della revisione e armonizzazione delle varie imposte e tasse già esistenti a favore degli enti locali.

Gli strumenti normativi per l'attuazione di tutta tale riforma e riordino della finanza locale sono stati:

- 1) la legge 23 ottobre 1992, n.421 di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle disciplina normative in taluni settori fondamentali agli effetti della spesa pubblica come sanità, pubblico impiego, previdenza e (art.4) finanza territoriale;
- 2) il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, specificamente inteso al riordino della finanza locale in attuazione del suddetto art.4 della legge n.421 del 1992. Nell'ambito di tale riordino devono essere anche ricordati, benché emanati alla fine dell'anno e quindi destinati a produrre effetti negli anni successivi a tale anno;
- 3) il decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507, relativo alla revisione e armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- 4) il decreto legislativo 28 dicembre 1993, n.566, contenente disposizioni correttive del precedente decreto legislativo n.507 del 1993 in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Tra le norme che hanno inciso sulla finanza locale vanno anche ricordate il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, sul pubblico impiego e le successive modifiche dello stesso, di cui alle normative 19 luglio 1993, n.247, 10 novembre 1993, n.470 e 23 dicembre 1993, n.546.

La politica tariffaria perseguita è stata quella di portare le entrate da vendita di beni e servizi a coprire una quota dei costi non inferiore a determinate percentuali minime e di sollecitare a un tale indirizzo anche le aziende municipali e gli altri enti

il cui bilancio è collegato o riflette i propri oneri in qualsivoglia maniera sui bilanci comunali o provinciali. Una tale politica tariffaria non è stata indiscriminata ed uguale per tutte le tariffe; si è tenuto a distinguere, al riguardo, quelle relative a servizi di più indispensabile interesse sociale o con maggior ricaduta agli effetti dello sviluppo - per le quali l'indirizzo di aumento tariffario è stato più contenuto - dalle altre relative a servizi meno essenziali, per le quali la politica dell'aumento della entrata percentuale, rispetto al costo, da recuperare è stata più incisiva.

A consuntivo le entrate correnti proprie (tributarie ed extratributarie) dei tre tipi di enti locali province, comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e comunità montane sono complessivamente aumentate, sia per le nuove voci di entrata conferite, come detto, per compensare i minori trasferimenti da parte dello Stato sia per il gettito delle voci di entrata già esistenti in precedenza. In proposito si riferirà in modo dettagliato nella parte del referto relativa a questo aspetto gestionale, alla quale pertanto si fa rinvio.

Venendo alla spesa, l'obiettivo di un rallentamento della crescita della stessa e, quanto meno, di un suo contenimento nei limiti del tasso di inflazione, così da non vederla aumentata in termini reali, non può dirsi raggiunto.

Per quanto riguarda la spesa corrente di competenza per i comuni e per le province l'aumento, come impegni di competenza, è andato ben oltre il valore del tasso di inflazione (rispettivamente: + 9,42% e + 9,55%).

Al riguardo tuttavia va precisato che i dati della spesa corrente hanno risentito da un lato dell'inserimento, da parte di molti comuni, tra i trasferimenti correnti, della quota I.C.I. di pertinenza erariale e, dall'altro lato, delle spese per ripiano del disavanzo d'amministrazione delle aziende di trasporto locali.

In termini di pagamenti (di competenza), la variazione in più 1993 sul 1992 della spesa corrente è stata inferiore al tasso di inflazione per le province (+ 2,97%) e per le comunità montane (+ 3,32%). Tali dati tuttavia non sono significativi di una

riduzione della spesa perché, essendovi l'impegno (che è il dato significativo), la spesa, sia pure come residuo che dovrà essere pagato in futuro, c'è stata.

Per quanto concerne gli impegni in conto competenza complessivi degli enti oggetto del presente referto, si passa dai 54.602.496 milioni del 1992 ai 59.736.083 milioni del 1993 con un aumento del 9,45%.

Per quanto concerne i pagamenti in conto competenza, il complesso degli enti suddetti ha raggiunto un ammontare di lire 42.085.233 milioni nel 1992 e di lire 44.570.178 milioni nel 1993, con un aumento del 5,9%.

Quanto alla spesa per investimenti da parte delle province e dei comuni, era stato previsto per il 1993 un contenimento della sua crescita correlata a una selettività degli investimenti al fine di porre sotto controllo questo settore della spesa pubblica.

A consuntivo le entrate complessive di competenza in conto capitale sono risultate per tutti e tre i tipi di enti in considerazione per il 1992 di lire 17.102.061 milioni e per il 1993 di lire 16.157.747 milioni, con un decremento del 5,5%.

Nell'esercizio 1993 le due maggiori fonti di finanziamento in conto capitale (trasferimento di capitali ed accensione di prestiti) fanno registrare un decremento del 7%.

Tra gli enti considerati, quelli che riportano la più accentuata diminuzione degli accertamenti di entrata in conto capitale sono le province, con il - 13,3%. Decresce anche l'entrata dei comuni (- 6,29%), mentre aumenta sensibilmente quella delle comunità montane (+ 20,71%). Quanto alla spesa, sempre per investimenti in conto competenza (Tit. II, ctg. 1^a, 2^a, 3^a, 4^a), essa a consuntivo è ammontata complessivamente per le tre categorie di enti in esame a lire 15.461.197 milioni nel 1992 e a lire 13.836.118 milioni nel 1993, diminuendo del 10,95%.

Anche sul versante della spesa sono le province a riportare il maggior decremento (- 18,06%), mentre il dato relativo alle comunità montane è in aumento (+ 28,68%).

I dati sopra riportati, che concernono gli impegni in conto competenza relativi alle iniziative di investimento avviate nei due anni in esame e la loro variazione, mostrano, quindi, salvo che per le comunità montane per le quali si sono dovuti recuperare dei ritardi dagli anni precedenti, un andamento in decrescita come da programma e in coerenza con le minori entrate.

Anche per i pagamenti complessivi (competenza + residui) nei due anni in questione l'andamento è risultato analogo. Il movimento di cassa per il complesso degli enti è risultato infatti di lire 12.481.271 milioni per l'esercizio 1992 e di lire 11.787.901 milioni per l'esercizio successivo, con un decremento del 5,56%.

I residui totali attivi da riportare all'esercizio successivo sono stati i seguenti: lire 45.722.614 milioni per il 1992 e lire 43.057.040 milioni per il 1993 con una variazione del - 5,83%.

I residui totali passivi, da riportare nell'esercizio successivo, decrescono nel biennio in esame, infatti passano dai 57.735.365 milioni del 1992 ai 56.039.923 milioni del 1993 diminuendo del 2,94%. Dai dati percentuali di variazione dei residui, sia attivi che passivi, si può notare un miglioramento nello smaltimento dei residui stessi nel 1993 rispetto all'esercizio precedente.

La Cassa depositi e prestiti è rimasta il principale finanziatore degli investimenti degli enti locali. I mutui da essa concessi agli enti locali per opere pubbliche hanno subito un lieve aumento rispetto all'anno precedente pur mantenendosi al di sotto del plafond di lire 4.000 miliardi. Risulta invece diminuito il ricorso al credito presso il settore bancario.

Un altro settore molto importante ai fini della spesa e quindi tenuto presente nella politica generale di riequilibrio della finanza pubblica è stato quello del pubblico impiego. La legge delega n.421 del 1992 lo prende in considerazione all'art.2 e la direttiva è quella di pervenire a una riforma strutturale del settore e, nel contempo, in attesa della sua attuazione, di porre un freno alla dinamica salariale disponendo, già nel 1992, un generale contenimento di tutte le retribuzioni pubbliche.

Sotto questo aspetto, la spesa per retribuzione al personale dipendente nel 1993 a consuntivo è risultata in diminuzione rispetto a quella che era stata nel 1992 per le Province e per i Comuni sia in termini di impegni (di competenza) che di cassa (pagamenti complessivi). Tale diminuzione è in senso assoluto, cioè già come valori nominali; tanto più lo è, dunque, in termini reali, tenendo cioè conto del fattore inflattivo intervenuto nell'anno.

La spesa invece risulta in aumento - ma in termini nominali e pur sempre al disotto dell'incremento dell'inflazione - per le comunità montane sia come impegni che come pagamenti complessivi (cassa). Ecco i dati relativi ai tre enti espressi in milioni di lire:

Spesa per il personale

Impegni

Ente	1992	1993	Variaz. %
Province	2.876.918	2.798.815	- 2,71
Comuni	17.653.355	17.325.322	- 1,85
Comunità montane	273.936	280.426	+ 2,36

Pagamenti complessivi (cassa)

Ente	1992	1993	Variaz. %
Province	2.770.823	2.709.085	- 2,22
Comuni	17.192.559	17.106.481	- 0,50
Comunità montane	267.535	275.229	+ 2,87

Il provvedimento attuativo della delega in questo campo è stato il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, che tuttavia già nello stesso anno ha subito modi-

ficazioni e integrazioni con i decreti legislativi 19 luglio 1993, n.247, 10 novembre 1993, n.470 e 23 dicembre 1993, n.546.

Gli aspetti principali della riforma sono:

- a) l'applicazione anche ai pubblici dipendenti di un rapporto di lavoro di natura privatistica, avviando così un processo di omologazione dei lavoratori del settore pubblico e privato;
- b) l'applicabilità di conseguenza al pubblico impiego delle norme sul lavoro del codice civile e dello statuto dei lavoratori;
- c) l'istituzione di una agenzia generale (ARAN) per la rappresentanza di tutte le pubbliche amministrazioni;
- d) un assetto giurisdizionale del pubblico impiego anch'esso di natura privatistica, con sottoposizione della materia alla competenza del giudice del lavoro e non più al giudice amministrativo.

Quest'ultimo punto, tuttavia, è indicato soprattutto in via di mera previsione e con attuazione progressiva, stanti le grandi difficoltà connesse al passaggio di tale competenza dal giudice amministrativo a quello ordinario.

Fanno ancora parte della riforma complessiva della Pubblica Amministrazione e della finanza pubblica: l'assegnazione di risorse in correlazione ai procedimenti programmati; la ristrutturazione organizzativa, anche sotto l'aspetto dei profili economici e finanziari della spesa con analisi e monitoraggio, l'individuazione delle "unità amministrative" anche come centri di costo, con relative dotazioni di risorse umane, strumentali e finanziarie; l'estensione di tutti questi principi anche alle aziende municipalizzate e agli enti di carattere pubblico comunque collegati, sotto l'aspetto dei riflessi di bilancio, alle finanze degli enti locali. Tutto ciò al fine di conseguire in ogni tempo un quadro completo di analisi, verifica e stato della situazione della spesa del personale, ai sensi dell'art.63 del citato decreto legislativo n.29 del 1993.

2 La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 Entrate correnti

Da alcuni anni l'orientamento perseguito dal legislatore in materia di entrate degli enti locali è stato quello di favorire lo sviluppo delle entrate proprie con contemporanea riduzione dei trasferimenti dello Stato al fine dell'affermazione di quell'autonomia finanziaria degli enti sancita dal comma 2° dell'art.54 della legge n.142 del 1990.

Negli ultimi esercizi finanziari, oggetto del referto di questa Sezione, si è rilevata una lenta espansione delle entrate proprie degli enti per lo più imputabile ad una normativa che ha previsto incrementi tariffari di tributi preesistenti anche se non è mancata l'introduzione di qualche tributo di nuova istituzione (fra i tributi nuovi si ricorda l'imposta comunale sulle imprese, arti e professioni - ICIAP - introdotta dal decreto legge 2 marzo 1989, n.66 convertito con la legge 24 agosto 1989, n.144 successivamente più volte modificato). Tra gli aumenti tariffari più significativi si annoverano l'aumento del 30% delle tariffe delle imposte comunali sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni e l'aumento del 50% delle tariffe massime per la tassa per l'occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche, disposti dal decreto legge 13 settembre 1991, n.299 convertito con legge 18 novembre 1991, n.363. Si ricordano altresì le nuove addizionali sul consumo dell'energia elettrica da destinare agli enti locali e i nuovi tassativi limiti minimi di copertura finanziaria del costo complessivo di erogazione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, stabiliti dal decreto legge 28 novembre 1988, n.511 convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 1989, n.20.

Con l'emanazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, i cui primi effetti hanno cominciato a verificarsi nell'esercizio 1993, è stato intrapreso in modo più deciso il percorso verso una più accentuata autonomia finanziaria degli enti locali, sancita dalla citata legge di riforma delle autonomie locali n.142 del

1990 che, nel sopracitato art.54 dispone che deve essere assicurata agli enti locali "potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe" limitando di conseguenza i trasferimenti erariali alla quantità necessaria a garantire lo svolgimento dei "servizi locali indispensabili".

In attuazione di tali principi il decreto delegato n.504 del 1992 ha istituito in favore dei comuni l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) ed in favore delle province il tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e l'imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico (per la disciplina normativa dei tre tributi si rinvia alla Parte I, cap.1).

L'analisi dei dati di consuntivo, relativi all'esercizio finanziario 1993, che di seguito si espongono, per le amministrazioni provinciali, per i comuni e per le comunità montane, consentono una verifica del grado di perseguimento dell'obiettivo della maggiore autonomia finanziaria degli enti.

Come è stato fatto nelle precedenti relazioni la Sezione si propone di esporre nel presente paragrafo un quadro il più esauriente possibile dei risultati globali della gestione finanziaria delle entrate correnti degli enti sottoposti al suo esame, cercando di cogliere nella realtà gestionale gli aspetti contabili più rilevanti in relazione anche alle proposizioni risultanti dal piano delle rilevazioni predisposto per l'esame dei conti dell'esercizio finanziario 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prima di esporre i dati per singole categorie di enti si ritiene opportuno premettere il sottoindicato quadro complessivo generale delle entrate correnti della totalità degli enti esaminati.

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Amministrazioni provinciali	7.812.627	8.549.420	+ 9,43
Comuni	50.269.670	55.686.507	+ 10,77
Comunità montane	781.452	790.767	+ 1,19
TOTALE	58.863.749	65.026.694	+ 10,46

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (dati di cassa)</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Amministrazioni provinciali	7.598.988	8.317.444	+ 9,45
Comuni	47.941.802	52.387.896	+ 9,27
Comunità montane	672.655	863.705	+ 28,40
TOTALE	56.213.445	61.569.045	+ 9,52

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Amministrazioni provinciali	2.071.180	2.132.880	+ 2,97
Comuni	16.144.248	18.486.539	+ 14,50
Comunità montane	600.384	500.776	- 15,59
TOTALE	18.815.812	21.120.195	+ 12,24

2.1.1 Amministrazioni provinciali

2.1.1.1 Entrate correnti complessive

L'esame dei dati delle entrate correnti delle province è stato effettuato sulla totalità degli enti (n.92 province su 92) esistenti nell'anno di riferimento 1993.

Sono stati presi in esame i dati sia della gestione di competenza sia della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per regioni e per grandi aree geografiche. Per una esposizione dell'andamento temporale delle gestioni, in attesa che la struttura informatica utilizzata venga predisposta per l'elaborazione dei dati di almeno i tre ultimi esercizi finanziari, l'esame è stato condotto comparativamente per l'esercizio 1993 e quello precedente.

Per una visione globale della gestione, si espongono dapprima i dati complessivi dei tre titoli dell'entrata riguardanti l'entrata corrente sotto l'aspetto dell'accertamento di competenza, della riscossione totale (cassa) e dei residui al 31 dicembre 1993, per passare successivamente all'esposizione e all'analisi dei singoli titoli e di alcune delle loro categorie più significative.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	646.400	983.438	+ 52,14
Titolo II - Trasferimenti	6.611.992	6.907.553	+ 4,47
Titolo III - Entrate extratributarie	554.233	658.428	+ 18,79
TOTALE	7.812.627	8.549.420	+ 9,43

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (dati di cassa)</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	649.085	925.042	+ 42,51
Titolo II - Trasferimenti	6.422.590	6.811.546	+ 6,05
Titolo III - Entrate extratributarie	527.313	580.855	+ 10,15
TOTALE	7.598.988	8.317.444	+ 9,45

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	153.516	209.543	+ 36,49
Titolo II - Trasferimenti	1.320.538	1.287.640	- 2,49
Titolo III - Entrate extratributarie	597.125	635.697	+ 6,45
TOTALE	2.071.180	2.132.880	+ 2,97

I dati complessivi degli accertamenti sopra esposti evidenziano una decisa crescita delle entrate tributarie (+ 52,14% rispetto all'anno precedente) ed anche di quelle extratributarie (+ 18,79% rispetto all'anno precedente) mentre le entrate per trasferimenti non mostrano scostamenti di rilievo (+ 4,47%). Globalmente gli accertamenti dell'entrata corrente dell'esercizio 1993 mostrano un aumento rispetto al 1992 del 9,43% passando dai 7.812.627 milioni del 1992 agli 8.549.420 milioni del 1993.

Anche i dati di cassa evidenziano analoghi scostamenti: aumento deciso delle entrate tributarie (+ 42,51%) ed in minor misura anche delle entrate extratributarie (+ 10,15%) con un incremento contenuto invece delle entrate per trasferimenti (- 6,05%).

In totale le riscossioni in conto competenza ed in conto residui delle amministrazioni provinciali per il 1993 evidenzia uno scostamento positivo (+ 9,45%) analogo a quello degli accertamenti (+ 9,43%) passando dai 7.598.988 milioni del 1992 agli 8.317.444 milioni del 1993.

I residui totali dei tre titoli dell'entrata di parte corrente al 31 dicembre 1993 fanno rilevare un lievissimo aumento (+ 2,97%) rispetto ai dati dell'esercizio precedente al termine del quale la lievitazione dei residui era stata del 9,30%.

I dati di dettaglio degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui delle entrate correnti, suddivisi per regioni ed aree geografiche, sono esposti nei prospetti relativi alla gestione di parte corrente allegati alla presente Relazione e pubblicati nel Vol. II.

Come è stato fatto nelle precedenti relazioni, si ritiene opportuno evidenziare la composizione delle entrate correnti, espressa in tassi percentuali di incidenza dei singoli titoli sul totale delle entrate correnti, mettendone altresì in rilievo l'andamento tendenziale con l'accostamento dei dati 1992 e 1993.

Composizione dell'entrata corrente

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
	1992	1993
	%	%
Entrate tributarie	8,27	11,50
Trasferimenti	84,64	80,80
Entrate extratributarie	7,09	7,70
TOTALE	100,00	100,00

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (cassa)</i>		
	1992	1993
	%	%
Entrate tributarie	8,54	11,12
Trasferimenti	84,52	81,90
Entrate extratributarie	6,94	6,98
TOTALE	100,00	100,00

In armonia con l'indirizzo legislativo tendente all'affermazione di una maggiore autonomia finanziaria degli enti locali, la composizione degli accertamenti di competenza 1993 delle amministrazioni provinciali evidenzia un netto aumento dei tassi percentuali di incidenza (sul totale delle entrate correnti) delle entrate proprie ed una correlativa diminuzione del tasso percentuale dei trasferimenti.

Infatti l'entità percentuale delle entrate tributarie passa dall'8,27% del 1992 all'11,50% del 1993, quella delle entrate extratributarie dal 7,09% al 7,70% mentre i trasferimenti si riducono dall'84,64% del 1992 all'80,80% del 1993.

Anche in termini di cassa (riscossioni) i dati sopraesposti confermano l'andamento riscontrato negli accertamenti. aumento delle riscossioni per entrate

proprie e diminuzione delle riscossioni per trasferimenti rispetto all'esercizio finanziario precedente.

2.1.1.2 Entrate tributarie

Come precedentemente rilevato, il settore delle entrate tributarie (Tit. I), risulta quello che, nel corso dell'esercizio 1993, evidenzia fra le entrate correnti il più significativo incremento sia in percentuale rispetto all'esercizio precedente (+ 52,14% negli accertamenti e + 42,25% nelle riscossioni totali) sia in percentuale sulla composizione dell'entrata (+ 3,23%).

Nell'ambito del Tit. I la categoria delle imposte (ctg. 1^a) evidenzia accertamenti in conto competenza per lire 900.435 milioni rispetto ai 604.023 milioni del 1992 con una variazione percentuale in aumento del 49,07%.

Le riscossioni totali delle imposte sono state pari a lire 855.638 milioni con un incremento rispetto all'anno precedente del 40,93%.

I residui attivi totali al 31 dicembre 1993 risultano pari a lire 175.626 milioni.

Anche le tasse (ctg. 2^a), pur nello loro entità numerica più contenuta hanno avuto, rispetto al 1992, variazioni in aumento del 51,77% negli accertamenti (lire 59.593 milioni nel 1993 e lire 39.264 milioni nel 1992) e del 31,09% nelle riscossioni totali (lire 51.859 milioni nel 1993 contro lire 39.559 milioni nel 1992).

a) Il tributo per l'ambiente

All'aumentato gettito della categoria delle imposte ha contribuito il nuovo "tributo per l'ambiente" istituito, come detto precedentemente, dal decreto legislativo n.504 del 1992.

Da una analisi specifica condotta dalla Sezione è risultato che gli accertamenti totali del tributo sono ammontati a lire 121.459 milioni pari al 13,48% del totale degli accertamenti della categoria delle imposte (ctg. 1^a).

Le riscossioni del tributo sono ammontate a lire 78.553 milioni mentre sono rimasti come residui attivi da riscuotere lire 42.904 milioni pari al 35,32% degli accertamenti che possono trovare giustificazione nella circostanza che il tributo viene riscosso unitamente alla tassa comunale per i rifiuti solidi urbani e, come questa, viene rateizzato con alcune scadenze anche nel corso dell'esercizio successivo.

Da una aggregazione dei dati per regioni ed aree geografiche è risultato che gli accertamenti del tributo di entità cospicua sono stati effettuati in Lombardia (lire 30.325 milioni) e che l'area nord occidentale è stata quella che ha registrato il più alto importo di accertamenti (lire 41.372 milioni) (vedasi più dettagliatamente i prospetti allegati e pubblicati nel Vol. II).

b) L'addizionale sul consumo dell'energia elettrica

La quota parte dell'addizionale sul consumo dell'energia elettrica di spettanza delle province, ha costituito per tali enti la parte più rilevante delle entrate per imposte (Tit. I, ctg. 1^a).

Gli accertamenti per tale entrata sono ammontati a lire 592.188 milioni pari al 65,77% del totale degli accertamenti della categoria imposte.

Le riscossioni totali (cassa) sono state pari a lire 598.326 milioni mentre i residui totali al 31 dicembre 1993 ammontavano a lire 119.161 milioni.

Aggregando i dati per regioni è risultato, anche per questo tributo, che la Lombardia ha accertato l'ammontare più alto (lire 131.522 milioni) seguita a distanza dal Veneto (lire 64.819 milioni), dal Piemonte (lire 48.550 milioni) e dal Lazio (lire 48.235 milioni). Dai dati aggregati per aree geografiche è risultato che l'area nord occidentale è stata quella che ha avuto il più alto accertamento (lire 194.689 milioni).

I dati sopra indicati trovano facile spiegazione nel più alto consumo di energia elettrica che si verifica nelle zone con gli accertamenti di entità più rilevante, in

considerazione della più alta concentrazione nelle zone sopracitate di apparati industriali.

2.1.1.3 Trasferimenti

Nella Parte I della presente Relazione (Quadro normativo nazionale) si è avuto modo di svolgere alcune considerazioni in ordine al delicato problema dei trasferimenti erariali agli enti locali ed alla disciplina degli stessi dettata dal decreto legislativo n.504 del 1992 mentre nel paragrafo 1° di questa Parte II (Prospettazione generale della finanza locale) si sono ricordate le direttive della programmazione e della manovra governativa di bilancio per il 1993 in merito ai trasferimenti di cui trattasi.

Nelle sopracitate circostanze criterio di fondo adottato dal Governo nazionale è stato quello di un drastico contenimento dei trasferimenti erariali dei quali era stato accertato negli anni precedenti un andamento tendenziale in continua espansione.

I dati dei trasferimenti correnti alle amministrazioni provinciali, per l'esercizio finanziario 1993, dimostrano una leggera crescita (che si attesta intorno al tasso programmato di inflazione del 4,50%) dei trasferimenti di parte corrente rispetto all'esercizio precedente (+ 4,47%); crescita che comunque risulta contenuta se confrontata con quella molto più alta registrata dalle entrate tributarie ed extratributarie, come fatto rilevare nel precedente paragrafo sulle entrate complessive.

In particolare gli accertamenti in conto competenza del totale dei trasferimenti correnti per l'esercizio 1993 ammontano a lire 6.907.553 milioni di cui lire 5.524.792 milioni riguardano i trasferimenti dello Stato (ctg.1°) con un aumento del 2,09% rispetto all'esercizio 1992 e lire 1.107.199 milioni riguardano i trasferimenti correnti delle regioni (ctg.2°) con un aumento del 16,44% rispetto all'esercizio precedente.

Le riscossioni totali in conto competenza ed in conto residui (cassa) ammontano a lire 6.811.546 milioni di cui 5.590.250 milioni riguardano i trasferimenti dello Stato e 956.033 milioni i trasferimenti delle regioni.

I residui attivi totali al 31 dicembre 1993 risultano lire 1.287.640 milioni, di cui 362.968 milioni riguardano i trasferimenti statali e 799.546 milioni i trasferimenti delle regioni.

2.1.1.4 Entrate extratributarie

Una decisa crescita (anche se inferiore a quella delle entrate tributarie) evidenziano i dati relativi alle entrate extratributarie dell'esercizio 1993 se confrontate con quelle dell'esercizio 1992. Infatti i dati complessivi concernenti le entrate del Tit. III (extratributarie) registrano accertamenti in conto competenza per lire 658.428 milioni (contro i 554.233 milioni del 1992) con una variazione in aumento del 18,79% rispetto all'anno precedente.

Le riscossioni totali sono passate dai 527.313 milioni del 1992 ai 580.855 milioni del 1993 con un incremento del 10,15% mentre i residui totali al 31 dicembre 1993 risultano essere lire 635.697 milioni con un aumento del 6,45% rispetto al 1992.

Una analisi più specifica su alcune categorie economiche ha evidenziato che la più alta variazione in aumento rispetto all'anno precedente hanno registrato i proventi dei beni dell'ente (ctg.2^a) i cui accertamenti sono passati dagli 86.477 milioni del 1992 ai 134.538 milioni del 1993 con un incremento percentuale del 55,57%.

Al consistente aumento degli accertamenti non ha tuttavia corrisposto un adeguato tasso di riscossione poiché risulta che sono stati riscossi appena lire 31.492 milioni con residui in conto competenza per lire 103.046 milioni e residui totali (della competenza e dei residui) al termine dell'esercizio 1993 per lire 229.966 milioni con un incremento del 32,80% rispetto all'esercizio precedente.

L'analisi delle entrate per i proventi dei servizi pubblici (ctg. 1^a) registra nel 1993 accertamenti complessivi di competenza per lire 31.887 milioni con un leggero decremento (- 1,99%) rispetto all'esercizio precedente; le riscossioni totali (dati di cassa) ammontano a lire 32.589 milioni con una leggera flessione, anche in questo settore, rispetto al 1992 (- 4,52%); i residui attivi totali al 31 dicembre 1993 ammontano a lire 9.462 milioni con una diminuzione percentuale del 10,62% rispetto all'importo dei residui 1992.

Infine le entrate per interessi su anticipazioni e crediti (ctg. 3^a) a livello nazionale ammontano a lire 6.619 milioni con un incremento del 12,45% rispetto all'esercizio 1992; le riscossioni totali sono state pari a lire 7.898 milioni con un incremento del 59,22% rispetto all'esercizio precedente; anche la situazione dei residui evidenzia un miglioramento (- 17,25%) essendo passati i residui totali dai 7.174 milioni del 1992 ai 5.936 milioni del 1993 (per una visione più analitica dei dati riportati e per le aggregazioni per aree geografiche e per regioni vedere i prospetti allegati alla presente Relazione e pubblicati nel Vol. II).

2.1.2 Amministrazioni comunali

2.1.2.1 Entrate correnti complessive

Sono stati presi in esame i conti consuntivi pervenuti in tempo utile per la loro lavorazione, relativi a n. 1.295 comuni pari al 98,98% del totale dei 1.325 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti. Come per le amministrazioni provinciali anche per i comuni si espongono innanzitutto i dati complessivi della gestione 1993 comparati con quelli della gestione 1992 e relativi agli accertamenti di competenza, alle riscossioni totali (cassa) ed ai residui al 31 dicembre 1993.

Successivamente saranno esaminati i singoli titoli dell'entrata.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	11.739.354	16.646.492	+ 41,80
Titolo II - Trasferimenti	30.013.331	30.181.009	+ 0,55
Titolo III - Entrate extratributarie	8.516.985	8.859.005	+ 4,01
TOTALE	50.269.670	55.686.507	+ 10,77

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (dati di cassa)</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	11.271.812	13.119.772	+ 16,39
Titolo II - Trasferimenti	29.194.253	30.581.647	+ 4,75
Titolo III - Entrate extratributarie	7.475.736	8.686.475	+ 16,19
TOTALE	47.941.802	52.387.896	+ 9,27

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Entrate tributarie	4.693.315	7.860.349	+ 67,47
Titolo II - Trasferimenti	4.457.780	3.691.759	- 17,18
Titolo III - Entrate extratributarie	6.993.152	6.934.430	- 0,83
TOTALE	16.144.248	18.486.539	+ 14,50

Come per le province anche per i comuni i dati complessivi a livello nazionale sopra esposti evidenziano il netto incremento degli accertamenti delle entrate

tributarie (+ 41,80% rispetto all'esercizio precedente 1992), un leggero aumento delle entrate extratributarie (+ 4,01%) ed una sostanziale eguaglianza degli importi dei trasferimenti correnti del 1993 rispetto a quelli del 1992 (+ 0,55%).

Globalmente il totale nazionale degli accertamenti dell'entrata corrente dell'esercizio 1993 registra un incremento del 10,77% passando dai 50.269.670 milioni del 1992 ai 55.686.507 milioni del 1993.

Anche i dati di cassa evidenziano netti scostamenti positivi per le entrate proprie (+ 16,39% per le entrate tributarie e + 16,19% per quelle extratributarie) e soltanto un lieve aumento dei trasferimenti (+ 4,75%).

Il totale delle riscossioni in conto competenza ed in conto residui dei comuni per il 1993 evidenzia uno scostamento positivo (+ 9,27%) che non si allontana di molto da quello registrato per gli accertamenti (+ 10,77%), passando dai 47.941.802 milioni del 1992 ai 52.387.896 milioni del 1993.

I residui totali al 31 dicembre 1993, da riportare alla gestione 1994, riguardanti l'entrata corrente della totalità degli enti considerati, ammontano a lire 18.486.539 milioni contro i 16.144.248 milioni del 1992 e con un incremento pertanto del 14,50% (per i dati in dettaglio degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui dell'entrata corrente, con le aggregazioni per regioni ed aree geografiche vedere i prospetti allegati alla presente Relazione, pubblicati nel Vol. II).

Con le tabelle che seguono si ritiene opportuno, anche per i Comuni, evidenziare la composizione delle entrate correnti, espressa in tassi percentuali di incidenza dei singoli titoli sul totale degli stessi mostrandone altresì l'andamento negli esercizi 1992-1993.

Composizione dell'entrata corrente

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
	1992	1993
	%	%
Entrate tributarie	23,35	29,89
Trasferimenti	59,71	54,20
Entrate extratributarie	16,94	15,91
TOTALE	100,00	100,00

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (cassa)</i>		
	1992	1993
	%	%
Entrate tributarie	23,51	25,04
Trasferimenti	60,90	58,38
Entrate extratributarie	15,59	16,58
TOTALE	100,00	100,00

Come già evidenziato per le province anche per i comuni si registra la tendenza all'aumento dell'incidenza delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti con la correlativa diminuzione dell'incidenza dei trasferimenti, secondo l'indirizzo voluto dal legislatore.

Infatti le tabelle sopra esposte mettono in rilievo la crescita dell'entità percentuale degli accertamenti delle entrate tributarie che passa dal 23,35% del 1992 al 29,89% del 1993, una lieve diminuzione dell'entità percentuale degli accertamenti delle entrate extratributarie che passa dal 16,94% al 15,91% ed una sensibile

diminuzione dell'entità percentuale dei trasferimenti che dal 59,71% del 1992 passa al 54,20% del 1993.

Anche la composizione dei dati di cassa evidenzia la diminuzione dell'incidenza dei trasferimenti che dal 60,90% passa al 58,38% del 1993 e l'aumento dell'incidenza delle entrate proprie degli enti; la percentuale delle entrate tributarie passa dal 23,51% al 25,04% e quella delle entrate extratributarie dal 15,59% al 16,58%.

2.1.2.2 Entrate tributarie

Come si è rilevato precedentemente le entrate tributarie sono quelle che, nel corso dell'esercizio 1993, registrano il più alto tasso di incremento fra le entrate correnti (+ 41,80% di accertamenti rispetto all'anno precedente).

Nell'ambito delle entrate tributarie, la categoria delle imposte (ctg. I^a) evidenzia un notevole incremento passando dai 5.802.635 milioni di accertamenti del 1992 ai 10.213.354 milioni di accertamenti del 1993 con un aumento percentuale del 76,01% dovuto in massima parte all'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.).

L'aumento percentuale delle imposte mentre risulta più contenuto nelle riscossioni totali (+23,49%) che dai 5.757.763 milioni del 1992 passano ai 7.110.424 milioni del 1993, s'impenna nei dati dei residui il cui totale al 31 dicembre 1993 ammonta a lire 4.060.579 milioni contro i 912.716 milioni del 1992 con un incremento del 344,88% che addirittura diventa incremento del 432,44% per i residui in conto competenza.

Il relativo contenuto aumento delle riscossioni raffrontato con l'alto incremento degli accertamenti e l'altissimo incremento percentuale dei residui specie di quelli di competenza, si ritiene che possa essere posto in relazione con i meccanismi di riscossione dell'I.C.I., la cui seconda rata di pagamento era fissata a metà dicem-

bre 1993 e che pertanto il concessionario della riscossione non ha potuto versare agli enti in tempo utile per la chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento.

Dai dati risultanti dall'indagine condotta per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche (i cui prospetti sono allegati alla presente Relazione), risulta che la Regione Lazio ha registrato la più alta percentuale di incremento (+ 222,75%) degli accertamenti di competenza delle imposte (il Comune di Roma ha effettuato accertamenti d'imposta superiori del 290,58% a quelli dell'anno precedente) seguita a distanza dalla Regione Molise (+ 139,54%) e dall'Umbria (+ 79,13%).

L'aumento percentuale degli accertamenti d'imposta risulta di massima crescere, a livello nazionale, con il crescere delle classi demografiche passando dal 35,26% della classe 5ª al 162,70% della classe 11ª (con eccezione della sola classe 10ª la cui percentuale d'incremento è di poco inferiore a quella delle classi 8ª e 9ª).

Anche la categoria 2ª delle entrate tributarie, cioè quella riguardante le tasse, registra incrementi d'entrata che, anche se certamente più contenuti di quelli delle imposte, sono comunque ugualmente consistenti ed in linea con la programmata tendenza a una più notevole autonomia finanziaria degli enti.

Gli accertamenti di competenza della categoria delle tasse sono cresciuti nel 1993 dell'11,76% passando a livello nazionale dai 4.652.286 milioni del 1992 ai 5.199.598 milioni del 1993.

Analoghi incrementi evidenziano i dati di cassa: infatti le riscossioni totali del 1993 ammontano a lire 4.838.673 milioni contro i 4.397.208 milioni dell'anno precedente e con una percentuale di aumento del 10,03%.

I residui attivi totali, sempre della categoria 2ª, registrano anch'essi un incremento del 7,51% passando dai 2.348.001 milioni del 1992 ai 2.524.486 milioni del 31 dicembre 1993.

Le aggregazioni dei dati per classi demografiche indicano che sono i comuni della classe 11ª quelli per i quali si registra il più alto incremento (+ 19,40%) di accertamenti per tasse mentre le aggregazioni per regioni fanno notare che le re-

gioni nelle quali si è verificato l'aumento percentuale più alto, rispetto all'anno precedente, sono la Campania che ha registrato un + 27,48% (in tale risultato ha inciso notevolmente l'incremento del 54,71% del Comune di Napoli) e la Lombardia con un aumento del 22,96% (il Comune di Milano ha registrato un incremento del 36,72%).

Di seguito si ritiene opportuno comunicare i dati più particolareggiati sulle entrate di alcune rilevanti imposte e tasse.

a) Imposta comunale sugli immobili (ctg. 1^a)

Come già rilevato (Parte I, prg.1, Parte II, prg.2.1) al processo verso una più accentuata autonomia finanziaria dei comuni sancita dalla legge di riforma delle autonomie locali n.142 del 1990, ha contribuito in maniera rilevante l'imposta comunale sugli immobili i cui primi effetti hanno cominciato a verificarsi nel 1993.

L'I.C.I. è stata istituita dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 sulla base dell'art.4 della legge di delega 23 ottobre 1992, n.421 ed ha come soggetti passivi i proprietari di immobili (fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli) ovvero i titolari dei diritti di usufrutto, uso o abitazione sugli stessi ed ha come soggetti attivi i comuni che, con deliberazione delle loro giunte da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno, devono stabilire l'aliquota dell'imposta, commisurata fra il 4 ed il 6‰ (per esigenze di bilancio straordinarie anche il 7‰) di una base imponibile costituita dal valore degli immobili.

L'imposta deve essere versata in due rate (scadenti il 30 giugno e il 20 dicembre) ai concessionari della riscossione competenti per territorio, che, trattenute le somme relative alle commissioni, provvedono ad accreditarle agli enti interessati.

Per l'anno 1993, che qui interessa, il decreto legislativo n.504 sopracitato, ha previsto all'art.18 una normativa transitoria in base alla quale, per il primo anno (1993) di applicazione dell'imposta, rimane di pertinenza dello Stato l'I.C.I. cal-

colata al 4‰ al netto dell'importo consolidato (media del riscosso dell'ultimo triennio 1990-1992) del gettito dell'INVIM (imposta soppressa dal 1993) che deve in ogni caso essere trasferito agli enti. A questi ultimi vanno altresì accreditati dai concessionari anche gli importi dell'I.C.I. relativi alle eventuali aliquote superiori al 4‰ stabilite dai singoli comuni.

I termini e le modalità per l'attuazione delle sopracitate disposizioni transitorie, in ordine alla ripartizione fra Stato e comuni delle somme riscosse dai concessionari, sono state dettate con decreto del Ministro delle finanze 5 luglio 1995.

La complessità della normativa transitoria ha provocato difformità di comportamento dei comuni in ordine all'allocazione nei capitoli di bilancio delle somme ricevute per I.C.I.: infatti alcuni enti dopo aver istituito nel Tit. II, ctg. 1^a dell'entrata distinti capitoli per I.C.I. ed INVIM, hanno iscritto nel capitolo I.C.I. la somma del tributo relative alle aliquote superiori al 4‰ e al capitolo INVIM le somme relative alla media dell'ultimo triennio dell'INVIM accreditategli dai concessionari; altri enti hanno riportato in bilancio soltanto il capitolo INVIM in quanto avevano fissato nel 4‰ l'aliquota I.C.I.; altri ancora hanno iscritto le somme ricevute per il consolidato INVIM al Tit. II, ctg. 1^a dell'entrata considerandole "trasferimenti statali"; altri infine hanno iscritto tutto al Tit. I, ctg. 1^a sotto un unico capitolo "I.C.I."

Il *diforme comportamento* degli enti sull'allocazione del gettito I.C.I., ha potuto comportare l'iscrizione in entrata di somme di pertinenza erariale nei casi in cui siano state contabilizzate in entrata le somme globali versate dai contribuenti ai concessionari della riscossione e conseguentemente in uscita, tra i trasferimenti correnti, le somme di pertinenza dello Stato.

Considerata la difformità di comportamento non è risultato possibile per la Sezione aggregare i dati di accertamento e riscossione del tributo, per cui non si è potuto effettuare alcun calcolo preciso del suo ammontare in entrata in favore degli enti. Altresì anche i dati globali relativi all'entrata corrente non possono

non risentire degli effetti delle sopracitate modalità di esposizione in bilancio dei dati del tributo in esame.

Si fa riserva comunque di una indagine specifica sui consuntivi dell'esercizio 1994 a cominciare dal quale il gettito del tributo sarà incamerato totalmente dai comuni, come entrata I.C.I..

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (ctg. 1^o)

L'imposta, disciplinata dal decreto legge 2 marzo 1989, n.66 convertito nella legge 24 agosto 1989, n.144 che ha subito successivamente ulteriori modifiche ed integrazioni, ha come soggetti attivi i comuni e come soggetti passivi le persone fisiche, le società di ogni tipo, le associazioni non riconosciute, gli enti pubblici e privati, i consorzi e le altre organizzazioni di persone e di beni, che esercitano nel territorio del comune imprese, arti e professioni, anche se per periodi limitati dell'anno.

Gli accertamenti di competenza del tributo evidenziano un incremento del 4,10% passando dai 1.683.948 milioni del 1992 ai 1.753.030 milioni del 1993. Analogo incremento mostrano i dati della cassa (+ 4,97%) essendo aumentate le riscossioni totali dai 1.652.335 milioni (dato 1992) ai 1.734.473 milioni del 1993.

I residui totali al 31 dicembre 1993 hanno segnato un decremento (- 7,57%) essendo stati pari a lire 147.008 milioni contro i 159.064 milioni dell'anno precedente.

L'entità dei residui evidenzia altresì un elevato tasso di realizzazione del tributo, dovuto certamente alla modalità di accertamento dello stesso, basata sull'autodenuncia dei soggetti passivi e lascia comunque impregiudicati eventuali problemi di evasione per comportamenti omissivi.

L'aggregazione per regioni evidenzia che gli accertamenti più rilevanti del 1993, sono stati effettuati nella Lombardia (lire 359.653 milioni) seguita dall'Emilia Romagna (lire 188.415 milioni), dalla Toscana (lire 167.290 milioni), dal Lazio

(lire 164.980 milioni), dal Veneto (lire 163.775 milioni) e dal Piemonte (lire 135.481 milioni).

Per i dati particolareggiati delle altre regioni, come per quelli delle aree geografiche e delle classi demografiche si rinvia ai prospetti allegati alla presente Relazione e pubblicati nel Vol. II.

c) Addizionale sul consumo dell'energia elettrica (ctg. 1^a)

Una flessione si riscontra invece negli accertamenti dell'entrata per l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica. Infatti gli accertamenti per il 1993 sono stati pari, a livello nazionale, a lire 724.004 milioni contro gli 812.644 milioni dell'anno precedente con un decremento del 10,90%.

Dall'aggregazione dei dati per regioni e classi demografiche si rileva che percentuali di decremento rilevanti si sono avute per le due classi demografiche più alte, cioè la 10^a e l'11^a, che evidenziano una diminuzione degli accertamenti rispettivamente del 35,54% e del 36,27%.

Più in particolare dai dati si evince che le diminuzioni di entrata delle citate classi demografiche sono imputabili alle altissime percentuali in diminuzione del tributo in due grandi città come Firenze (classe 10^a) e Napoli (classe 11^a). A Firenze gli accertamenti d'imposta sono passati dai 31.351 milioni del 1992 ai 7.894 milioni del 1993 con una diminuzione percentuale del 74,82%. A Napoli gli accertamenti sono passati dai 99.968 milioni del 1992 ai 19.488 milioni del 1993 con una diminuzione percentuale dell'80,50%.

Anche i dati di cassa a livello nazionale evidenziano lo stesso decremento degli accertamenti: le riscossioni totali dell'esercizio (della competenza e dei residui) sono state infatti pari a lire 728.351 milioni contro gli 817.686 milioni dell'anno precedente, con una diminuzione percentuale del 10,92%.

Infine i residui totali al 31 dicembre 1993 risultano pari a lire 233.774 milioni con una lieve diminuzione (- 3,08%) rispetto al 1992.

d) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (ctg. 1^a)

I dati relativi al tributo, le cui tariffe sono state aumentate nel 1992 (decreto legge 13 settembre 1991, n.299 convertito con legge 18 novembre 1991, n.363), evidenziano, per la totalità degli enti esaminati, accertamenti di competenza 1993 per lire 336.587 milioni e riscossioni in conto competenza per lire 301.548 milioni con un tasso di realizzazione pari all'89,59%.

Le riscossioni totali dell'esercizio 1993 (dati di cassa) risultano di poco superiori a quelle di competenza ed ammontano a lire 333.795 milioni, essendosi verificate modeste riscossioni in conto residui (lire 32.247 milioni).

Di modesto ammontare sono anche i residui totali al 31 dicembre 1993 che risultano pari a lire 46.929 milioni di cui lire 35.038 milioni relativi alla competenza e lire 11.890 milioni relativi a residui di esercizi precedenti.

(Per maggiori dettagli riguardanti i dati degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui accorpate per regioni, aree geografiche e classi demografiche si rinvia ai prospetti allegati alla presente Relazione, pubblicati nel Vol. II).

e) La tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (ctg. 2^a)

I dati sulla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani evidenziano una crescita degli accertamenti in conto competenza 1993 pari al 13,99% che passano dai 3.777.811 milioni del 1992 ai 4.306.357 milioni del 1993.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti 1993 sopra indicati è stato pari al 59,62% a livello nazionale essendosi verificate riscossioni in conto competenza per lire 2.567.881 milioni.

I dati di cassa rivelano un incremento del 14,01% rispetto all'anno precedente; infatti le riscossioni totali (in conto competenza ed in conto residui) ammontano a lire 4.015.436 milioni contro i 3.521.830 milioni del 1992.

Infine i dati dei residui attivi totali al 31 dicembre 1993 ammontano a lire 2.239.318 milioni con un incremento del 7,66% rispetto all'esercizio 1992 al termine del quale i residui ammontavano a lire 2.079.945 milioni.

Gli alti importi dei residui, cui si collega il basso tasso di realizzazione degli accertamenti, è in gran parte dovuto al sistema rateale di riscossione del tributo con alcune rate aventi scadenza nell'esercizio successivo a quello di competenza.

2.1.2.3 Trasferimenti

Nonostante il processo in corso verso una più accentuata autonomia finanziaria degli enti locali, attraverso un aumento delle entrate proprie, i trasferimenti costituiscono tuttora per gli enti in genere e per i comuni in particolare l'entrata quantitativamente più rilevante attestandosi, nella composizione delle entrate correnti, su percentuali comunque superiori al 50% del totale.

Trattando precedentemente dei dati complessivi dell'entrata corrente dei comuni, si è messo in evidenza che nel 1993 i trasferimenti, pur diminuendo nelle percentuali di composizione degli accertamenti (dal 59,71% del 1992 al 54,20% del 1993) per via della spiccata crescita dell'entrata tributaria, tuttavia sono rimasti quantitativamente quasi immutati rispetto all'anno precedente (30.013.331 milioni di accertamenti nel 1992 e 30.181.009 milioni di accertamenti nel 1993). Mentre poi le riscossioni in conto competenza si discostano poco (+ 2,60%) rispetto al 1992, le riscossioni totali (cassa), che comprendono anche le riscossioni dei residui di anni precedenti, aumentano del 4,75% passando dai 29.194.253 milioni del 1992 ai 30.581.647 milioni del 1993.

Infine diminuiscono i residui attivi totali al 31 dicembre 1993, passando dai 4.457.780 milioni del 1992 ai 3.691.759 milioni del 1993 con un decremento del 17,18%.

In particolare poi si rileva che il contenimento dei trasferimenti riguarda sia i trasferimenti dello Stato (ctg.1^a) sia i trasferimenti delle regioni (ctg.2^a). Infatti gli

accertamenti dei trasferimenti statali sono solo impercettibilmente lievitati (+ 0,41%): le somme accertate erano pari a lire 26.708.576 milioni nel 1992 e sono pari a lire 26.820.091 milioni nel 1993.

Le riscossioni totali (dati di cassa) per trasferimenti statali raggiungono nel 1993 i 27.221.080 milioni rispetto ai 26.377.797 milioni del 1992 con un aumento percentuale del 3,19% dovuto in gran parte alle riscossioni in conto residui.

I residui attivi per trasferimenti dello Stato diminuiscono del 29,55% passando dai 2.061.168 milioni del 1992 ai 1.451.887 milioni del 1993.

Per quanto riguarda la categoria 2^a comprendente i trasferimenti delle regioni i dati evidenziano una crescita degli accertamenti di competenza dell'1,54%: le somme accertate erano pari a lire 3.152.357 milioni nel 1992 e sono pari a lire 3.200.940 milioni nel 1993. Le riscossioni totali, che scontano un aumento parziale del 38,04% di riscossioni in conto residui, passano dai 2.699.099 milioni del 1992 ai 3.216.285 milioni del 1993, con un incremento del 19,16%.

I residui totali dei trasferimenti regionali diminuiscono del 7,53% rispetto all'anno precedente, attestandosi al 31 dicembre 1993 a lire 2.017.485 milioni contro i 2.181.914 milioni del 1992 (per i dati più particolareggiati, suddivisi per regioni, aree geografiche e classi demografiche, si rinvia ai prospetti allegati alla Relazione e pubblicati nel Vol. II).

2.1.2.4 Entrate extratributarie

Come per le altre tipologie di entrate correnti, anche per le entrate extratributarie, allocate nel Tit. III, si forniscono dapprima i dati complessivi degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui comparativamente per gli esercizi 1992 - 1993 per procedere successivamente ad analizzare sinteticamente i dati di alcune loro particolari categorie quali la categoria 1^a (proventi dei servizi pubblici) la categoria 2^a (proventi dei beni comunali) e al categoria 3^a (interessi su anticipazioni e crediti). Complessivamente le amministrazioni comunali realizzano nell'esercizio

1993 una contenuta crescita degli accertamenti di competenza il cui incremento rispetto all'esercizio precedente è stato del 4,01%. In particolare gli accertamenti 1993 ammontano a lire 8.859.005 milioni contro gli 8.516.985 milioni del 1992.

Un aumento più consistente segnano invece i dati di cassa: le riscossioni totali (in conto competenza ed in conto residui) sono pari per l'esercizio 1993 a lire 8.686.475 milioni contro i 7.475.736 milioni dell'anno precedente, con un incremento del 16,19%.

I residui attivi totali al 31 dicembre 1993 risultano ammontare a lire 6.934.430 milioni contro i 6.993.152 milioni del precedente esercizio, con una lieve diminuzione pertanto dello 0,83%.

Si forniscono di seguito i dati di alcune singole categorie che si ritengono più significative nell'ambito delle entrate extratributarie:

a) Proventi dei servizi pubblici (ctg. 1^a)

I proventi dei servizi pubblici registrano un incremento del 3,55% degli accertamenti che passano dai 5.359.673 milioni dell'anno precedente ai 5.550.422 milioni dell'esercizio 1993; un incremento più sostenuto evidenziano i dati di cassa (+ 6,63%) tenuto conto che le riscossioni totali dell'esercizio ammontano a lire 5.295.779 milioni contro i 4.966.364 milioni del 1992.

L'ammontare dei residui totali al 31 dicembre 1993 risulta eguagliare quello dell'anno precedente: infatti i residui al termine dell'esercizio 1993 ammontano a lire 3.006.326 milioni contro i 3.000.016 milioni del 1992.

I dati sopra esposti evidenziano che, nel complesso, l'andamento delle entrate dei servizi pubblici, che poi costituiscono la parte più cospicua delle entrate extratributarie, si manifesta favorevole con un aumento sia degli accertamenti che delle riscossioni.

b) Proventi dei beni comunali (ctg. 2^a)

Di importo molto più contenuto, rispetto a quelli della categoria 1^a, appaiono i dati della categoria 2^a riguardanti le entrate per proventi dei beni comunali: infatti gli accertamenti di competenza risultano ammontare a lire 605.479 milioni contro i 590.088 milioni del 1992, con un incremento del 2,60%. Le riscossioni totali (dati di cassa) ammontano a lire 120.668 milioni contro i 109.932 milioni dell'esercizio precedente con un incremento del 10,15%.

Nonostante il sensibile aumento percentuale delle riscossioni, proporzionalmente alto appare il dato dell'ammontare dei residui totali al 31 dicembre 1993; a tale data infatti i residui ammontano a lire 802.018 milioni con un incremento del 6,49% rispetto all'esercizio 1992 al termine del quale ammontavano a lire 753.118 milioni.

L'alto importo dei residui assume aspetti ancora più negativi se si considera che la maggior parte degli stessi (lire 543.052 milioni) riguarda vecchi residui di anni precedenti mentre i residui di competenza 1993 ammontano a lire 258.965 milioni. (Per approfondimenti sull'argomento si rinvia alla Parte III di questa Relazione, prg.7 riguardante il patrimonio degli enti).

c) Interessi su anticipazioni e crediti (ctg. 3^a)

Le entrate relative a tale categoria del Tit. III registrano, per l'esercizio 1993, una lieve diminuzione degli accertamenti in conto competenza (- 1,57%) che risultano ammontare a lire 656.593 milioni rispetto ai 667.124 milioni dell'esercizio precedente. Un notevolissimo incremento invece evidenziano le riscossioni totali del 1993 che ammontano a lire 1.000.051 milioni contro i 418.912 milioni del 1992 con un incremento del 138,72%. L'incremento delle riscossioni ha comportato un evidente calo degli importi dei residui totali al 31 dicembre 1993 che permangono comunque di importo molto elevato: infatti i residui totali sono passati dai 1.405.720 milioni del 1992 ai 1.026.774 milioni del 1993 (- 26,95%).

(Per una visione più dettagliata dei dati si rinvia ai prospetti per aree geografiche, per regioni e classi demografiche allegati alla presente Relazione e pubblicati nel Vol. II).

2.1.3 Comunità montane

2.1.3.1 Entrate correnti complessive

I dati su cui si riferisce riguardano 331 comunità montane su 338 comunità esistenti nel 1993 e pertanto hanno come base i conti consuntivi del 99,02% degli enti.

I dati non riguardano la Regione Sicilia nella quale, come è noto, le funzioni delle comunità montane sono svolte dalle province regionali.

Seguendo l'impostazione data all'esposizione riguardante le altre due categorie di enti locali (province e comuni) anche per le comunità montane si espongono dapprima i dati complessivi delle entrate correnti della gestione 1993 comparati con quelli della gestione precedente e relativi agli accertamenti di competenza, alle riscossioni totali (dati di cassa) ed ai residui al 31 dicembre 1993.

Successivamente si esamineranno in particolare i singoli titoli dell'entrata corrente.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Proventi beni e servizi	145.178	147.622	+ 1,68
Titolo II - Trasferimenti	636.274	643.144	+ 1,07
TOTALE	781.452	790.767	+ 1,19

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Proventi beni e servizi	128.061	147.991	+ 15,56
Titolo II - Trasferimenti	544.593	715.713	+ 31,42
TOTALE	672.655	863.705	+ 28,40

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>			
	1992	1993	1992-1993 %
Titolo I - Proventi beni e servizi	114.194	103.337	- 9,50
Titolo II - Trasferimenti	486.190	403.439	- 17,02
TOTALE	600.384	500.776	- 15,59

I dati complessivi sopraindicati evidenziano che gli accertamenti dell'entrata corrente degli enti si mantengono sostanzialmente sugli stessi livelli dell'anno precedente avendo registrato un lievissimo incremento dell'1,19% (ripartito in un + 1,68% per le entrate per proventi dei beni e dei servizi e

in + 1,07% per le entrate per trasferimenti) Evidenziano altresì che le entrate per trasferimenti costituiscono la parte più rilevante delle entrate correnti delle Comunità montane (nell'esercizio 1993 gli accertamenti per trasferimenti ammontano a lire 643.144 milioni e gli accertamenti per proventi di beni e servizi ammontano a 147.622 milioni). Un andamento gestionale positivo evidenziano i dati sia delle riscossioni sia dei residui. Infatti le riscossioni totali (dati di cassa) rispetto all'anno precedente dimostrano un sensibile aumento del 28,40% mentre i residui totali al 31 dicembre 1993 diminuiscono del 15,59% rispetto all'esercizio 1992.

Nel prospetto che segue si evidenzia la composizione dell'entrata corrente degli enti, espressa in tassi percentuali di incidenza dei singoli titoli sul totale degli stessi, nonché l'andamento tendenziale della stessa negli esercizi 1992 e 1993.

Composizione dell'entrata corrente

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
	1992	1993
	%	%
Titolo I - Proventi beni e servizi	18,58	18,67
Titolo II - Trasferimenti	81,42	81,33
TOTALE	100,00	100,00

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (cassa)</i>		
	1992	1993
	%	%
Titolo I - Proventi beni e servizi	19,04	17,13
Titolo II - Trasferimenti	80,96	82,87
TOTALE	100,00	100,00

I dati sopraesposti mettono in rilievo, come precedentemente detto, la preponderante incidenza dell'entrata per trasferimenti rispetto a quelle riguardanti i proventi della gestione dei beni e dei servizi delle Comunità montane. Le prime costituiscono infatti l'81,33% degli accertamenti di competenza e l'82,87% delle riscossioni totali mentre le seconde corrispondono alla parte residuale del 18,67% degli accertamenti e del 17,13% delle riscossioni totali.

Contrariamente poi a quanto verificatosi per le amministrazioni provinciali e per i comuni per i quali si è accertato un aumento percentualmente sensibile delle entrate proprie rispetto ai trasferimenti, per le Comunità montane la composizione degli accertamenti dimostra una sostanziale invarianza di incidenza percentuale delle entrate dei due titoli negli anni 1992 e 1993.

2.1.3.2 Proventi dei beni e servizi

Si è già detto che i proventi dei beni e servizi (Tit. I) delle Comunità montane non hanno subito nel loro ammontare scostamenti di rilievo rispetto all'esercizio precedente. Gli accertamenti di competenza ammontano a lire 147.622 milioni contro i 145.178 milioni del 1992 con un incremento di appena l'1,68%.

Un andamento positivo è stato altresì evidenziato sia per le riscossioni totali sia di conseguenza per l'andamento dei residui. Le riscossioni del Tit. I sono state pari a lire 147.991 milioni contro i 128.061 milioni dell'esercizio precedente (+ 15,56%) mentre i residui totali al 31 dicembre 1993 sono stati pari a lire 103.337 milioni contro i 144.194 milioni del 1992 con una diminuzione del 9,50%.

Sulle categorie 1^a e 2^a delle entrate del Tit. I, riguardanti rispettivamente i proventi dei servizi pubblici ed i proventi dei beni dell'ente, si espongono di seguito i dati più significativi:

I proventi dei servizi pubblici (ctg. 1^a)

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
1992	1993	1992-1993 %
31.622	29.715	- 6,02

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (residui + competenza)</i>		
1992	1993	1992-1993 %
28.447	28.592	+ 0,50

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>		
1992	1993	1992-1993 %
20.276	20.063	- 1,04

I proventi dei beni dell'ente (ctg. 2°)

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
1992	1993	1992-1993 %
7.193	8 105	+ 12,68

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (residui + competenza)</i>		
1992	1993	1992-1993 %
6.356	7 490	+ 17,83

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>		
1992	1993	1992-1993 %
4.682	4 834	+ 3,23

2.1.3.3 Trasferimenti

Anche per la parte più cospicua delle entrate correnti delle comunità montane costituita dai trasferimenti, i dati degli accertamenti tratti dai conti consuntivi 1993 non evidenziano scostamenti di rilievo rispetto all'esercizio 1992. Gli accertamenti di competenza ammontano a lire 643.144 milioni contro ai 636.274. milioni del 1992 con un limitatissimo aumento, già rilevato precedentemente, dell'1,07%.

I dati di cassa invece evidenziano un più marcato aumento passando le riscossioni totali dai 544.593 milioni del 1992 ai 715.713 milioni del 1993 con un incremento del 31,42%. L'aumento delle riscossioni ha comportato una diminuzione dei residui attivi al 31 dicembre che sono passati dai 486.190 milioni del 1992 ai 403.439 milioni del 1993 (- 17,02%).

Esaminando più in particolare i dati dei trasferimenti statali e dei trasferimenti regionali si nota un lieve incremento degli accertamenti dei primi ed una lieve diminuzione dei secondi. Delle citate categorie di trasferimenti si riportano di seguito i dati più significativi, rinviando ai prospetti allegati alla Relazione per una più dettagliata visione dell'andamento dei dati per aree geografiche, per regioni e per classi.

Trasferimenti correnti dello Stato (ctg. 1^a)

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
1992	1993	1992-1993 %
245.929	255.155	+ 3,75

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (residui + competenza)</i>		
1992	1993	1992-1993 %
196.081	317.520	+ 61,93

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>		
1992	1993	1992-1993 %
112.930	49.395	- 56,26

Trasferimenti correnti dalle regioni (ctg. 2^a)

(importi in milioni di lire)

<i>Accertamenti in conto competenza</i>		
1992	1993	1992-1993 %
281.909	275.869	- 2,14

(importi in milioni di lire)

<i>Riscossioni totali (residui + competenza)</i>		
1992	1993	1992-1993 %
238.671	287.556	+ 20,48

(importi in milioni di lire)

<i>Residui totali al 31 dicembre</i>		
1992	1993	1992-1993 %
261.311	237.868	- 8,97

2.1.4 Indicatori finanziari dell'entrata corrente

Con funzione di supporto alla esposizione dei dati relativi all'entrata corrente e per una migliore comprensione dell'andamento complessivo dei dati medesimi, si ritiene di potersi servire degli indicatori finanziari già utilizzati nella Relazione dello scorso anno per l'analisi di aspetti rilevanti della gestione degli enti. In particolare la scelta è stata orientata verso la individuazione di indicatori finanziari in grado di porre in evidenza aspetti della gestione che assumono particolare rilievo sotto il profilo del buon andamento inteso non solo in termini di rispondenza a canoni generali di efficienza ma, in particolare, di rispondenza alle linee guida desumibili dalla normativa in materia di finanza locale.

Per quanto riguarda l'entrata degli enti locali l'indirizzo che ha ispirato il legislatore negli ultimi anni è quello dell'affermazione del principio dell'autonomia finanziaria degli enti, sancita dall'art.54, comma 2°, della legge n.142 del 1990.

L'affermazione del citato principio ha come conseguenza un orientamento volto a favorire lo sviluppo delle entrate proprie degli enti con contestuale riduzione dei trasferimenti erariali. Per una verifica del livello di attrazione dei sopraesposti obiettivi normativi possono soccorrere gli indicatori di autonomia finanziaria e di autonomia tributaria.

Il primo di tali indicatori è costituito dal rapporto tra la somma dei Titt. I e III dell'entrata con il totale dei primi tre titoli.

Il rapporto, espresso in valore percentuale, indica quanta parte dell'entrata corrente è dovuta a risorse proprie e non a trasferimenti.

L'indice di autonomia tributaria è costituito dal rapporto tra il Tit. I dell'entrata ed il totale dei primi tre titoli e pone in evidenza l'incidenza delle entrate tributarie sul totale dell'entrata corrente. In connessione con la verifica dell'autonomia tributaria, sarebbe utile accertare anche l'indice di pressione tributaria, costituito dal rapporto tra il Tit. I dell'entrata e il totale della popolazione per indicare eventuali spazi di manovra degli amministratori per la modifica delle aliquote tributarie.

Tuttavia, considerata la difforme allocazione in bilancio da parte dei comuni dell'entrata dell'I.C.I. con verosimile contabilizzazione in alcuni casi di somme di competenza erariale (come rilevato al prg 2.1.2.2), si ritiene di non dover prospettare per l'anno in corso il citato indicatore.

Infine si è ritenuto opportuno verificare la capacità di realizzazione delle entrate proprie attraverso un apposito indicatore che costituisce un rapporto tra le riscossioni dei Titt. I e III dell'entrata e gli accertamenti dei medesimi Titt. I e III.

Si fa presente che l'analisi dei dati attraverso gli indicatori finanziari sopra-indicati è stata effettuata sulle sole amministrazioni comunali con popolazione su-

periore a 8.000 abitanti, con raffronto dei dati degli esercizi 1992 - 1993, ed aggregazione degli stessi dati per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche.

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria

I risultati evidenziati di dati degli indicatori relativi alle entrate correnti pongono in rilievo nell'insieme un andamento positivo nello sviluppo dell'autonomia finanziaria dei comuni. Infatti l'indice di autonomia finanziaria passa a livello nazionale dal 40% del 1992 al 46% del 1993 migliorando di 6 punti.

Il dato positivo è conseguenza da una parte dai maggiori accertamenti delle entrate proprie e dall'altra dalla sostanziale invarianza dell'importo dei trasferimenti, come rilevato precedentemente in sede di esame dei dati globali delle entrate correnti dei comuni.

Nell'esame per classi demografiche si rileva che per tutte le classi i valori dell'indice di autonomia finanziaria sono in aumento e che il miglior risultato in assoluto è stato conseguito dalla classe 6ª che ha raggiunto un indice di autonomia del 47% (45% nell'anno precedente) mentre il miglior risultato differenziale fra il 1992 ed il 1993 è stato conseguito dai comuni della classe 11ª che hanno aumentato di 10 punti i valori di autonomia (36% nel 1992 e 46% nel 1993).

Dall'aggregazione dei dati per aree geografiche è risultato che le aree nord-occidentale e centro si attestano tutte su elevati indici di autonomia finanziaria (rispettivamente 51%, 53% e 52%) mentre le aree sud ed isole riportano indici di autonomia molto più bassi (rispettivamente 32% e 24%).

b) Indicatore dell'autonomia tributaria

Anche l'indice di autonomia tributaria dei comuni fa registrare un incremento di 7 punti percentuali, a livello nazionale, rispetto all'anno precedente: l'indice passa infatti dal 23% del 1992 al 30% del 1993. Tutti i valori delle classi sono in aumento mediamente di 3 o 4 punti mentre il più rilevante aumento è segnato dai comuni della classe 11ª che hanno fatto registrare un incremento di ben 12 punti

percentuali (dal 21% del 1992 al 33% del 1993) ed hanno raggiunto altresì il più alto indice di autonomia tributaria in assoluto (33%). Superiori alla media nazionale (29%) sono i risultati conseguiti dalle aree del nord e del centro (rispettivamente 31% e 36%) mentre le aree del sud e delle isole hanno raggiunto rispettivamente gli indici di autonomia tributaria del 24 e del 17%.

Al cospicuo incremento dell'indice di autonomia tributaria e dell'indice di autonomia finanziaria, ha contribuito in modo determinante il provento dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) che, come è noto ha cominciato a produrre i suoi effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 1993.

c) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie

Per quanto riguarda infine la capacità di realizzazione delle entrate proprie da parte dei comuni, l'apposito indicatore finanziario ha fatto rilevare una diminuita capacità dei comuni alla realizzazione delle entrate e quindi alla riscossione dei valori accertati per i Titt. I e III. Infatti a livello nazionale l'indice di realizzazione era pari al 67% nel 1992 ed è stato pari al 61% nel 1993 con una diminuzione di 6 punti percentuali. In tutte le classi demografiche si è avuto un decremento dell'indice di realizzazione con punte massime nelle classi più alte dei comuni, cioè la classe 10^a (meno 8 punti percentuali) e l'11^a (meno 7 punti percentuali) che è stata anche quella che ha registrato il più basso indice medio di realizzazione delle entrate proprie (55%). Sulla diminuzione della capacità di tramutare in effettiva liquidità gran parte delle entrate proprie ha inciso in modo determinante la mancata riscossione di gran parte delle entrate tributarie accertate ed in particolare delle imposte, come risulta da quanto esposto nel precedente paragrafo 2.1.2.2 dove si è rilevato un incremento rispetto all'esercizio precedente del 432,44% dei residui in conto competenza della categoria delle imposte (ctg. 1^a) da imputare verosimilmente ai meccanismi di riscossione dell'I.C.I..

3. La gestione di parte corrente delle spese

3.1 Spese correnti

La manovra economica anche nel 1993 ha accentuato l'esigenza, tra l'altro, di un ridimensionamento della spesa corrente, e ciò al fine di evitare un aggravamento della pressione tributaria, come conseguenza di una eventuale dilatazione dell'indebitamento pubblico. Per l'esercizio in corso d'esame, l'obiettivo doveva mirare ad un contenimento del comparto in misura tale da evitare il superamento del tasso programmato di inflazione stabilito nella misura del 4,5%. Tale obiettivo è stato conseguito dalle comunità montane, mentre per le province ed i comuni la crescita della spesa oltre il limite fissato è da attribuirsi, in misura non trascurabile, a trasferimenti effettuati per il ripiano dei disavanzi di bilancio di aziende di trasporto pubblico ed in aggiunta, limitatamente a un certo numero di comuni, alla non corretta imputazione in bilancio di dati riguardanti l'imposta comunale sugli immobili.

I dati ricavati dai conti consuntivi delle tre categorie di enti che costituiscono oggetto di indagine, consentono alla Sezione di procedere ad una approfondita analisi dei vari settori di spesa, soffermandosi su quelli che espongono valori che maggiormente si discostano dagli obiettivi della manovra economica. Per consentire un primo sommario esame dei risultati conseguiti dalle province, comuni e comunità montane nell'esercizio 1993, vengono appresso indicati, per una comparazione con quelli del 1992, i dati globali di parte corrente riguardanti sia la spesa sia l'entrata, cui farà seguito l'esposizione disaggregata del settore della spesa:

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Impegni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Province	7.162.709	7.837.760	+ 9,42
Comuni	46.723.599	51.185.747	+ 9,55
Comunità montane	716.188	712.576	- 0,50
TOTALE	54.602.496	59.736.083	+ 9,45

Pagamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Province	5.261.906	5.418.426	+ 2,97
Comuni	36.313.202	38.624.669	+ 6,36
Comunità montane	510.125	527.083	+ 3,32
TOTALE	42.085.233	44.570.178	+ 5,90

Si pongono a confronto i dati sopra esposti coi prospetti delle entrate di seguito riportate:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Province	7.812.627	8.549.420	+ 9,43
Comuni	50.269.670	55.686.507	+ 10,77
Comunità montane	781.452	790.767	+ 1,19
TOTALE	58.863.749	65.026.694	+ 10,46

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Province	6.859.820	7.446.668	+ 8,55
Comuni	40.823.740	43.531.079	+ 6,63
Comunità montane	492.443	557.121	+ 13,13
TOTALE	48.176.003	51.534.868	+ 6,97

Dal raffronto dei dati in esame si rileva, per quanto attiene alla gestione di competenza, il verificarsi di un sostanziale equilibrio tra la crescita degli impegni e quella degli accertamenti, mentre l'aumento delle riscossioni appare più vivace rispetto ai correlativi pagamenti.

3.2 Amministrazioni provinciali

3.2.1 Spese complessive

Come negli anni precedenti vengono esposti per primi i dati riguardanti le province, poiché il loro numero non molto elevato permette un esame che riguarda la totalità degli enti distribuiti sul territorio nazionale.

Si tratta, infatti, di 92 amministrazioni, con eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano.

I valori globali (parte corrente, residui, pagamenti totali) riguardanti il 1993, messi a confronto con quelli dell'esercizio 1992, riportati nel prospetto che segue, mostrano le variazioni che si sono verificate:

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Impegni	7.162.709	7.837.760	+ 9,42
Pagamenti c/competenza	5.261.906	5.418.426	+ 2,97
Pagamenti c/residui	1.438.397	1.242.475	- 13,62
Residui passivi	3.396.608	3.868.229	+ 13,88
Pagamenti totali	6.700.304	6.660.901	- 0,58

Dal raffronto dei dati sopra riportati si rileva che i risultati degli impegni e dei pagamenti evidenziano un incremento più accentuato nel biennio in esame rispetto a quanto verificatosi nel 1992, mentre i pagamenti complessivi e quelli in conto residui registrano il perdurare di lievi flessioni. I residui passivi, infine, che nell'esercizio precedente hanno rallentato la crescita, nel 1993 la accentuano.

Il tasso di realizzazione nella competenza è del 69,13% contro il 73,46% del 1992. Le situazioni meno brillanti si notano al sud col 61,85% e, per quanto riguarda le regioni, in Campania col 47,66%.

Continua, quindi, il trend negativo che è stato già evidenziato nei precedenti esercizi e che si concretizza nel 1993 con una ulteriore flessione di oltre quattro punti percentuali. Ne consegue un peggioramento ancora più vistoso dell'accumulazione dei residui, determinato evidentemente da una persistente incapacità delle amministrazioni a spendere con sufficiente tempestività.

Rispetto ai dati della competenza quelli che si riferiscono ai residui fanno rilevare un andamento meno favorevole. Il tasso di smaltimento degli impegni in conto residui registra nel 1993 un risultato ben inferiore (46,16%) a quello del precedente esercizio (49,02%), inferiore di quasi 23 punti se raffrontato al tasso di realizzazione degli impegni (Cfr. volume degli allegati).

Ne consegue il determinarsi dell'accumulazione di una massa sempre più imponente di residui passivi da riportare, che testimonia un costante peggioramento della capacità di spesa di un numero sempre maggiore di amministrazioni.

La consistenza dei residui che deriva dalla gestione dei residui, pur flettendo da lire 1.495.806 milioni a 1.448.957 milioni del 1993 (- 3,13%), sommata a quella dei residui provenienti dalla competenza va a costituire una massa imponente di residui passivi da riportare all'anno successivo, che a chiusura dell'esercizio 1993 risulta di lire 3.868.292 milioni, con un marcato incremento di + 13,88% rispetto al 1992 (3.396.608 milioni).

Gli impegni di competenza delle province relativi alla spesa corrente, disaggregati per categorie economiche, fanno registrare i seguenti risultati:

Spesa corrente - impegni - analisi per categoria

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Personale	2.876.918	2.798.815	- 2,71
Acquisto di beni e servizi	2.181.155	2.401.411	+ 10,09
Trasferimenti correnti	705.678	834.537	+ 18,26
Interessi passivi	843.603	840.389	- 0,73
Altro	555.355	962.608	+ 73,33
TOTALE spesa corrente	7.162.709	7.837.760	+ 9,42

La spesa corrente delle province, nel suo complesso, espressa attraverso l'incidenza percentuale delle principali categorie economiche, presenta la seguente composizione:

Composizione della spesa corrente - impegni

	1992 %	1993 %
Personale	40,16	35,70
Acquisto di beni e servizi	30,45	30,63
Trasferimenti correnti	9,85	10,64
Interessi passivi	11,81	10,72
Altro	7,73	12,31
TOTALE spesa corrente	100,00	100,00

Dall'esame dei dati esposti nel primo prospetto si nota, rispetto alla variazione media, una crescita molto consistente dei trasferimenti correnti che è certamente conseguenza, almeno in larga misura, degli interventi per il ripiano del deficit di aziende di trasporto, ed un incremento meno accentuato della spesa per l'acquisto di beni e servizi - spese quest'ultime dovute prevalentemente a decisioni discrezionali delle amministrazioni - ed una sostanziale invarianza delle rimanenti categorie economiche.

Circa il secondo prospetto si rileva soltanto la flessione molto marcata dell'incidenza delle spese per il personale, mentre i dati riguardanti le altre categorie non evidenziano scostamenti di peso.

*Analisi per categorie economiche***3.2.1.1 Spese per il personale**

La spesa per il personale affrontata dalle province nel 1993 ammonta a lire 2.798.815 milioni per quanto riguarda gli impegni ed a 2.709.085 milioni per i pagamenti complessivi. Poiché i valori corrispondenti dell'esercizio precedente risultano pari a lire 2.876.918 milioni e 2.770.823 milioni, si registrano flessioni di - 2,71% e di - 2,22%.

Si accentua la tendenza ad un ulteriore ridimensionamento delle risorse finanziarie a disposizione del settore, tendenza già rilevata nel 1992, con le crescite modeste di + 1,70% e + 0,15% già allora notevolmente inferiori al tasso programmato di inflazione (Cfr. volume degli allegati).

Si discosta dall'andamento generale, in Basilicata, la provincia di Matera, che registra infatti una crescita molto consistente (+ 30,97%). I motivi dell'aumento della spesa per il personale, che si rilevano essere allocati nella Sezione V - azioni e interventi nel campo economico - sono dovuti all'impiego di trasferimenti regionali in opere di forestazione.

Dai dati esposti si evince che si è in presenza di un ulteriore rallentamento della spesa di tale categoria a dimostrazione dell'efficacia dei provvedimenti adottati tendenti al suo contenimento.

L'incidenza percentuale della categoria sul totale del titolo, che mostra livelli inferiori al 1992 (40%), si attesta nel 1993 su di un valore inferiore di oltre 5 punti (35,70%).

3.2.1.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

L'acquisto di beni e servizi nel 1993 ha comportato per le province un notevole incremento della spesa, che in termini di impegni si attesta su un valore di + 10,09%. Dai 2.181.155 milioni del 1992 si passa infatti a 2.401.411 milioni dell'esercizio successivo.

Tenuto conto che la spesa ha conosciuto un trend in flessione nel biennio precedente, passando da + 3,67% del 1991 addirittura a - 4,40% del 1992, si assiste nell'esercizio in esame ad una inversione di tendenza molto accentuata con una crescita percentuale di oltre 14 punti (Cfr. volume degli allegati). Il maggior scostamento a livello di area geografica lo si nota in quella nord-orientale (+ 25,84%), mentre tra le province, è Padova (+ 95,34%) che mostra la crescita più vistosa dovuta prevalentemente a oneri derivanti da affitti di locali per attività di istruzione e cultura,

seguita da Sondrio, con + 48,67%, per spese generali resesi necessarie a seguito dei danni provocati dall'alluvione del 1987. Tali spese sono state affrontate con fondi dello Stato (legge n.102 del 1990) pervenuti attraverso la Regione.

Continua invece a flettere la cassa (- 3,57%) anche se in misura minore rispetto al dato del 1992 (- 6,49%).

3.2.1.3 Spese per trasferimenti correnti

L'onere affrontato dalle province nel 1993 per i trasferimenti correnti è di lire 834.537 milioni in termine di impegni e di 661.644 milioni per la cassa. Il primo comparto mostra una marcata crescita rispetto al 1992 con + 18,26% (705.678 milioni), mentre il secondo si attesta sul + 2,82% (643.482 milioni) (Cfr. volume degli allegati).

Variazioni più accentuate si sono verificate nelle varie aree geografiche. Si notano crescite molto alte a Sondrio (+ 107,05%) e Mantova (+ 137,81%) dovute entrambe a molteplici interventi nel settore agricolo; a Parma (+ 357,12%) e a Reggio Emilia (+ 111,26%) per il ripiano di disavanzi di esercizi pregressi dell'azienda di trasporto pubblico; a Roma (+ 849,07%) e Napoli (+ 102,57%) per il ripiano del deficit di bilancio dell'azienda consortile di trasporto pubblico; a Matera (+ 2.285,33%) per attivazione ed esercizio di un nuovo servizio di trasporto pubblico ed infine a Cosenza (+ 324,09%) per errata collocazione nella categoria di spese per il personale.

3.2.1.4 Spese per interessi passivi

Le spese per interessi passivi sostenute dalle province nel 1993 raggiungono per gli impegni l'importo di lire 840.389 milioni contro 846.603 milioni del 1992, con una flessione di - 0,73%. Anche i pagamenti complessivi registrano una diminuzione e in misura maggiore (- 2,22%) passando da lire 849.169 milioni del 1992 a 830.240 milioni (Cfr. volume degli allegati).

Si conferma la tendenza alla contrazione della spesa manifestata da qualche anno, sia per la competenza sia per la cassa. Ciò è senz'altro da attribuire, almeno in massima parte, al minor ricorso all'indebitamento da parte degli enti per far fronte ad esigenze di investimento. Rispetto al valore medio indicato, si nota soltanto un dato in contro tendenza di un certo rilievo che riguarda la Sardegna (+ 21,11%).

Analisi per Sezioni

3.2.1.5 Spese per amministrazione generale

Le risorse destinate dalle province nel 1993 per l'amministrazione generale sono lievitate in misura pressoché analoga sia per gli impegni (+ 3,09%) sia per i pagamenti (+ 2,44%); i primi crescono da lire 1.552.038 milioni a 1.600.140 milioni, i secondi da lire 1.218.872 milioni a 1.248.728 milioni (Cfr. volume degli allegati).

La consistenza dei dati esposti nella Sezione I del Tit. I è molto significativa in quanto si tratta di mezzi necessari per far fronte alle esigenze delle fondamentali attività su cui si basa l'organizzazione degli enti.

Rispetto al dato medio, gli impegni registrano valori più alti nelle Marche (+ 11,60%) ed in Basilicata (+ 10,26%). Nel 1993, il peso della Sezione sul totale delle spese correnti risulta pari al 20,41%, leggermente inferiore rispetto all'esercizio 1992 (+ 21,66%).

Il tasso di realizzazione degli impegni nel biennio si attesta su livelli sostanzialmente analoghi (78,03% nel 1993 e 78,53% nell'anno precedente).

3.2.1.6 Spese per azioni ed interventi nel campo sociale

La Sezione III registra nel 1993 impegni pari a lire 511.591 milioni rispetto a 516.970 milioni del 1992 e quindi una flessione di - 1,04%. Anche i pagamenti flettono (- 4,77%) passando da lire 329.112 milioni a 313.408 milioni. La tendenza

è ancora più accentuata per quanto riguarda la cassa che passa da lire 463.526 milioni a 426.405 milioni con - 8,00% (Cfr. volume degli allegati).

Andamenti in crescita molto marcati rispetto alla media si notano in alcune province e più precisamente a Sondrio (+ 106,81%), in conseguenza dell'impiego di fondi stanziati con la legge n.102 del 1990 per i danni dell'alluvione del 1987, a Grosseto (+ 335,43%) per oneri derivanti da aumenti di spesa per il personale e dall'acquisto di beni e servizi; a Matera (+ 126,24%) per opere di valorizzazione dell'Appennino lucano consentite da trasferimenti del Ministero dell'ambiente.

Il tasso di realizzazione nel biennio flette dal 63,66% al 61,26%.

3.2.1.7 Spese per trasporti e comunicazioni

Per la Sezione IV gli impegni ed i pagamenti affrontati dalle provincie nel 1993 in termini di competenza, ammontano a lire 1.611.990 milioni e a 1.162.158 milioni con + 10,96% e + 6,10% rispetto al 1992 (1.452.716 e 1.095.281 milioni).

La cassa, di contro, mostra una tendenza inversa con una flessione da lire 1.391.370 milioni a 1.388.988 milioni (- 0,17%) (Cfr. volume degli allegati). Dall'esame dei dati che trovano corrispondenza in quelli esposti nella categoria 3^a, si riscontrano scostamenti molto elevati in più provincie e più precisamente a Parma (+ 55,41%), a Reggio Emilia (+ 88,84%), a Roma (+ 78,59%), a Napoli (+ 48,02%), a Salerno (+ 48,93%), provocati dagli oneri derivanti dal ripiano del disavanzo di uno o più esercizi di aziende consorziali di trasporto pubblico; a Matera (+ 186,02%) per oneri tendenti a consentire l'attività del servizio di trasporto pubblico.

Il tasso di realizzazione degli impegni raggiunge il 72,09% e quindi flette rispetto al dato del 1992 (75,39%).

3.2.1.8 Rimborso di prestiti

Nel Tit. III trovano collocazione le spese per far fronte al rimborso dei ratei dei mutui contratti e le spese per la restituzione delle anticipazioni di cassa. Tali oneri, in termini di competenza, registrano impegni e pagamenti in crescita rispetto al 1992 di + 6,91% e + 11,94% e passano da lire 766.633 milioni a 819.628 milioni e da lire 730.947 milioni a 818.263 milioni. Così pure valori in crescita presenta la cassa con + 11,26% (da 756.901 a 842.143 milioni) (Cfr. volume degli allegati).

Gli scostamenti più consistenti di segno opposto per quanto riguarda gli impegni, rispetto alla media nazionale, si notano nell'area nord-orientale (+ 21,07%) ed al sud (- 3,72%) e, tra le regioni, in Veneto (+ 36,17%) e in Calabria (- 14,64%).

Il tasso di realizzazione degli impegni migliora segnando una crescita dal 95,34% al 99,83%.

3.3 Amministrazioni comunali**3.3.1 Spese complessive**

L'esame dei consuntivi ha preso in considerazione 1.295 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, su 1.325 di competenza, pari al 98,98%. I dati complessivi - per competenza, residui e pagamenti totali riguardanti il 1993, confrontati con quelli dell'esercizio precedente e riportati nel quadro riassuntivo che segue, evidenziano le variazioni intervenute:

	(importi in milioni di lire)		
	1992	1993	Variazione %
Impegni	46.723.559	51.185.747	+ 9,55
Pagamenti c/competenza	36.313.202	38.624.669	+ 6,36
Pagamenti c/residui	7.843.281	7.889.924	+ 0,59
Residui passivi	16.549.642	18.808.019	+ 13,64
Pagamenti totali	44.156.483	46.514.594	+ 5,34

Il buon risultato conseguito per quanto riguarda gli impegni nel 1992 (- 3,36%), che faceva ben sperare in un ulteriore contenimento di tal genere di spesa, non trova conferma, come da quanto sopra esposto, nell'andamento dell'esercizio in esame, che infatti registra una dilatazione del comparto, in misura maggiore per gli impegni, che incrementano di oltre 9 punti, determinando una crescita molto più cospicua rispetto al tasso programmato di inflazione (+ 4,5%). In realtà ci si trova in presenza più di spese obbligate che discrezionali; infatti tali risultati risentono, come già accennato in premessa, della inesatta imputazione in bilancio, da parte di un certo numero di enti, di dati relativi alla imposta comunale sugli immobili, per cui vengono esposti nella spesa corrente i trasferimenti delle quote di pertinenza erariale.

Le variazioni maggiori si notano principalmente nell'area geografica del centro (+ 21,41%), nella Regione Lazio (+ 34,41%), a Roma (classe 11^a) con + 42,88% ed a La Spezia (classe 9^a) con + 22,33%. In entrambi i comuni citati la dilatazione della spesa è la conseguenza di quanto già esplicitato.

A differenza del 1992, sono alcuni comuni delle classi demografiche maggiori che presentano una più accentuata dinamica nella spesa corrente. Per quanto riguarda la cassa (pagamenti + residui) si è in presenza di una lievitazione più modesta (+ 5,34%), da lire 44.156.483 milioni del 1992 a 46.514.594 milioni dell'esercizio successivo (Cfr. volume degli allegati)

Seguendo l'impostazione data in precedenza all'indagine sulle amministrazioni provinciali, si ritiene utile esaminare anche per i comuni il tasso di realizzazione degli impegni e contestualmente quello risultante dalla gestione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti.

Tali elementi forniscono infatti, anche se in misura meno significativa di quelli riguardanti gli investimenti, una utile indicazione per poter valutare il grado di efficienza delle amministrazioni degli enti. Il tasso di realizzazione degli impegni, che si ricava dai valori dei due settori della competenza, risulta nel 1993 del

75,45%. Da un raffronto con l'esercizio precedente si nota una flessione di poco più di 2 punti (77,71%). L'area geografica che si discosta maggiormente dal dato medio è quella delle isole (+ 72,16%), mentre tra i comuni delle tre classi maggiori sono Milano con + 69,88%, Roma con + 72,29%, Palermo con + 72,16%, Bari con + 64,01%, Catania con + 68,13% e Trieste con + 71,70%.

Come conseguenza di quanto esposto persiste, con un evidente peggioramento, il fenomeno rilevato nei precedenti referti che continua a determinare un processo sempre più consistente di accumulazione dei residui.

I residui provenienti dalla gestione della competenza mostrano infatti nel 1993 una dilatazione consistente, passando da lire 10.410.397 milioni a 12.561.078 milioni, pari a + 20,65%, risultato deludente se raffrontato a quello del 1992 (+ 3,44%). L'ulteriore deterioramento della situazione è da ascrivere certamente a persistenti ed evidenti carenze gestionali di un numero sempre più ampio di enti che si dimostrano incapaci di avviare un processo di smaltimento di una massa di residui tanto imponente.

Le situazioni di maggior appesantimento, con variazioni in crescita molto cospicue se raffrontate alla media, si verificano nella classe 11ª con Roma (+ 87,1%), nella 10ª con Firenze (+ 46,42%) e nella 9ª con La Spezia (+ 62,28%), Latina (+ 49,82%) e Reggio Calabria (+ 41,73%). Gli impegni ed i pagamenti in conto residui crescono entrambi modestamente: +1,10% e + 0,59%, passando gli uni da lire 13.982.526 milioni a 14.136.865 milioni e gli altri da lire 7.843.281 milioni a 7.889.924 milioni. Proseguendo l'indagine sui dati sopra riportati, per acquisire ulteriori elementi di valutazione sul grado di adeguatezza delle attività gestionali, si procede con la verifica del tasso di smaltimento dei residui accumulati nei precedenti esercizi.

Tale dato (pagamenti in conto residui rispetto agli impegni in conto residui) nel 1993 è pari al 55,81% e quindi inferiore di oltre 19 punti al tasso di realizzazione conseguito nella competenza (75,45%). I corrispondenti valori dell'esercizio pre-

cedente sono pari al 56,09% e al 77,71%, con una differenza di oltre 21 punti in meno. Rispetto al dato medio sullo smaltimento, alcune grandi città appartenenti alla classe demografica 10^a e 11^a mostrano valori invero molto modesti: Milano (38,21%), Napoli (19,56%), Bari (31,24%) e Catania (28,10%).

Poiché si continua a palesare una consistente differenza tra il valore dei tassi di smaltimento (residui) e quello dei tassi di realizzazione (competenza), l'entità dei residui provenienti dai residui (6.246.940 milioni) sommati ai residui provenienti dalla competenza (12.561.078 milioni) danno luogo alla formazione di una massa sempre più notevole di residui passivi da riportare all'esercizio successivo. L'entità di questi ultimi nel 1993 aumenta di + 13,64% (18.808.019 milioni).

Tra le aree geografiche lo scostamento di maggior rilievo riguarda il centro (+ 33,84%), mentre tra le grandi e medie città si notano nella classe 11^a Roma (+ 55,57%), nella 10^a Firenze (+ 28,30%) e Bari (+ 24,70%) e nella 9^a La Spezia (+ 42,32%), Latina (+ 53,24%) e Reggio Calabria (+ 30,93%).

Gli impegni in conto competenza della spesa corrente nel suo complesso, disaggregati per categorie economiche, evidenziano i risultati appresso indicati:

Spesa corrente - Impegni - Analisi per categoria

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Personale	17.653.355	17.325.322	+ 8,25
Acquisto di beni e servizi	16.080.819	17.408.156	+ 8,25
Trasferimenti correnti	5.522.109	8.024.221	+ 45,31
Interessi passivi	5.385.141	5.374.441	- 0,19
Altro	2.082.175	3.053.607	+ 46,60
TOTALE spesa corrente	46.723.599	51.185.747	+ 9,55

L'incidenza percentuale delle principali categorie economiche sul totale del titolo I fornisce una composizione della spesa corrente, come dal prospetto che segue:

Composizione spesa corrente - impegni

(importi in milioni di lire)

	1992 %	1993 %
Personale	37,78	33,84
Acquisto di beni e servizi	34,41	34,00
Trasferimenti correnti	11,81	15,67
Interessi passivi	11,52	19,49
Altro	4,48	6,00
TOTALE spesa corrente	100,00	100,00

Da un esame di quanto esposto nel primo prospetto si nota la crescita molto consistente dei trasferimenti correnti, che anche nel caso dei comuni è da ascrivere ad adempimenti dovuti (ripiano dei disavanzi di bilancio delle aziende municipalizzate di trasporto e rimborso all'erario della quota I.C.I. non di spettanza degli enti), ed una lievitazione in misura più contenuta degli acquisti di beni e servizi.

Il secondo prospetto evidenzia, in quasi eguale misura, una diminuzione dell'incidenza della spesa per il personale ed un incremento dell'incidenza dei trasferimenti.

Nel suo complesso, comunque, il comparto registra una dilatazione dei mezzi finanziari impiegati che si attestano ad un livello che appare non corrispondere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. In effetti, come più volte esplicitato in precedenza, si tratta in larga misura di adempimenti dovuti (ripiano del deficit di aziende municipalizzate e restituzione di quote I.C.I.).

Nell'intento di perseguire l'obiettivo di una sempre migliore e più approfondita conoscenza, in termini quantitativi, di particolari aspetti della gestione dei comuni, prosegue l'indagine a mezzo di indicatori finanziari sugli andamenti del comparto della spesa corrente, in relazione all'amministrazione generale ed alle principali categorie economiche che lo compongono. Tale indagine, che è ritenuta idonea al conseguimento dell'accennato obiettivo, è condotta sui costi riguardanti il personale, l'acquisto di beni e servizi e, come già detto, l'amministrazione generale, in relazione alle rispettive incidenze sulla spesa corrente nel suo complesso.

L'argomento è trattato in prosieguo in un apposito paragrafo.

Analisi per categorie economiche

3.3.1.1 Spesa per il personale

L'onere affrontato nel 1993 dalle amministrazioni comunali per il personale ammonta, per gli impegni, a lire 17.325.322 milioni e per la cassa a 17.106,481 milioni; percentualmente le variazioni registrano flessioni di - 1,85% e di - 0,50% in quanto nel 1992 i corrispondenti dati registrano importi pari a lire 17.653.355 milioni ed a 17.192.559 milioni (tali dati differiscono da quelli esposti nel volume che riporta i risultati dell'indagine sul costo del lavoro di tutta la pubblica amministrazione, distinti per comparto, curato dalle SS.RR. di questa Corte. Le differenze sono dovute al fatto che il referto di questa Sezione riguarda soltanto i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti). L'andamento già manifestatosi fin dal precedente biennio continua e si consolida, segnando un ulteriore contenimento della spesa sia nella competenza sia nella cassa, come può rilevarsi da un esame dei risultati dei due esercizi precedenti: 1991 (+ 5,65% e + 8,55%), 1992 (+ 0,34% e - 1,01%).

Rispetto alla media nazionale, gli impegni non mostrano variazioni degne di nota (Cfr. vedi volume degli allegati).

Il sostanziale congelamento della dinamica salariale nel pubblico impiego, introdotto con il decreto legge n.384 del 1992, ha prodotto nel 1993 un ulteriore rallentamento della crescita degli oneri che è stata superiore a quella registrata dai prezzi al consumo. Al raggiungimento di tale risultato, hanno concorso anche il blocco degli organici e i ripetuti aggiornamenti dei rinnovi contrattuali.

3.3.1.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

L'acquisto di beni e servizi nel 1993 da parte dei comuni ha comportato una spesa, in termini di impegni, di lire 17.408.156 milioni e in termini di pagamenti totali di 15.226.470 milioni, con una crescita di + 8,25% e di + 2,89%. Nel 1992 il carico di spesa è di lire 16.080.819 milioni e di 14.797.670 milioni (Cfr. volume degli allegati).

L'andamento in flessione verificatosi nel biennio 1991 - 1992 con + 6,16% e + 6,68%, che dimezza i valori raggiunti nel biennio precedente (+13,86% e + 14,52%), è proseguito nel 1993 soltanto per quanto riguarda la cassa.

Scostamenti di rilievo rispetto alla variazione media si notano nella classe 10ª a Bari, che registra un + 48,33%, incremento determinato da spese affrontate per operazioni di esproprio che si riferiscono ad esercizi precedenti, alle quali l'amministrazione ha potuto far fronte con un trasferimento straordinario dal Ministero dell'interno; a Firenze, con un aumento di + 31,08% dovuto ad incrementi di spesa per molteplici interventi nel campo sociale; ed infine nella classe 9ª a Reggio Calabria (+ 41,55%) per spese di ripiano di debiti fuori bilancio.

3.3.1.3 Spese per trasferimenti correnti

I dati finanziari riguardanti l'esercizio 1993, relativi alla categoria economica in trattazione, registrano una rilevante variazione in crescita sia per gli impegni (+ 45,31%) sia per i pagamenti complessivi (+ 32,36%), con valori assoluti di lire 8.024.221 milioni e 6.554.399 milioni; nel 1992 i due comparti hanno una con-

sistenza pari a lire 5.522.109 milioni e 4.951.890 milioni (Cfr. volume degli allegati).

La crescita inusuale che si è verificata nel settore risalta ancor più se si considera che nel biennio che precede ci si è trovati in presenza di una flessione, sempre che gli impegni, di oltre 12 punti (da + 17,91% del 1991 a + 4,76% dell'anno successivo).

Si riscontrano valori che denotano scostamenti molto marcati nelle classi demografiche 11^a e 9^a, a Roma (+ 164,83%), Napoli (+ 166,36%) e La Spezia (+ 360,88), e nella classe 8^a con i comuni della Lombardia (+ 52,27%), Savona (+ 119,91%) e Pesaro (+ 120,81%). In Lombardia la crescita è dovuta soprattutto al Comune di Monza. In tutti i comuni citati la dilatazione della spesa è dovuta ai trasferimenti allo Stato della quota I.C.I. di pertinenza.

3.3.1.4 Spese per interessi passivi

Le spese per interessi passivi sono costituite sia da interessi per anticipazione di cassa sia da esposizioni conseguenti alla accensione di mutui a medio-lungo termine. Trattasi di operazioni non omogenee, con andamenti che possono essere influenzati dalle diverse caratteristiche dei due tipi di interessi che ad esse si ricollegano.

Mentre le prime si distinguono per la loro breve durata, determinata da momentanee esigenze di fondi e quindi con rimborsi nel breve periodo, i mutui costituiscono uno strumento che consente il reperimento di mezzi finanziari per far fronte alla realizzazione di opere e che quindi vengono restituiti in un lasso di tempo molto lungo. E' per questo motivo che vengono trattati nel capitolo relativo agli investimenti. Nel 1993 il comparto ha subito una leggera flessione per gli impegni (- 0,19%) e una crescita per la cassa (+ 2,00%), con una spesa per i primi di lire 5.374.441 milioni e per la seconda di 5.471.507 milioni. L'esercizio precedente

mostra valori che assommano rispettivamente a lire 5.385.141 milioni e a 5.364.138 milioni.

Rispetto al dato medio nazionale, la spesa per impegni non registra variazioni di una qualche consistenza nelle aree geografiche e tra le classi demografiche (Cfr. volume degli allegati).

Analisi per Sezioni

3.3.1.5 Spese per amministrazione generale

L'entità dei mezzi finanziari destinati dai comuni per l'organizzazione dei loro servizi più importanti viene rilevata nella Sezione I, che contiene le spese per amministrazione generale.

Nel 1993 sono esposti, per la competenza, impegni pari a lire 10.565.602 milioni e pagamenti per 7.970.084 milioni, con una crescita rispetto al 1992 di + 15,08% e + 7,67% (da 9.180.656 milioni a 7.401.745 milioni) (Cfr. volume degli allegati). Scostamenti notevoli riguardano Roma (classe 11*) con + 139,93% sempre per i trasferimenti allo Stato della quota I.C.I., e Catania (classe 10*) con + 65,98%. In questo comune l'incremento è dovuto alla collocazione nelle varie sezioni, e quindi anche nella Sezione I per la parte di spettanza, del costo del personale che prima veniva inserito per intero nella Sezione IX.

Il tasso di realizzazione degli impegni risulta di + 75,43%, inferiore di oltre 5 punti rispetto al risultato del 1992 (+ 80,62%). Anche la cassa cresce di 5,74% (da 8.723.755 milioni a 9.224.642 milioni).

3.3.1.6 Spese per azioni e interventi nel campo sociale

L'esame della Sezione VI fornisce la misura dello sforzo finanziario che i comuni sostengono per l'organizzazione, gestione e potenziamento dei principali servizi sociali. Le risorse destinate al settore nel 1993, in termini di competenza,

risultano di lire 16.654.569 milioni (impegni) e di 12.663.491 milioni (pagamenti) e le variazioni in crescita rispetto al 1992 sono di + 4,80% e di + 3,90%.

Presenta uno scostamento di rilievo nella classe 10^a il Comune di Catania con + 39,56%, per una lievitazione della spesa in quasi tutte le voci che interessano la sezione. Altri scostamenti di minor rilievo riguardano Firenze con + 14,55% e, nella classe 9^a, Trento con + 13,78% e l'Umbria (+ 11,43%). Anche la cassa cresce (+ 2,59%) ma in misura minore rispetto alla competenza (Cfr. volume degli allegati). Il tasso di realizzazione degli impegni si mantiene su livelli pressoché analoghi (76,03% rispetto al 76,69% del 1992).

3.3.1.7 Spese per trasporti e comunicazioni

Nel 1993 la spesa affrontata dai comuni per i trasporti e le comunicazioni ha registrato un marcato aumento sia degli impegni (+ 20,57%) sia dei pagamenti (+ 21,43%). Per quanto riguarda i valori assoluti si passa da lire 4.970.339 milioni a 5.993.161 milioni per il primo settore e da lire 3.832.033 milioni a 4.653.257 milioni per il secondo.

La dilatazione della spesa nell'esercizio in esame è dovuta quasi esclusivamente ad azioni di sostegno a favore delle aziende municipalizzate che versano in precaria situazione finanziaria, afflitte come sono da serie difficoltà di bilancio. In confronto alla media, gli scostamenti di maggior peso si registrano nell'area geografica del centro (+ 60,76%) e, per quanto riguarda le classi, nella 11^a con Roma (+ 103,12%) e Napoli (+ 137,84%) e nella 9^a con Reggio Calabria (+ 71,58%) e con il Veneto (+ 61,54%), quota ripartita tra i comuni di Padova e Vicenza (Cfr. volume degli allegati). In tutte le amministrazioni di cui sopra la causa dell'enorme dilatazione degli oneri è determinata, come accennato in precedenza, dal ripiano del deficit di gestione delle aziende di trasporto pubblico.

L'andamento della cassa risulta analogo a quello verificatosi nella competenza e cresce anch'esso in maniera sostanziosa (+ 24,42%).

Il tasso di realizzazione degli impegni si mantiene su di un livello sostanzialmente eguale a quello del 1992 (+ 77,64% e + 77,09%).

3.3.1.8 Rimborso di prestiti

Le spese sostenute dai comuni per l'indebitamento a breve e lungo termine sono contenute nel Tit. III e riguardano sia le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione sia la restituzione delle anticipazioni di cassa.

I rimborsi effettuati nel 1993 comportano un aggravio che per gli impegni ascende a lire 6.314.474 milioni e per i pagamenti a 5.971.954 milioni con variazioni percentuali in crescita di + 3,87% e di + 6,08%. Nell'esercizio precedente la spesa è di lire 6.078.670 milioni e di 5.629.431 milioni e quindi la situazione resta sostanzialmente immutata a causa dei vincoli posti alla Cassa Depositi e Prestiti e al parallelo settore del credito bancario per la concessione di finanziamenti (Cfr. volume degli allegati).

Il tasso di realizzazione degli impegni migliora attestandosi sul + 94,57% (+ 92,60% nel 1992).

3.4 Comunità montane

3.4.1 Spese correnti

Dall'esame dei dati riguardanti gli enti montani si rileva che anche nell'esercizio 1993, rispetto ai valori medi nazionali, in alcune classi demografiche si registrano oscillazioni percentuali molto marcate, sia in aumento sia in diminuzione.

Si è potuto però constatare che il verificarsi di questa circostanza è da ascrivere al fatto che i valori indicati in termini assoluti, nel biennio preso in esame, si riferiscono prevalentemente ad importi molto esigui.

Ne consegue, ovviamente, che mentre una variazione percentuale molto alta riveste a prima vista grande rilevanza, anche se la medesima, a seguito di un più

approfondito esame, può risultare praticamente priva di una sostanziale significatività, una variazione espressa in valori assoluti di esigua entità non può che rivestire un interesse molto modesto.

In presenza di tale fenomeno, che d'altra parte è abbastanza diffuso, sarà data la preferenza all'indicazione di valori in termini assoluti anziché percentuali. La spesa corrente delle 331 comunità montane esaminate nel 1993, sulle 338 di competenza, pari al 99,02%, è di importo pari a lire 712.576 milioni per gli impegni e a 527.083 milioni per i pagamenti (competenza) e presenta, rispetto al 1992, una flessione di - 0,50% per i primi ed una crescita di + 3,32% per i secondi (716.188 e 510.125 milioni).

Gli scostamenti più significativi rispetto alla media si riscontrano nell'area nord-orientale (+ 18,25%). Crescite si notano altresì in Trentino Alto Adige (classe 5ª) da lire 16.990 milioni a 36.619 milioni, in Sardegna (classe 3ª e 4ª) da lire 3.339 milioni a 11.250 milioni e da lire 6.175 milioni a 9.315 milioni e in Friuli Venezia Giulia (classe 1ª) da lire 399 milioni a 708 milioni.

Per quanto riguarda la cassa (pagamenti complessivi), si passa da lire 649.648 milioni del 1992 a 692.151 milioni dell'esercizio successivo, con una lievitazione di + 6,54% (Cfr. volume degli allegati). Al fine di poter acquisire elementi di valutazione circa l'efficienza amministrativa delle comunità montane si procede, come già per gli enti maggiori, ad un esame del tasso di realizzazione che si è verificato nella competenza, nonché al tasso di smaltimento che risulta dalla gestione dei residui dei precedenti esercizi.

Il tasso di realizzazione degli impegni nel 1993 è del 73,96% e quindi migliore di quasi 3 punti se raffrontato al valore del 1992 (71,22%), mentre per quanto riguarda gli impegni in conto residui il tasso di smaltimento risulta del 44,10% a fronte del 39,48% del 1992, valori questi ultimi che sono inferiori rispettivamente di 30 e di 31 punti a quelli registrati nel comparto della competenza.

Dai dati sopra esposti si nota un leggero miglioramento rispetto al 1992, sia per lo smaltimento dei residui (+ 4 punti) sia per la realizzazione degli impegni (+ 3 punti circa). Migliora marginalmente anche l'entità dei residui provenienti dalla gestione dei residui che flette da lire 213.810 milioni a 209.224 milioni del 1993 (- 2,14%). Si riducono altresì in misura abbastanza soddisfacente (- 5,99%) anche i residui passivi da riportare all'esercizio successivo, la cui entità, passando da lire 419.873 milioni a 394.717 milioni del 1993, è da ritenersi ancora molto elevata (Cfr. volume degli allegati).

La composizione della spesa corrente, che deriva dall'incidenza percentuale che su di essa hanno le principali categorie economiche, è la seguente:

Spesa corrente - impegni

(importi in milioni di lire)

	1992	1993
	%	%
Personale	38,24	39,35
Acquisto di beni e servizi	28,21	31,14
Trasferimenti correnti	21,97	18,28
Altro	11,58	11,23
TOTALE spesa corrente	100,00	100,00

Dal prospetto si rileva una crescita dell'incidenza marginale per il personale e più marcata per l'acquisto di beni e servizi ed una flessione di quasi 3 punti per i trasferimenti correnti. Il comparto nel suo complesso mostra comunque un contenimento degli impegni che corrisponde all'obiettivo fissato dallo strumento di programmazione.

3.4.1.1 Spese per il personale

La spesa per il personale affrontata nel 1993 dalle comunità montane registra una crescita percentuale di + 2,36% per gli impegni e di + 2,87% per la cassa e mostra corrispondenti valori assoluti pari a lire 280.426 milioni e 275.229 milioni.

Nel 1992 gli analoghi settori raggiungono importi di lire 273.936 milioni e 267.535 milioni. Tali dati differiscono da quelli esposti nel volume che riporta i risultati dell'indagine sul costo del lavoro di tutta la pubblica amministrazione, distinti per comparto, curato dalle SS.RR. di questa Corte. Le differenze sono dovute al fatto che il referto di questa Sezione riguarda soltanto i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

Rispetto al biennio precedente, che vanta valori più modesti (+ 0,34% e - 1,01%), la crescita è contenuta in limiti molto modesti, in conseguenza dei provvedimenti emanati per un sostanziale congelamento della dinamica salariale. Gli scostamenti più vistosi sulla variazione media riguardano il Trentino alto Adige (classe 5^a) con aumenti da lire 4.683 milioni a 9.785 milioni ed il Lazio (classe 2^a) da lire 1.254 milioni a 1.859 milioni (Cfr. vedi volume degli allegati).

3.4.1.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Per l'acquisto di beni e servizi nel 1993 le comunità montane registrano impegni per lire 221.944 milioni con un incremento di + 9,82% rispetto al 1992 (202.085 milioni). Anche la cassa mostra un analogo andamento, seppur più vivace (+ 19,17%), passando da lire 179.255 milioni a 213.626 milioni (Cfr. volume degli allegati).

Gli impegni che nel 1992 sono lievitati di + 13,74%, continuano a mantenersi, seppur flettendo, su livelli di crescita non modesti.

In rapporto alla superficie, le maggiori variazioni rispetto al valore medio si riscontrano in Trentino Alto Adige e in Basilicata (classe 5^a), con aumenti da lire 9.776 milioni a 19.258 milioni e da lire 96 milioni a 369 milioni, ed in Emilia

Romagna e Calabria (classe 2^a) con aumenti da lire 776 milioni a 1.607 milioni e da lire 1.215 milioni a 2.998 milioni.

3.4.1.3 Spese per trasferimenti correnti

La categoria economica registra nel 1993 impegni per lire 130.322 milioni e pagamenti totali per 126.601 milioni con variazioni rispettivamente di - 17,18% e - 8,61%. Nell'esercizio precedente le analoghe spese hanno raggiunto lire 157.372 milioni e 138.531 milioni. Da quanto esposto si rileva un notevole ridimensionamento delle risorse destinate alla categoria.

Risultano in controtendenza con scostamenti di rilievo il Trentino Alto Adige, il Lazio e la Calabria (classe 5^a) con aumenti da lire 937 milioni a 5.807 milioni, da lire 42 milioni a 170 milioni, da lire 8 milioni a 54 milioni, la Sardegna e la Puglia (classe 4^a) con aumenti da lire 337 milioni a 5.687 milioni e da lire 91 milioni a 688 milioni.

3.4.1.4 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni

Il sistema di controllo del buon andamento gestionale, basato sui dati ricavati dall'impiego di indicatori finanziari, costituisce per gli enti locali uno strumento idoneo per pervenire, attraverso l'analisi di particolari aspetti gestionali, ad una realistica valutazione del grado di efficienza degli apparati amministrativi e per comprendere le cause di eventuali carenze e quindi predisporre idonei strumenti atti ad eliminarle.

A tal riguardo, è particolarmente significativo porre in osservazione, come già avvenuto nel precedente referto, il raffronto che si è venuto a determinare, in termini di impegni, tra le spese per amministrazione generale, per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e la spesa corrente nel suo complesso. Gli indici che ne conseguono permettono, nel primo caso, di individuare la percentuale di spesa corrente che l'ente utilizza per il proprio funzionamento rispetto a quanto destinato ad

altri servizi di carattere istituzionale, e negli altri due valutare come le spese incidano sulla gestione. Per quanto riguarda il personale, oltre al rapporto con un elemento di carattere finanziario (totale della spesa corrente) ne è stato individuato un secondo, di carattere funzionale, rappresentato dalla consistenza della popolazione dell'ente.

a) Indicatore della spesa di funzionamento

Per quanto attiene al primo rapporto (Sezione I - spesa corrente), che costituisce oggetto dell'indagine, si osserva che nel 1993 il valore medio della sua incidenza cresce di 1 punto, attestandosi sul 20,64% rispetto al 19,64% dell'esercizio precedente, mentre per la competenza gli impegni registrano una lievitazione del 15,08%. Ciò sta ad indicare che oltre le esigenze dell'amministrazione generale che sottraggono maggiori risorse da destinare ai servizi di cui godono gli amministrati, parte di tale aumento va messo in relazione agli adempimenti derivanti dall'imposta sugli immobili.

Dall'esame delle classi demografiche, si notano crescite dell'incidenza di oltre 3 punti nella 11ª (da 15,95% a 19,50%) e di oltre 1 punto nella 10ª (dal 19,26% al 20,55%), una flessione di mezzo punto nella 8ª (da 21,20% a 20,75%) e valori pressoché invariati nella classe 5ª, 6ª, 7ª e 9ª.

Tra le grandi città si notano i notevoli incrementi di Roma (dal 15,40% al 25,86%) e di Palermo (dal 26,13% al 28,51%), e ciò è da mettere in relazione, come già riferito in precedenti paragrafi, con trasferimenti allo Stato di parte del gettito I.C.I. riscosso dai due enti. Percentuali molto basse, di contro, mostrano Milano (9,60%) e Firenze (13,38%). Come nel 1992, sono ancora i comuni delle classi demografiche maggiori che destinano una quota inferiore della spesa corrente per le esigenze delle proprie organizzazioni, mentre quella superiore la registra la classe 5ª.

Incidenze percentuali superiori al 30%, riscontrate in 104 enti, sono presenti soprattutto nelle classi demografiche minori. Nella 5ª (media 23,00%) con 27 co-

muni, di cui 11 al nord, 3 al centro, 10 al sud e 3 in Sicilia; nella 6ª (22,35%) con 59 enti, di cui 15 al nord, 7 al centro, 26 al sud e 11 in Sicilia; nella 7ª (20,80%) con 15 enti, di cui 2 al nord, 1 al centro, 7 al sud e 5 in Sicilia e nella 8ª (20,75%) con 3 enti localizzati in Campania. In tutti questi casi l'eccessiva incidenza della spesa non può non avere avuto che conseguenze negative sui servizi a gestione diretta.

b) Indicatore della spesa per il personale

Dal secondo rapporto posto in osservazione si rileva che l'incidenza nella spesa corrente di quella per il personale evidenzia una marcata flessione (- 4 punti), passando dal 37,78% al 33,84% e ciò, come già detto in altra parte, a seguito dell'efficacia dei provvedimenti adottati per il contenimento di tale categoria di spesa.

Tutte le classi mostrano infatti valori in diminuzione che vanno dal - 6% della 11ª al - 2,40% della 6ª. E' ancora l'11ª, con una incidenza del 29,45%, che consolida il miglior risultato già conseguito nel 1992, mentre il dato più deludente, seppur ridotto di 4 punti, è da ascrivere ancora alla 10ª che si attesta sul 38,69%.

Nelle classi inferiori si notano in molti casi incidenze in cui il valore supera la soglia del 50%. Si tratta di un dato da considerarsi assolutamente abnorme in quanto priva l'ente di un minimo di risorse indispensabili per le molteplici attività in cui normalmente si articola la sua azione.

Il fenomeno riguarda 127 comuni di cui 26 della classe 5ª (1 al nord, 13 al sud e 12 in Sicilia); 65 nella 6ª (2 al nord, 43 al sud e 20 in Sicilia); 32 nella 7ª (21 al sud e 11 in Sicilia) e per finire nell'8ª con 3 in Campania e 1 in Sicilia.

Nel rapporto con la popolazione si nota altresì un ridimensionamento, anche se molto contenuto, della spesa pro-capite che in media registra una variazione di - 1,85% (da 441.142 milioni a 432.945 milioni). Flettono pure tutte le classi, ma con percentuali maggiori la 11ª (- 2,94%), la 10ª (- 2,54%) e l'8ª (- 2,54%). La 10ª e l'11ª, rispettivamente con importi medi di lire 640.699 milioni e 601.552

milioni, registrano anche nel 1993 i valori più alti, mentre la 5ª, con lire 303.459, conferma il dato più basso.

Si notano anche qui scostamenti altissimi che riguardano 3 comuni (1 della 5ª e 2 della 6ª), e quindi non di grandi dimensioni, i quali espongono valori superiori al milione di lire pro capite. Sono località molto note anche a livello internazionale nel settore turistico e termale e più precisamente Grado (TS), Salsomaggiore (PR) e Taormina (ME), le quali nel periodo estivo vedono aumentare le presenze, in aggiunta ai residenti, con un afflusso eccezionale di villeggianti.

Per quanto riguarda Grado, si nota che l'organico dei dipendenti comunali è molto ampio (220), ma considerato che una parte significativa viene utilizzata a tempo pieno per la gestione di una casa di riposo, del palazzo dei congressi e dell'auditorio, trova giustificazione il fatto che nell'alta stagione, in casi di particolare esigenze, si sia costretti a farvi fronte con l'assunzione di personale a tempo determinato.

Per Salsomaggiore, la spiegazione dello scostamento è da mettere in relazione non soltanto all'ampiezza della pianta organica (231 dipendenti) ma soprattutto al fatto che a questa vanno aggiunti altri 208 dipendenti che sono utilizzati, in attesa della prevista costituzione dell'azienda municipale, nella gestione in economia del centro termale di Tabiano. Questi ultimi beneficiano di un diverso contratto come quello dei termali e sono a carico del comune pur non essendo compresi nel suo organico.

Taormina si trova a dover gestire una pianta organica, che con le assunzioni fatte negli esercizi precedenti, quando non erano ancora in vigore norme di carattere restrittivo, risulta di notevole dimensione.

Pur tuttavia, nel pieno della stagione turistica, sono tutt'altro che rari i casi in cui l'amministrazione non si veda costretta, per far fronte a particolari contingenti esigenze, all'assunzione di personale con contratto a termine. Sono questi i motivi principali che concorrono in questo caso a determinare l'indice rilevato.

La spesa per il personale, che nel 1992 ha palesato un andamento tendente al contenimento, nell'esercizio in esame registra una flessione in termini di impegni ed ancor più significativa nel rapporto con la spesa corrente. Nell'ambito di questa si riduce ancor più il suo peso nei confronti di tutte le altre poste che concorrono a comporla. La tendenza al ridimensionamento si completa, anche se in misura più contenuta, con una minore incidenza nel rapporto con la popolazione.

Tutto ciò sta a dimostrare quanto efficaci si siano dimostrate le misure adottate in materia salariale ed allo stesso tempo quelle che attengono al sostanziale congelamento degli organici.

c) Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi

L'indagine si conclude con l'esame dell'ultimo rapporto e più precisamente quello tra la spesa per l'acquisto di beni e servizi e il totale della spesa corrente. Nel biennio in osservazione il rapporto segna una marginale flessione (dal 34,41% al 34,00%), mentre in termini di impegni in conto competenza lievita di poco più di 2 punti, interrompendo l'andamento in diminuzione manifestatosi nel 1992.

Passando agli altri dati sulle incidenze, si nota un accentuato ridimensionamento (3 punti) nella classe 11^a che passando dal 24,03% al 21,36% si colloca al livello più basso anche nel 1993. Ad una sostanziale invarianza nella 9^a e nella 8^a, col 35,80% ed il 37,51%, si accompagna la crescita molto marcata (4 punti) della 10^a che passa dal 31,45% al 35,29%. La 6^a e la 5^a, con l'eguale risultato del 41,80%, conseguono il valore più elevato, mentre si conferma la minor incidenza delle classi maggiori con l'eccezione della 9^a che ripropone anche nel 1993 un dato superiore di quasi 2 punti rispetto all'8^a.

Limitatamente alle classi inferiori si nota la presenza di valori che per la loro entità, oltre al 50%, si discostano largamente dal dato medio. Si tratta complessivamente di 188 enti di cui 46 appartengono alla classe 5^a (33 al nord, 7 al centro, 2 al sud e 4 in Sardegna); 90 alla classe 6^a (67 al nord, 13 al centro, 5 al sud e 5 nelle isole); 44 alla classe 7^a (33 al nord, 9 al centro, 1 al sud e 1 in Sardegna);

1 in Emilia e 1 in Sardegna alla classe 8^e e per finire, 6 alla classe 9^a, di cui 2 al nord, 1 al sud e 3 nelle isole.

In tutti questi casi potrebbe trattarsi di enti che offrono un più elevato livello di servizi nei vari settori di competenza, per i quali destinano una quota molto elevata delle proprie risorse.

Nella composizione della spesa corrente l'incidenza per l'acquisto di beni e servizi resta sostanzialmente invariata e conseguentemente aumenta il suo peso nei confronti della spesa per il personale che nel medesimo esercizio decresce in modo consistente.

Infatti, mentre quest'ultima registra un dato percentuale di segno negativo che la colloca molto al di sotto del tasso programmato di inflazione, quella per l'acquisto di beni e servizi la sopravanza di quasi 4 punti. Di entità ancora maggiore risulta lo scostamento dell'amministrazione generale (oltre 10 punti).

4. Le anticipazioni di cassa ed il loro costo. Gli scoperti di cassa

L'argomento delle anticipazioni di cassa è stato affrontato nella precedente relazione ed in tale occasione sono state esposte le linee generali della normativa che regola la materia.

Per tale aspetto si fa, quindi, rinvio alla suddetta trattazione, mentre si ritiene opportuno riepilogare brevemente gli aspetti salienti posti in osservazione dalla Sezione.

Come è noto le anticipazioni di cassa costituiscono operazioni finanziarie poste in essere dagli enti locali allorché essi versano in una situazione di carenza di liquidità ed hanno, quindi, necessità di ricorrere a prestiti a breve termine presso il loro tesoriere. Tali operazioni sono, inoltre, sottoposte a particolari cautele atte a circoscrivere sia la dimensione finanziaria che la durata della situazione debitoria.

Esse sono, infatti, rivolte a fronteggiare temporanee difficoltà di cassa e non possono assolutamente acquisire la natura di mezzo surrettizio d'indebitamento. Circa le modalità di esposizione contabile delle anticipazioni di cassa è importante ribadire che esse devono trovare necessaria evidenziazione nelle contabilità degli enti, iscrivendo le relative somme negli appositi capitoli di entrata e di uscita.

L'omissione di tali adempimenti contabili è, difatti, comportamento censurabile, in quanto si pone in contrasto con il principio di universalità del bilancio, oltre che con le disposizioni che regolano specificamente la materia.

Un aspetto che merita attenta osservazione è costituito dalla esistenza al termine dell'esercizio di anticipazioni non rimborsate, in quanto in tale evenienza l'ente chiude il bilancio in deficit di cassa, dimostrando che le temporanee difficoltà di cassa travalicano la durata dell'esercizio stesso.

Svolta questa breve premessa è necessario esporre i criteri che hanno ispirato le indagini svolte dalla Sezione in materia di anticipazioni di cassa.

Essi possono essere così riepilogati:

- a) osservanza delle regole procedurali che disciplinano il ricorso alle anticipazioni di cassa ed in particolare dell'obbligo della loro contabilizzazione;
- b) ponderazione del volume delle anticipazioni ottenute nell'esercizio con gli accertamenti di entrata corrente;
- c) valutazione dell'incidenza degli oneri sostenuti per gli interessi relativi alle anticipazioni sul totale degli accertamenti di entrata corrente;
- d) esistenza di significativi deficit di cassa al termine dell'esercizio e loro perdurare nel tempo.

E' bene precisare che per un'analisi approfondita del fenomeno che ci occupa sarebbe necessario l'esame di ogni movimento in entrata ed in uscita effettuato al riguardo, mentre dai conti consuntivi può essere esclusivamente rilevata la situazione a fine esercizio e non anche i passaggi che concorrono a comporre le risultanze finali.

L'impossibilità di avere contezza del numero delle operazioni che hanno originato la somma relativa alle anticipazioni di cassa riscosse nell'esercizio in esame e la mancata conoscenza dei tempi nei quali esse sono state di volta in volta ripiantare, impone di valutare con cautela il dato relativo al volume delle riscossioni.

Tuttavia, se può dimostrarsi in talune evenienze impreciso il raffronto tra gli accertamenti di entrata corrente ed il volume delle anticipazioni riscosse, appare di maggiore affidabilità l'indice che deriva dal rapporto tra gli impegni per il pagamento dei correlativi interessi e gli accertamenti di entrata suddetti. Il rapporto da ultimo indicato pone, difatti, in evidenza quanta parte delle risorse ordinarie degli enti viene distolta dalla realizzazione delle finalità istituzionali per finanziare il deficit di cassa.

Al riguardo si può porre in ipotesi (ovviamente in via di approssimazione, non esistendo al riguardo tariffe standard) che il costo delle anticipazioni effettuate dai diversi istituti titolari del servizio di tesoreria dovesse attestarsi per il 1993 intorno al valore del tasso ufficiale di sconto (che per tale anno si è attestato in media

a circa il 9,8%), senza considerare gli ulteriori oneri dovuti alla capitalizzazione degli interessi. Applicando tale tasso - sempre per mera impostazione teorica - l'ente che avesse ottenuto ad inizio dell'anno un'anticipazione pari al totale dell'entrata corrente e non l'avesse restituita nel corso dell'esercizio avrebbe dovuto sostenere un onere per interessi che si attesta ad una cifra di poco superiore al 10% dei primi tre titoli dell'entrata. E' evidente che il caso esemplificato costituisce una situazione limite non riscontrabile nella pratica, tuttavia esso vale a dimostrare che valori ben inferiori rispetto a quello ipotizzato sono espressivi di gravi difficoltà di cassa.

Da un vaglio delle casistiche rilevate nella precedente relazione si è avuto modo di considerare che meritano un'attenta considerazione sotto il profilo in esame gli enti nei quali il rapporto suddetto si elevi ad oltre l'1%.

Tale criterio può essere ritenuto discriminante per avviare l'esame speciale di un ristretto numero di enti.

4.1 Analisi particolare sui comuni

Come esposto in precedenza per avere contezza degli aspetti della gestione delle anticipazioni di cassa che possono far emergere disfunzioni o irregolarità è necessario esaminare partitamente la situazione di specifici enti previamente selezionati attraverso l'impiego di indicatori idonei ad esprimere valutazioni significative al riguardo.

Si è ritenuto di condurre l'indagine sui comuni, in quanto per tale categoria di enti il ricorso alle anticipazioni di cassa è più ricorrente e si accompagna a fenomeni patologici.

E' appena il caso di far presente al riguardo che indagini di tal genere ben si inquadrano nel rinnovato contesto delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dalla legge 14 gennaio 1994, n.20, che investono anche l'attività della Sezione enti locali.

Tali controlli oltre a verificare profili di regolarità e di legittimità delle gestioni (nel caso in esame con mere finalità di referto) sono rivolti ad accertare anche

in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dell'attività amministrativa con gli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente i suoi costi, modi e tempi.

Nella fattispecie in esame la gestione delle anticipazioni di cassa dovrebbe avvenire oltre che nel rispetto dei vincoli normativi di cui si è detto in precedenza, anche in conformità ai principi ed agli obiettivi desumibili dalla manovra di finanza pubblica.

Primo obiettivo di tale manovra era, come si è visto, cercare di ridurre il disavanzo corrente di bilancio e di ridimensionare l'entità del debito pubblico.

E' evidente che il ricorso a finanziamenti presso il tesoriere da parte degli enti locali se è contenuto nei limiti posti dalla normativa ed è rivolto ad ovviare a transitorie difficoltà di cassa non ha influenza su tale obiettivo. Al contrario però quando tali anticipazioni non vengono prontamente rimborsate e la situazione debitoria si protrae oltre l'esercizio ci si trova dinanzi ad un'inammissibile forma di indebitamento che nei casi più gravi potrebbe condurre al dissesto dell'ente, gravando di ulteriori oneri la finanza statale.

Le nuove forme di controllo previste dalla legge n.20 del 1994, innanzi citata, attribuiscono un ruolo di rilievo agli organi di controllo interno che assumono la funzione di collaborazione e di ausilio del controllore esterno il quale può formulare linee di indirizzo.

E' proprio tale rapporto collaborativo che dovrebbe corroborare l'efficacia dei nuovi modelli di controllo. Gli organi di controllo interno dovrebbero pertanto svolgere adeguatamente il proprio ruolo ed adiuvando la Sezione, per quanto di competenza.

Per tale ragione è rimesso alla Corte stessa di esprimere valutazioni sul loro funzionamento.

A tale riguardo si ritiene che la massiccia utilizzazione di anticipazioni di cassa e la presenza di scoperti di cassa al termine dell'esercizio sono sintomi di difficoltà di gestione che non possono non costituire argomento di valutazione e di ap-

profondimento da parte dei collegi dei revisori. Passando alla prospettazione dei dati relativi all'indagine speciale, si fa presente che sono stati esaminati i comuni nei quali il rapporto tra gli accertamenti di entrata corrente e gli impegni per interessi per anticipazioni presso il tesoriere assume valori particolarmente elevati.

Relativamente a tali enti vengono esposti nei prospetti che seguono i valori relativi al volume delle anticipazioni di cassa accertate in conto competenza, alla sussistenza ed alle dimensioni di scoperti di cassa al termine dell'esercizio ed agli impegni in conto competenza per interessi.

Tutti i dati suddetti vengono posti a confronto con gli accertamenti dei primi tre titoli dell'entrata al fine di ponderare i valori da questi assunti con le dimensioni della gestione finanziaria di ogni ente esaminato. L'esame comparato di tali dati consente di avere una visione variegata e completa del fenomeno gestorio osservato.

Per conferire maggiore spessore all'analisi svolta sono state esaminate anche le relazioni del collegio dei revisori degli enti sottoposti all'indagine.

Da tali relazioni dovrebbero trarsi elementi più concreti sulle difficoltà di gestione, in quanto esse sono redatte da organi che seguono da vicino lo svolgimento dell'attività degli enti. Vengono ora di seguito esposti i prospetti riepilogativi.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(I dati sono espressi in milioni di lire)

	(A0)		(B0)		(C0)		(D)			
	Volume		Scoperto di cassa		Interessi su		Entr. corrente (Tit. I+II+III)	Rapp %	Rapp %	Rapp %
	Anticipaz. cassa (acc. c/comp)		(saldo residui da rportare)		Anticipaz. cassa (imp. c/comp)					
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1993	(A0/D)	(B0/D)	(C0/D)
Regione Lombardia										
Garlasco	12 704	13 920	2 447	1 831	2 220	125	11 559	120,43%	15,84%	1,08%
Manerbio	3 182	2 762	3 182	2 762	200	250	17 274	15,99%	15,99%	1,45%
Canegrate	1 611	722	1 611	722	26	202	15 960	4,52%	4,52%	1,27%
Regione Emilia Romagna										
Copparo	22 868	19 005	3 063	2 123	225	312	26 195	72,55%	8,10%	1,19%
Regione Toscana										
Aulla	10 075	10 458	1 591	1 939	131	130	10 806	96,78%	17,94%	1,20%
Regione Lazio										
Subiaco	213	126	213	126	0	92	9 133	1,38%	1,38%	1,01%
Anagni	3 271	2 189	3 271	2 189	300	500	19 422	11,27%	11,27%	2,57%
Corchiano	4 600	2 515	4 600	2 515	175	228	9 560	26,31%	26,31%	2,38%
Artena	6 582	5 318	1 061	694	113	100	8 233	64,59%	8,43%	1,21%
Bracciano	1 730	1 729	1 730	1 729	153	231	12 226	14,14%	14,14%	1,89%
Paestina	797	0	797	0	22	137	13 718	0,00%	0,00%	1,00%
Rocca di Papa	1 133	1 238	1 133	1 238	147	112	10 845	11,42%	11,42%	1,03%
Fondi	5 696	5 696	0	0	466	700	22 159	25,71%	0,00%	3,16%
Anzio	23 752	21 700	6 896	2 047	565	1 192	37 826	57,37%	5,41%	3,15%
Mentana	2 696	3 350	2 696	3 350	1 147	378	29 273	11,44%	11,44%	1,29%
Regione Abruzzo										
Ortona	16 471	28 283	4 357	3 489	90	398	38 446	73,57%	9,08%	1,04%
Regione Campania										
Trecase	3 152	540	417	295	134	190	8 453	6,39%	3,49%	2,25%
Vietri sul mare	1 729	4 055	252	0	0	158	8 068	50,26%	0,00%	1,96%
Mercogliano	0	0	0	0	80	264	8 121	0,00%	0,00%	3,25%
San Giorgio del Sannio	3 087	2 087	1 224	0	100	103	6 434	32,44%	0,00%	1,60%
Piedimonte Matese	1 195	460	1 795	1 060	224	144	11 194	4,11%	9,47%	1,29%
Trentola-Ducenta	3 663	2 948	1 446	322	227	211	10 664	27,63%	3,02%	1,96%
Cicciano	0	0	0	0	1	98	9 785	0,00%	0,00%	1,00%
Sessa Aurunca	6 172	0	3 351	0	600	413	20 374	0,00%	0,00%	2,03%
Bacoli	14 780	9 710	5 036	1 500	50	450	27 485	35,33%	5,46%	1,64%
Casavatore	15 953	16 214	0	0	200	331	16 531	98,08%	0,00%	2,00%
Benevento	14 357	13 531	14 357	13 531	0	1 000	81 756	16,55%	16,55%	1,22%
Salerno	135 300	105 930	15 693	28 623	2 785	6 500	221 741	47,77%	12,91%	2,93%
Regione Puglia										
Racale	4 132	5 111	573	791	44	87	6 398	79,88%	12,36%	1,36%
Sannicandro Garganico	10 589	7 657	1 684	1 711	295	198	15 160	50,44%	11,27%	1,30%
Castellaneta	11 649	14 477	0	0	199	381	14 588	99,24%	0,00%	2,61%
S. Vito dei Normanni	6 660	10 319	1 000	0	225	296	17 359	59,44%	0,00%	1,71%
Regione Basilicata										
Bernalda	10 042	7 205	1 082	277	369	3	11 832	60,89%	2,34%	0,03%
Montescaglioso	633	3 252	1 455	779	60	87	7 907	41,13%	9,85%	1,10%
Potenza	85 983	111 220	8 836	18 598	0	1 250	106 045	104,88%	17,54%	1,18%

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(I dati sono espressi in milioni di lire)

Regione	(A1)		(B1)		(C1)		(D)		Rapp % (A0/D)	Rapp % (B0/D)	Rapp % (C0/D)
	Volume		Scoperto di cassa		Interess. su		Entr. corrente				
	Anticipaz. cassa (acc. c/comp)		(saldo residui da riportare)		Anticipaz. cassa (imp. c/comp)		(Tr. I+II+III) (acc. c/comp)				
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993			
Regione Calabria											
Crosia	750	735	500	485	0	98	6 263		11,74%	7,74%	1,56%
Montalto Uffugo	3 123	4 711	2 299	2 786	305	250	9 889		47,64%	28,17%	2,53%
Paola	3 310	4 201	3 247	3 583	608	584	17 725		23,70%	20,21%	3,29%
Rende	16 017	16 164	11 517	10 712	1 228	867	32 078		56,62%	33,39%	2,70%
Regione Sicilia											
Mirabella Imbaccan	7 759	4 403	1 405	0	280	210	8 566		51,40%	0,00%	2,45%
Ramacca	0	8 378	0	1 617	325	274	10 417		80,43%	15,52%	2,63%
Sant'Agata li Battiati	5 492	5 531	274	0	30	145	8 980		61,59%	0,00%	1,61%
Leonforte	10 313	5 128		0	225	242	13 764		37,26%	0,00%	1,76%
Taormina	16 619	15 336	2 605	411	371	300	21 498		71,34%	1,91%	1,40%
Pozzallo	15 284	8 518	2 092	0	447	320	19 660		43,33%	0,00%	1,63%
Francofonte	10 888	10 398	2 455	547	447	278	13 764		75,54%	3,97%	2,02%
Enna	26 028	29 607	6 397	3 088	1 239	970	37 019		79,98%	8,34%	2,62%
Modica	34 148	34 194	8 312	6 855	720	1 818	49 927		68,49%	13,73%	3,64%
Vittona	36 729	46 346	6 806	8 199	1 000	1 010	55 872		86,53%	14,67%	1,81%
Pachino	3 137	9 332	3 137	0	480	417	20 489		45,55%	0,00%	2,04%

Note * Enti nelle cui scritture sono esposti maggiori residui attivi (anticipazioni non riscosse) che passivi (anticipazioni non rimborsate).

Lo schema sinottico sopra riportato appare eloquente nel porre in evidenza le più o meno gravi difficoltà di gestione in cui versano gli enti esaminati. E' opportuno quindi fornire la schematizzazione di talune fattispecie gestorie che sono indice di comportamenti anomali o, quanto meno, di gravi difficoltà.

Il primo caso da rilevare è quello in cui dal consuntivo emergono pagamenti in conto competenza per interessi, ma non risultano entrate accertate per anticipazioni di cassa. In tale ipotesi può con ogni probabilità essere stata omessa la contabilizzazione delle operazioni intrattenute con il tesoriere con le quali sono state erogate le anticipazioni. Da tale errata impostazione può discendere l'esistenza di scoperti di cassa al termine dell'esercizio che non trovano riscontro nel conto.

Altro aspetto che merita evidenziazione è costituito dalla esistenza di impegni per il pagamento degli interessi cui non fanno seguito i correlativi pagamenti.

In tale ipotesi l'ente versa evidentemente in gravi difficoltà finanziarie in quanto non è in grado di rinvenire neppure le risorse necessarie ad affrontare il costo dell'indebitamento.

Merita ancora attenzione la presenza di perduranti scoperti di cassa (saldo negativo dei residui da riportare per anticipazioni di cassa) indice questo di difficoltà che si protraggono oltre l'esercizio; in tale evenienza ancor più eclatante è il caso in cui gli scoperti mostrano un andamento crescente segno evidente dell'aggravarsi della situazione.

Altri aspetti sintomatici della crisi finanziaria degli enti esaminati emergono dalla lettura del prospetto, come ad esempio l'assorbimento di una quota non trascurabile di entrata ordinaria (sino al 3,64%) per far fronte agli oneri per interessi.

Tutti questi aspetti si segnalano all'attenzione dei colleghi dei revisori affinché nelle loro relazioni evidenzino la presenza di patologie gestorie del tipo di quelle indicate. Si ritiene, inoltre, che la presenza di anticipazioni di cassa sia un fenomeno che meriti, comunque, attenta osservazione in quanto, salvo il verificarsi di particolari ed imprevedibili evenienze le stesse non dovrebbero essere richieste. Difatti i bilanci preventivi degli enti devono necessariamente recare un'esatta correlazione tra entrata e spesa e tale equilibrio deve essere mantenuto anche a livello di flussi di cassa. Pertanto non è evento normale la mancanza di disponibilità di cassa e questa deve essere comunque legata a fatti non prevedibili allorché è stato approvato il bilancio di previsione.

In realtà le cose non vanno esattamente in questo modo in quanto non mancano i casi in cui vengono iscritte in bilancio entrate di dubbia realizzabilità o conservati residui che hanno basse probabilità di riscossione.

In tali ipotesi il ricorso massiccio alle anticipazioni di cassa diventa lo strumento immediato per fronteggiare fabbisogni di cassa per esigenze indilazionabili.

Tale modo di operare tuttavia non manca di produrre conseguenze sulla gestione finanziaria degli enti, in quanto, oltre al rimborso dovuto al tesoriere, viene a

crearsi un fabbisogno aggiuntivo di cassa per provvedere con ulteriore liquidità al pagamento degli interessi.

Per completare il quadro delle evenienze della gestione dalle quali può discendere la necessità del ricorso alle anticipazioni di cassa è necessario far presente che nell'esercizio 1993 è verosimile che possa aver avuto incidenza anche un ritardo nella erogazione dei contributi erariali da porre in relazione con la complessità del regime transitorio introdotto per tale esercizio dal D.P.R. n.504 del 1992. Va ancora evidenziato che non può essere escluso che alcuni enti che non hanno fatto ricorso ad anticipazioni di cassa possano aver ovviato alla carenza di cassa ricorrendo a comportamenti non corretti sotto il profilo della legittimità e della regolarità della gestione, quali ad esempio l'impiego di fondi vincolati e l'utilizzazione di disponibilità provenienti dal ritardato versamento di fondi inseriti nelle partite di giro.

Dall'esame dei dati riportati nei prospetti si evince, in primo luogo, che il fenomeno osservato non trova omogenea distribuzione nel territorio. Difatti, sono solo sei gli enti del nord del Paese inclusi nell'indagine speciale, mentre spicca il dato di talune regioni del centro (il Lazio) e del sud (Campania, Sicilia, Calabria e Basilicata) ove il ricorso massiccio alle anticipazioni riguarda un numero consistente di enti.

Il primo aspetto dell'indagine che merita particolare evidenziazione è quello relativo ai valori più elevati del rapporto tra interessi impegnati e totale degli accertamenti di entrata corrente.

Vengono quindi riportati i dati relativi agli enti che espongono le situazioni più onerose (valori superiori al 3%) e posti a confronto con i più significativi saldi di bilancio:

Esercizio 1993

(importi in milioni di lire)

Ente	Rapporto interessi Impegni Acc. Tit. I, II, II Entrata	Interessi impegnati conto competenza	Interessi pagati conto competenza	Situazione economica di competenza	Situazione economica di cassa
Modica	3,64%	1 818	1 366	879	1.557
Paola	3,29%	584	446	1.415	1.455
Mercogliano	3,25%	264	0	- 84	209
Fondi	3,16%	700	540	- 1.408	458
Anzio	3,15%	1.192	1 192	924	- 896

E' interessante notare inoltre che quasi tutti gli enti selezionati sulla base di uno sfavorevole rapporto tra entrata corrente ed interessi impegnati, nel 1993 hanno riportato un deficit di cassa.

E' da dire al riguardo, tuttavia, che non sempre tale deficit assume valori significativi.

Il valore più elevato del rapporto tra il deficit di cassa e le entrate correnti si rinviene nel comune di Cori (nel Lazio) con il 26,31%. In tale ente lo scoperto di cassa al termine dell'esercizio 1993 raggiunge circa 2,5 miliardi di lire.

Per ulteriori considerazioni circa la situazione deficitaria di cassa si fa rinvio ai dati esposti nel prospetto ed alla più completa rappresentazione contenuta nelle tabelle allegate. Si ritiene, invece, di porre in evidenza la situazione degli enti che dimostrano un andamento crescente al riguardo. Tale andamento si rinviene accompagnato ad importi di non trascurabile valore nei seguenti enti:

1) Salerno da 15,693 miliardi dell'esercizio 1992 a 28,623 di quello successivo;

- 2) Potenza da 8,836 miliardi dell'esercizio 1992 a 18,598 di quello successivo;
- 3) Vittoria da 6,806 miliardi dell'esercizio 1992 a 8,199 di quello successivo;
- 4) Mentana da 2,696 miliardi dell'esercizio 1992 a 3,350 di quello successivo.

In merito al mancato pagamento di interessi su anticipazioni impegnati in conto competenza si rileva la seguente situazione:

- a) enti che a fronte di rilevanti impegni in conto competenza non dispongono alcun pagamento: Trecase (NA), Mercogliano (AV), Salerno, Mirabella Imbaccari (CT);
- b) enti che fanno registrare un rapporto tra pagamenti ed impegni in conto competenza per interessi inferiore al 50 %: Vietri sul Mare (SA), Cicciano (NA), Montescaglioso (MT), Montalto Uffugo (CS), Sant'Agata Li' Battiati (CT), Pozzallo (RG).

Gli enti che hanno inserito nel conto consuntivo dell'esercizio 1993 un fondo di cassa iniziale negativo sono: Mercogliano, S. Giuseppe Vesuviano e S. Marco in Lamis.

E' appena il caso di ribadire al riguardo che si tratta di impostazioni contabili anomale, in quanto ove è impostata correttamente la contabilità dei movimenti di fondi si possono verificare situazioni di scoperto di cassa a fine anno rilevabili dal saldo negativo delle operazioni intrattenute con il tesoriere, ma non fondi di segno negativo.

E' eloquente al riguardo la situazione di Mercogliano che al termine del 1992 esponeva l'assenza di residui passivi per anticipazioni di cassa e, poi, iscriveva nel conto dell'esercizio successivo un fondo di cassa negativo pari a circa un miliardo.

Per completare l'analisi critica della gestione degli enti inseriti nel campione sono state esaminate le relative relazioni dei collegi dei revisori al fine di verificare in primo luogo se in tal sede è fatto cenno al ricorso ad anticipazioni di cassa ed alle connesse difficoltà finanziarie. Si è quindi valutato se tali organi si sono limitati a

riportare l'oggettiva esistenza di tale situazione o se si sono spinti ad effettuare valutazioni critiche al riguardo.

Sotto il primo dei profili evidenziati si rileva che sono, invero, piuttosto rari i casi in cui le relazioni in argomento si fanno carico di trattare il fenomeno. Ancor più rari sono i casi in cui esse esprimono valutazioni atte a considerare gli effetti che il massiccio ricorso alle anticipazioni comporta alle finanze dell'ente.

Per gli enti del nord soggetti all'indagine non vi sono relazioni di rilievo. Al centro si segnala quella relativa al comune di Aulla (MS), ove si rileva che, pur registrandosi una diminuzione del costo degli interessi passivi, l'esposizione nei confronti del tesoriere rimane ancora consistente. Anche se la causa delle difficoltà di cassa è in parte da addebitare al ritardo nella erogazione dei contributi erariali, il collegio non manca di richiamare l'amministrazione a programmare tempestivamente un'azione di contenimento della spesa e di accelerare le procedure di riscossione delle entrate proprie (segue l'esposizione di significativi indici di bilancio).

Sempre per gli enti del centro la relazione del comune di Mentana tratta l'argomento, pur non diffondendosi in rilievi critici.

Nella Campania appaiono rilevanti le relazioni dei comuni di Sessa Aurunca (CE) e di Terentola Ducenta (CE). La prima evidenzia una discrepanza tra le scritture dell'ente ed il conto del tesoriere, in parte dovuta all'addebito del rimborso di anticipazioni di cassa (per lire 2.161.115.054) non ancora riconosciute con regolari atti deliberativi; il caso in esame rientra quindi tra quelli relativi alla mancata o incompleta contabilizzazione delle anticipazioni di cassa. Ove la contabilizzazione fosse correttamente avvenuta lo scoperto di cassa al termine dell'esercizio 1993 avrebbe raggiunto una cifra ben più elevata dei 322 milioni esposti nel consuntivo.

La seconda relazione individua la causa del ricorso alle anticipazioni nella mancata attivazione di tutti gli adempimenti necessari per giungere alla riscossione dei ruoli emessi.

La relazione relativa al comune di Racale (LE) segnala l'esistenza di residui passivi per anticipazioni di cassa da rimborsare e che la situazione di cassa al 31 dicembre 1993 non risulta affatto migliorata rispetto all'esercizio precedente.

Per gli enti della Sicilia, regione tra quelle ove i fenomeni osservati assumono dimensioni più consistenti, solo quattro collegi dei revisori hanno preso in esame l'esistenza di anticipazioni di cassa.

Di notevole spessore critico appare quella relativa al comune di Pozzallo ove si pone in osservazione anche il rapporto intercorrente con il Tesoriere e le modalità di concessione delle anticipazioni che non appaiono conformi a quelle stabilite nella relativa convenzione.

Nella relazione riguardante il comune di Vittoria, preso atto della notevole onerosità degli interessi, i revisori suggeriscono di dar corso alla alienazione di beni patrimoniali per ridurre drasticamente il ricorso all'indebitamento bancario.

Più laconiche sono le relazioni dei comuni di Francofonte e di Pachino che si limitano essenzialmente a riferire dell'esistenza di anticipazioni e del connesso scoperto di cassa.

5. La gestione degli investimenti

5.1 Premessa

Nell'esercizio 1993 prosegue e si rafferma la tendenza osservata in quello precedente della flessione delle nuove iniziative d'investimento da parte degli enti locali (diminuzione degli impegni in conto competenza).

Anche per l'esercizio in esame si pongono essenzialmente a fondamento della diminuita propensione degli enti ad effettuare spese in conto capitale gli effetti delle manovre restrittive sulle autorizzazioni di spesa e le politiche di limitazione dell'accesso al credito erogato dalla Cassa depositi e prestiti e dal sistema bancario.

La tendenza osservata trova riscontro in modo particolare sul fronte della spesa rilevandosi un decremento degli impegni in conto competenza e dei pagamenti totali.

Sul versante dell'entrata si assiste, invece, ad una contrazione delle risorse mobilitate per impieghi in conto capitale, inferiore alle attese in quanto non si è dimostrato particolarmente elevato il decremento degli accertamenti in conto competenza per accensione di prestiti da parte dei comuni.

Permane la situazione di accumulo dei residui passivi, la cui enorme massa al termine dell'esercizio risulta, tuttavia, lievemente diminuita.

Nondimeno si appalesa cospicua l'entità assunta dai residui attivi (entrate accertate e non riscosse) la cui mole fa registrare una lieve diminuzione.

Le linee di tendenza osservate pongono in evidenza un momento difficile per quanto attiene all'azione di investimento da parte degli enti locali che ha tradizionalmente rappresentato un significativo stimolo all'attività economica, attivando processi favorevoli allo sviluppo occupazionale.

La diminuita propensione agli investimenti da parte degli enti locali deve, poi, essere valutata in relazione al ruolo trainante che essi erano andati ad assumere nel panorama della spesa in conto capitale del settore.

La spesa erogata per investimenti dai comuni e dalle province ha rappresentato, difatti, nel 1993 quasi il 40% della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche. Non può, peraltro, sottacersi che un'analisi delle difficoltà in cui versa il settore della spesa in conto capitale degli enti locali deve tener conto dello stato complessivo della finanza locale, le cui ristrettezze hanno provocato effetti più marcati sugli investimenti. Ciò in quanto le spese in esame presentano un grado di rigidità evidentemente inferiore a quello della spesa corrente e possono, quindi, essere più agevolmente comprese.

Altro aspetto che necessita di essere attentamente osservato è costituito dalla localizzazione geografica delle tendenze rilevate, per verificare se la diminuzione delle spese in conto capitale riscontrata a livello nazionale assuma valori più elevati in determinate regioni. Al riguardo si rileva che l'addensamento dei valori da considerarsi di segno negativo nelle regioni meridionali ed insulari fa emergere una situazione con una spiccata caratterizzazione territoriale.

5.2 Il quadro normativo di riferimento

Circa gli indirizzi generali della manovra di finanza locale relativa all'esercizio 1993 si è trattato diffusamente a suo luogo (Parte II, cap.1); in questa sede è sufficiente, pertanto, accennare agli aspetti particolari relativi al settore degli investimenti.

Al riguardo va ricordato in primo luogo che il contesto normativo previgente non ha subito nel corso del 1993 rilevanti modificazioni rispetto agli anni precedenti. Partitamente nell'ambito dei trasferimenti di capitali si segnala ancora che essi sono in larga parte rappresentati da trasferimenti erariali a carico del fondo per lo sviluppo degli investimenti amministrato dal Ministero dell'interno.

Si evidenzia, poi, che è stata data una prima parziale attuazione alla normativa di cui alla legge n.142 del 1990. Si è provveduto alla istituzione del fondo nazionale "ordinario" diretto a contribuire allo sviluppo degli investimenti degli enti lo-

cali e del fondo nazionale "speciale", destinato a particolari aree, che ha già avuto operatività a partire dall'esercizio 1993.

E' stata data attuazione alle disposizioni legislative dettate per l'anno 1993 dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, emanato in base alla delega conferita con legge n.421 del 1992. Tale normativa è a carattere transitorio, in quanto a partire dall'esercizio 1994 è prevista la messa a regime di un nuovo sistema che innova il consueto assetto della contribuzione erariale che ha regolato sinora il settore degli investimenti degli enti locali.

Il decreto legislativo n.504 del 1992, per la parte che qui interessa, disciplina le assegnazioni in favore degli Enti locali a carico del fondo per gli investimenti. In special modo, per i trasferimenti finalizzati allo sviluppo degli investimenti delle province, dei comuni e delle comunità montane non vengono previsti nuovi stanziamenti per l'anno 1993, prevedendosi per il finanziamento dei mutui da contrarre nell'anno 1993, l'utilizzazione delle quote dei fondi assegnati negli anni precedenti e non ancora impiegate.

Correlativamente lo stanziamento del fondo per lo sviluppo degli investimenti delle province e dei comuni è stato fissato in lire 11.671,5 miliardi, corrispondenti all'importo dei contributi concessi dallo Stato per finanziare l'ammortamento dei mutui contratti nel corso degli anni precedenti dagli enti locali a tutto il 31 dicembre 1992 e le quote dei contributi relative agli anni 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992 assegnate, ma non utilizzate nel corso dei precedenti esercizi.

Da quanto sopra risulta agevole la constatazione che non sono stati previsti nuovi finanziamenti in conto capitale rispetto a quelli stanziati negli esercizi precedenti.

Per quanto attiene, poi, alle fonti di finanziamento costituite dal ricorso al credito, gli aspetti salienti che vanno segnalati in ordine all'esercizio 1993 devono sintetizzarsi come segue:

- a) riconferma nelle linee generali di taluni criteri che già regolavano il settore del credito per gli enti locali, quali ad esempio la necessità della predisposizione da parte degli stessi del piano finanziario, quale presupposto indispensabile per l'approvazione, mediante delibera consiliare, dell'investimento (art.4 del decreto legge n.65 del 1989, convertito in legge n.155 del 1989), nonché delle modalità riguardanti la contrazione dei mutui con Istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti (art.5 del decreto legge n.310 del 1990, convertito in legge n.403 del 1990);
- b) mantenimento dell'estensione anche agli altri Istituti di credito della facoltà di concedere i mutui previsti da leggi speciali (art.14 del decreto legge n.151 del 1991, convertito in legge n.202 del 1991);
- c) previsione dell'applicazione delle disposizioni sulla Tesoreria unica anche per le somme disponibili sui mutui stipulati con Istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti qualora gli interessi siano posti a carico dello Stato (art.14 *bis* del decreto legge n.151 del 1991);
- d) conferma della facoltà di utilizzare per lavori suppletivi o di variante le economie verificatesi nella realizzazione di opere pubbliche (art.20 della legge n.412 del 1991).

Da sottolineare tra le nuove disposizioni concernenti l'esercizio di riferimento, quella con la quale è stata sancita la proroga per l'intero anno 1993 della sospensione dei finanziamenti mediante mutui previsti da leggi speciali, con onere totale o parziale dello Stato da concedere dalla Cassa depositi e prestiti (art.1 della legge 23 dicembre 1992, n.498).

Al riguardo deve essere considerato che non solo talune eccezioni al divieto sopra descritto erano già previste all'art.1 del decreto legge 11 luglio 1992, n.333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n.359, ma altre ne sono state poste successivamente in materia di edilizia sanitaria e di edilizia scolastica e per gli oneri relativi all'abbattimento delle barriere architettoniche.

Da ultimo va ricordato che è stato determinato in lire 4.000 miliardi il tetto massimo per l'erogazione complessiva di mutui relativi agli investimenti degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti nel corso dell'esercizio 1993 (art.8 del decreto legge 20 maggio 1993, n.155, convertito con modificazioni nella legge 19 luglio 1993, n.243) a fronte di lire 6.000 miliardi dell'anno precedente.

Le nuove restrizioni di cui sopra sono state dettate dall'esigenza di contenere in limiti molto ristretti l'attività creditizia della Cassa depositi e prestiti, al fine di porre sotto controllo la finanza pubblica, nonché di contribuire al rimedio dello stato di dissesto dei conti pubblici.

Va anche segnalato il disposto dell'art.46 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, il quale dispone che i mutui per il finanziamento delle opere pubbliche destinate all'esercizio dei servizi pubblici possono essere assunti soltanto se i contratti di appalto sono realizzati sulla base di progetti "chiavi in mano" e a prezzo non modificabile in aumento, con procedura di evidenza pubblica e con esclusione della trattativa privata.

In base a tale normativa per la realizzazione delle opere pubbliche destinate all'esercizio di pubblici servizi è necessaria, inoltre, la redazione di un piano economico-finanziario (diverso dal piano finanziario previsto dall'art.4 del decreto legge 2 marzo 1989, n.65, ma ad integrazione di questo) che dimostri l'equilibrio economico dell'investimento. Difatti mentre il piano finanziario è finalizzato alla previsione dei flussi necessari per la realizzazione dell'opera onde consentire l'allocazione nei bilanci delle relative somme, il piano economico finanziario, che riguarda esclusivamente le opere destinate all'esercizio di servizi pubblici, è impostato sulla base di criteri propri della contabilità economica.

Esso infatti è diretto ad accertare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, ponendo a confronto tutti gli oneri relativi all'opera da realizzare, inclusi quelli di gestione, con i proventi delle tariffe, operando così una valutazione complessiva in termini di costo, piuttosto che di flusso

Si richiamano, per quanto attiene alle direttive emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel settore degli investimenti degli enti locali, tutte le prescrizioni di cui è cenno nella relazione presentata nell'esercizio precedente.

5.3 Entrata

Per quantificare le disponibilità finanziarie destinate agli investimenti degli enti locali di competenza della Sezione, si procede, come di consueto, ad esaminare le risultanze dell'esercizio 1993 relativamente:

- alle alienazioni di beni patrimoniali al netto degli ammortamenti, Tit. IV ctg. 1^a;
- alle riscossioni dei crediti al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da Tesoreria statale, Tit. IV ctg. 3^a;
- ai trasferimenti di capitali, Tit. IV ctg. 2^a;
- alle accensioni di prestiti, Tit. V ctg. 2^a.

Dai dati relativi agli accertamenti in conto competenza del complesso degli enti oggetto del presente referto, si rileva la consistenza delle fonti di finanziamento considerate nel biennio 1992 - 1993.

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

	1992	1993	Variazione %
Alienazione beni patrimoniali	1.611.923	1.287.706	- 20,0
Riscossione crediti	1.677.817	2.056.080	22,5
Trasferimenti di capitali	7.086.680	6.570.496	- 7,0
Accensione prestiti	6.725.641	6.243.465	- 7,0
TOTALE	17.102.061	16.157.747	- 5,5

Dalla tabella sopra riportata si evince che il totale degli accertamenti relativi alle fonti di entrata prese in esame fa registrare una flessione inferiore a quella veri-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ficatasi nell'esercizio precedente, anche se si assiste a significative variazioni delle singole voci.

Difatti, mentre è pienamente conforme alle attese la contrazione della fonte di provvista finanziaria derivante dai trasferimenti di capitale, che decrescono di circa il 7% rispetto all'esercizio precedente, altrettanto non si verifica per il ricorso ai prestiti per i quali la manovra avrebbe dovuto comportare un più elevato ridimensionamento.

Assume quindi toni meno intensi la tendenza osservata nell'esercizio precedente del notevole ridimensionamento della componente relativa all'accensione dei prestiti, per la quale si registra un decremento del 7%, a fronte del 10,73% del biennio precedente.

La riduzione delle due principali voci di entrata (trasferimenti e accensioni di prestiti) si attesta per entrambe a 7 punti percentuali, mentre il totale delle risorse destinate agli investimenti decresce del 5,5%.

E' da osservare che nel biennio precedente il complesso delle fonti di finanziamento faceva registrare un decremento di circa il 9% e che quindi, pur permanendo la tendenza al decremento, se ne riscontra una significativa attenuazione.

Pernangono di scarso rilievo le voci relative all'autofinanziamento che nel complesso si attestano a poco più del 20% delle fonti di entrata in esame, nonostante il significativo incremento degli accertamenti per riscossione di crediti.

Passando all'analisi del rapporto di composizione, si rilevano i seguenti dati:

	1991	1992	1993
Alienazione beni patrimoniali	7,2	9,4	8,0
Riscossione crediti	11,7	9,8	12,7
Trasferimenti di capitali	40,6	41,5	40,7
Accensione prestiti	40,4	39,3	38,6
TOTALE	100	100	100

I dati esposti confermano che la tendenza più evidente relativa al finanziamento degli investimenti è costituita nell'ultimo esercizio dalla flessione dei trasferimenti in conto capitale a favore degli enti locali e dal minore ricorso all'accensione dei prestiti.

Nel triennio in esame, si assiste ad un andamento ondivago della principale voce di entrata in conto capitale. Difatti, nel rapporto di composizione, i trasferimenti di capitale fanno registrare un aumento nell'esercizio 1992 ed una diminuzione in quello successivo. Per le accensioni di prestiti si rileva, invece, un costante decremento.

Si verifica, inoltre, nel 1993 un recupero da parte delle fonti di autofinanziamento che nel complesso guadagnano un punto e mezzo nel rapporto di composizione.

A tale riguardo è da notare tuttavia l'interrompersi della tendenza all'incremento delle alienazioni di beni patrimoniali che faceva intravedere un pur lento avvio di programmi di dismissione.

Dall'esame dei dati disaggregati per categoria di enti emergono le seguenti risultanze:

PROVINCE

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

	1992		1993		Variaz. %
	accertamenti competenza	compos.	accertamenti competenza	compos.	
Alienazione beni patrimoniali	41.035	1,8	49.403	2,6	20,39
Riscossioni crediti	201.093	9,2	83.971	4,4	- 58,24
Trasferimenti di capitali	965.675	44,1	823.819	43,3	- 14,68
Accensione prestiti	982.873	44,9	945.680	49,7	- 3,78
TOTALE	2.190.676	100	1.902.873	100	- 13,13

Dai dati relativi alle province emergono risultati conformi alle linee programmatiche desumibili dalla normativa emessa in materia.

Si assiste, tuttavia, ad un decremento nel complesso delle fonti di autofinanziamento che già rivestivano un peso irrisorio nel complesso delle voci di entrata in conto capitale (7% nel 1993). Tra tali fonti va però notato l'aumento degli accertamenti relativi all'alienazione di beni patrimoniali.

Decrescono inoltre sia i trasferimenti di capitali che l'accensione di prestiti e ciò comporta la diminuzione del 13,13% delle risorse mobilitate.

COMUNI

Fonti di finanziamento

(importi in milioni di lire)

	1992		1993		Variaz. %
	accertamenti competenza	compos.	accertamenti competenza	compos.	
Alienazione beni patrimoniali	1.454.001	10,5	1.230.763	9,5	- 15,35
Riscossioni crediti	1.448.622	10,5	1.949.500	15,0	34,57
Trasferimenti di capitali	5.256.481	37,9	4.551.556	35,0	- 13,41
Accensione prestiti	5.707.441	41,1	5.261.790	40,5	- 7,80
TOTALE	13.866.545	100,0	12.993.609	100,0	- 6,29

Deve essere osservato preliminarmente che le risorse accertate dai comuni per iniziative d'investimento rappresentano per il 1993 l'80,4% di quelle del complesso degli enti presi in esame, per cui le risultanze di questi condizionano largamente i dati complessivi esposti in precedenza.

Relativamente alle fonti di autofinanziamento si rileva una diminuzione dei proventi delle alienazioni dei beni patrimoniali ed un aumento delle riscossioni di crediti. Nel complesso tali voci raggiungono nel 1993 il 24,5% delle fonti di entrata considerate, a fronte del 21% del precedente esercizio.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si assiste ad un decremento di oltre il 13% dei trasferimenti di capitali che può essere posto in correlazione diretta con le linee di contenimento della spesa statale poste nella manovra annuale.

Non appare, invece, del tutto conforme alle attese il decremento (7,8%) delle accensioni di prestiti di cui si tratterà più diffusamente oltre.

Tale valore, comunque, dovrebbe essere maggiormente imputato al diminuito ricorso al credito presso il settore bancario, in quanto le concessioni da parte della Cassa depositi e prestiti hanno fatto registrare nel 1993 un aumento per via dell'espansione dell'attività creditizia in forza di leggi speciali (in particolare relativamente all'edilizia scolastica).

Sotto il profilo delle erogazioni da parte della Cassa depositi e prestiti che dovrebbero dispiegare una più diretta influenza sui flussi di cassa degli enti si rileva, invece, una consistente flessione (oltre il 13%).

COMUNITA' MONTANE*Fonti di finanziamento*

(importi in milioni di lire)

	1992		1993		Variaz. %
	accertamenti competenza	compos.	accertamenti competenza	compos.	
Alienazione beni patrimoniali	116.887	11,2	7.540	0,6	- 93,55
Riscossioni crediti	28.102	2,7	22.609	1,8	- 19,54
Trasferimenti di capitali	864.524	82,7	1.195.121	94,8	38,24
Accensione prestiti	35.327	3,4	35.995	2,8	1,89
TOTALE	1.044.840	100,0	1.261.265	100,0	20,71

Il dato più significativo per questa categoria di enti è costituito dal notevole incremento delle risorse accertate. Si rileva, difatti, nel complesso, un aumento di oltre il 20% degli accertamenti in conto competenza.

Altro aspetto notevole è costituito dal peso rivestito dai trasferimenti di capitali che nell'esercizio 1993 rappresentano il 94,8% delle fonti di entrata in conto capitale. L'aumento di oltre il 38% degli accertamenti relativi ai trasferimenti di capitali appare di segno opposto alla dotazione degli stanziamenti del fondo per lo sviluppo degli investimenti di pertinenza delle comunità montane e deve, quindi, trovare fondamento in erogazioni che non provengono dal bilancio dello Stato o, quantomeno, dalla rubrica del Ministero dell'interno.

Si rileva la scarsa significatività delle fonti di autofinanziamento che nell'esercizio 1993 subiscono una forte contrazione (specie l'alienazione di beni patrimoniali) e che raggiungono nell'insieme solo il 2,4% delle voci di entrata considerate.

Si rileva, infine, un notevole incremento del ricorso al credito. Tale voce rimane, tuttavia, di scarsa significatività, raggiungendo solo il 2,8% del totale.

5.3.1 Le alienazioni di beni patrimoniali

Nel contesto di scarsità delle risorse da destinare a nuove iniziative di investimento dovrebbe andare ad acquisire rilievo l'azione di dismissione di beni patrimoniali i quali, peraltro, in molti casi non vengono gestiti dagli enti in modo adeguato alla realizzazione delle loro potenzialità di reddito.

Dalle risultanze dei consuntivi del complesso degli enti di competenza della Sezione risultano negli esercizi 1992 e 1993 i seguenti movimenti finanziari:

PROVINCE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	41.035	32.884	37.099
1993	49.403	21.424	56.154

COMUNI

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	1.454.001	1.084.223	1.947.207
1993	1.230.763	974.765	2.034.032

COMUNITA' MONTANE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	116.887	13.920	179.341
1993	7.540	17.953	53.787

Dal complesso dei dati sopra riportati si evince che nell'esercizio 1993 si interrompe la tendenza alla crescita delle dismissioni patrimoniali rilevata, relativamente agli accertamenti in conto competenza, nell'esercizio precedente.

Sotto il profilo degli accertamenti in conto competenza che corrispondono all'avvio di iniziative di dismissione si rileva che nell'esercizio 1993 solo le province fanno registrare una crescita.

Relativamente ai comuni si rileva, invece un decremento di circa 224 miliardi pari al 15,35%.

Di ben altra entità appare la diminuzione degli accertamenti delle comunità montane che ascende al 93,55%, tanto fare intravedere una brusca interruzione dei programmi di alienazione di beni da parte di tale categoria di enti.

Per quanto concerne, invece, le riscossioni totali, l'esercizio in esame comporta variazioni in diminuzione che si pongono in linea di continuità con le tendenze già in atto. Contrasta con l'andamento generale il solo dato relativo alle comunità montane ove le riscossioni totali fanno registrare un aumento del 29%. La rilevata diminuzione delle riscossioni (con esclusione delle comunità montane) si riverbera sull'andamento dei residui, comportando un ulteriore aumento della massa di credito in attesa di realizzo delle province e dei comuni.

Nel complesso si rilevano andamenti riflessivi per la categoria di entrate in esame sia sotto il profilo dell'avvio di nuove iniziative di dismissione sia per le difficoltà riscontrate nella realizzazione dell'entrata che nel conseguente accumulo di crediti in attesa di tramutarsi in effettiva liquidità.

La disaggregazione per enti dimostra, per quanto riguarda le province, che solo quelle dell'Emilia Romagna fanno registrare riscossioni significative, anche se in diminuzione (si passa da 15 a 13 miliardi), seguono la Toscana e l'Umbria (rispettivamente con 1,8 e 1,6 miliardi) gli altri dati regionali sono di importo trascurabile. Per i comuni si rileva che il più elevato livello delle riscossioni si è verificato nell'Emilia Romagna (160,7 miliardi) seguita dal Veneto (111,2 miliardi) gli altri dati regionali sono di importo trascurabile.

La massa più consistente dei residui totali attivi è ancora localizzata nelle regioni settentrionali, mentre gli aumenti più elevati si registrano nella Valle d'Aosta ove l'ammontare complessivo dei residui è comunque esiguo (630 milioni), in Calabria (residui totali 25,7 miliardi) e nel Lazio (residui totali 136,7 miliardi di cui 48,6 nel comune di Roma).

5.3.2 Le riscossioni di crediti

Risulta dai consuntivi esaminati dalla Sezione che per l'intero complesso degli enti censiti le riscossioni di crediti hanno determinato nei due esercizi considerati i seguenti movimenti finanziari:

PROVINCE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	201.093	96.308	285.793
1993	83.971	57.573	298.651

COMUNI

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	1.448.622	845.565	2.918.102
1993	1.949.500	1.399.396	3.445.960

COMUNITA' MONTANE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	28.102	24.821	14.704
1993	22.609	21.078	15.078

E' necessario precisare che le entrate prese in esame in questa sede sono al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla Tesoreria statale, mentre riguar-

dano complessivamente le riscossioni di crediti vantati nei confronti dello Stato, delle regioni e degli enti del settore pubblico.

Si registra per il complesso degli enti considerati un incremento degli accertamenti in conto competenza (anche se le province e le comunità montane fanno registrare variazioni di segno opposto). Meno accentuato è l'incremento delle riscossioni totali dovuto esclusivamente ai comuni.

Relativamente ai comuni, che sono gli enti che fanno registrare movimenti maggiormente significativi per tale voce di entrata, si rileva la crescita sia a livello di competenza che di cassa accompagnata però dal consistente divario tra gli accertamenti e le riscossioni totali.

Ciò fa emergere la persistenza delle difficoltà alla realizzazione dei crediti in argomento dalla quale consegue la costante crescita dei residui. Si rileva, infatti, che al termine dell'esercizio 1993 la mole dei residui relativi alle amministrazioni comunali risultava accresciuta di oltre 500 miliardi.

5.3.3 I trasferimenti di capitale

Per quanto concerne il settore dei trasferimenti di capitale di provenienza erariale si fa riferimento essenzialmente a quelli erogati dal Ministero dell'interno, data la scarsa significatività di quelli provenienti da altre amministrazioni dello Stato.

Si rileva al riguardo che anche per l'esercizio 1993 sono rimasti in uso i già vigenti sistemi di trasferimenti di fondi agli enti locali, trovando applicazione il regime transitorio previsto dall'art.28 del decreto legislativo n.504 del 1992.

La norma innanzi citata, come meglio esplicitato in precedenza, ha raffreddato i flussi dei trasferimenti erariali per investimenti impiegando a tal uopo le sole disponibilità non utilizzate negli esercizi precedenti (v. pag.4). Il fondo per gli investimenti degli enti locali è allocato in due capitoli di spesa del bilancio del Ministero dell'interno, l'uno relativo ai comuni e alle province (Cap.7232), l'altro alle Co-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

munità montane (Cap.7233) dotati rispettivamente dei seguenti stanziamenti in conto competenza per l'esercizio 1993: lire 11.671,5 miliardi e lire 79,4 miliardi.

Dai dati di consuntivo del Ministero in parola emerge che a carico dei fondi predetti sono stati effettuati pagamenti nel 1993 per lire 10.180 miliardi.

Ponendo a raffronto il totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio in esame con quelli degli esercizi precedenti si rilevano i seguenti indici di variazione:

esercizio 1991 = 100 esercizio 1992 = 89,96 esercizio 1993 = 93,04
(pagato 10.941,1 miliardi) (pagato 9.843,7 miliardi) (pagato 10.180,6 miliardi)

Passando all'esame dell'andamento dei trasferimenti di capitale sulla base delle risultanze dei conti consuntivi del complesso degli enti di competenza della Sezione, e prendendo in considerazione i flussi finanziari complessivi, con inclusione, quindi, di quelli provenienti dalle regioni, dagli enti pubblici e da altre amministrazioni dello Stato, si rilevano i seguenti movimenti finanziari:

PROVINCE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	965.675	1.148.121	2.213.814
1993	823.819	648.504	2.320.559

COMUNI

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	5.256.481	4.222.496	13.729.486
1993	4.551.556	4.242.056	13.393.106

COMUNITA' MONTANE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c. competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	864.524	727.668	2.602.836
1993	1.195.121	780.667	2.823.350

Si assiste anche per il 1993 ad una flessione degli accertamenti che non appare del tutto coerente con il pur lieve aumento degli impegni totali a carico del fondo degli investimenti di cui si è detto in precedenza.

D'altra parte per i trasferimenti in parola non è possibile un preciso confronto tra le somme erogate dal bilancio dello Stato e quelle accertate dai comuni, sia per la discrasia temporale esistente tra le procedure di erogazione (essendo la spesa in esame annoverata tra quelle in conto capitale si considera impegnato l'intero stanziamento) e quelle di acquisizione dei contributi da parte degli enti locali, che per via dell'allocazione di tali fondi nei bilanci degli enti locali.

A tale ultimo riguardo è dato rilevare che i trasferimenti provenienti dal fondo per gli investimenti trovano allocazione al pari di altre contribuzioni erariali nel titolo II dell'entrata.

Tale impostazione contabile che trova ragione nel fatto che i contributi in esame hanno per oggetto l'ammortamento di mutui, oneri questi annoverati tra le spese correnti, non consente alla Sezione di poter fornire dati analitici al riguardo.

Sotto il profilo degli accertamenti in conto competenza si pone in tendenza opposta a quella osservata il dato relativo alle comunità montane, che fanno registrare un aumento di circa il 38,24%. Si tratta, evidentemente, di assegnazioni provenienti dal Ministero delle risorse agricole e dalle amministrazioni regionali.

Sul fronte della cassa si rileva una notevole diminuzione delle riscossioni delle province, mentre aumentano in modo scarsamente rilevante quelle dei comuni

e più significativamente quelle delle comunità montane. La mole complessiva dei residui diminuisce lievemente (- 0,05%). Va quindi ancora evidenziata la consistenza di tale componente e la sua permanenza nel tempo, indice della lentezza con la quale gli enti percettori riescono a vedere concretizzate le loro aspettative di riscossione.

5.3.4 Le accensioni di prestiti

Relativamente alle fonti di finanziamento degli investimenti costituite dal ricorso al credito, come evidenziato nel capitolo relativo al quadro normativo, si è assistito nel 1993 alla riconferma delle linee generali della disciplina che regolava il settore nell'esercizio precedente. Tali disposizioni avevano determinato già nell'esercizio 1992, rispetto a quello precedente, una forte contrazione degli accertamenti ed una meno intensa dei flussi finanziari di cassa destinati al sostegno degli investimenti provenienti sia dalla Cassa depositi e prestiti che dal parallelo canale privato (pari per il complesso degli enti in esame al 12% per gli accertamenti ed al 2% per le riscossioni totali).

La contrazione suddetta si poneva quale brusca inversione di tendenza di un andamento che aveva visto nel 1991 aumentare del 25% la massa complessiva delle riscossioni dovute ad accensioni di prestiti.

Nel 1993 per il complesso degli enti in esame si verifica una diminuzione del 7% degli accertamenti in conto competenza ed un lieve aumento del flusso di cassa in entrata pari al 2,2%.

Nell'esercizio in esame si assiste, quindi, ad un meno significativo raffreddamento del canale di finanziamento dovuto al ricorso al credito, e ciò potrebbe apparire non del tutto in linea con le misure normative adottate.

Difatti, volendo estrapolare un filo conduttore dal complesso delle disposizioni che hanno disciplinato la materia negli ultimi anni si rileva la minor propensione da parte dello Stato ad intervenire per alleviare gli oneri finanziari sostenuti

dagli enti per l'ammortamento dei mutui e, comunque, l'orientamento a selezionare le iniziative d'investimento da assistere, individuando settori prioritari d'intervento.

Ciò impone una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali nell'assumere iniziative d'investimento e nel contrarre mutui.

Al riguardo va inoltre precisato che la disposizione volta a regolamentare la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti, limitandola al 30% nel primo semestre (D.P.C.M. 16 gennaio 1992), non è stata riprodotta nell'esercizio 1993, nel quale, pertanto, non vi sono stati vincoli alla cadenza temporale delle operazioni, purché contenute nel limite massimo complessivo di cui si è detto in precedenza.

Dalle risultanze dei conti consuntivi del complesso degli enti di competenza della Sezione emergono i seguenti movimenti finanziari:

PROVINCE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	982.873	1.050.267	3.731.234
1993	945.680	1.023.660	3.119.028

COMUNI

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	5.707.441	5.786.017	17.980.235
1993	5.261.790	5.969.628	15.410.830

COMUNITA' MONTANE

(importi in milioni di lire)

	accertamenti c.competenza	riscossioni totali	residui totali
1992	35.327	29.614	82.759
1993	35.995	23.759	86.500

Si rileva, per il complesso degli enti, una non trascurabile diminuzione degli accertamenti in conto competenza (nuovi mutui concessi) ed un lieve aumento delle riscossioni totali.

Ciò dimostra che la manovra, intesa a non gravare di ulteriori oneri la finanza statale, ha ottenuto l'effetto atteso di raffreddare le nuove assunzioni di mutui. Al raggiungimento di tali obiettivi hanno concorso, peraltro, fattori non legati alla manovra stessa dei quali si dirà diffusamente nel capitolo relativo all'attività contrattuale (Parte IV, cap.5). Al riguardo si rileva che il decremento più significativo degli accertamenti in conto competenza per accensione di prestiti si riscontra nei comuni (- 7,8%) ed è tale da condizionare ampiamente il dato complessivo.

Sotto il profilo degli accertamenti in conto competenza va rilevato il più contenuto decremento fatto registrare dalle amministrazioni provinciali (- 3,7%) e la lieve crescita delle comunità montane (1,89%).

Per le amministrazioni comunali è interessante notare l'aumento del flusso di cassa in entrata pari a quasi lire 200 miliardi che contrasta con la diminuzione degli accertamenti di competenza.

Tale andamento dimostra uno sforzo di razionalizzazione del settore volto ad accorciare la distanza tra le concessioni ottenute e le realizzazioni effettuate. Difatti, pur venendo immesse nel sistema di finanziamento minori risorse aggiuntive, si riesce ad incrementare il flusso di cassa portando a compimento i programmi in corso.

A riprova di quanto sopra si rileva che i residui totali relativi alle accensioni di prestiti dei comuni decrescono al termine dell'esercizio 1993 di circa lire 2.500 miliardi.

Anche per le province diminuiscono i residui totali di circa lire 600 miliardi anche se le riscossioni totali risultano in leggera flessione.

Dai dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente al credito destinato al finanziamento degli investimenti degli enti locali, si rileva per il complesso degli enti (che in questo caso includono anche i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti non contemplati nella presente relazione) un lieve aumento delle concessioni di credito dell'esercizio 1993 (+ 2,7%) rispetto a quelle registrate nel 1992, anno in cui si era verificato un consistente decremento rispetto a quello precedente.

All'interno di tale andamento complessivo, in base ai dati ivi esposti, può essere distinto l'intervento della Cassa depositi e prestiti da quello degli altri istituti erogatori. Si rileva al riguardo che, mentre le concessioni della Cassa mostrano un lieve aumento, l'apporto creditizio degli altri istituti ha fatto registrare una flessione di lire 103 miliardi (pari al 5%).

E' appena il caso di specificare che i dati sopra riportati non possono essere specificamente confrontati con quelli esposti nella presente relazione a proposito delle accensioni di prestiti degli enti locali, sia per la diversità degli enti in esame che per la discrasia temporale esistente tra il momento della concessione da parte degli istituti erogatori e quello dell'accertamento da parte degli enti percettori.

Per completezza di esposizione è necessario far presente che nel corso dell'esercizio in esame ha ricevuto attuazione il decreto legge n.485 del 1992, convertito nella legge n.32 del 1993 che autorizza le regioni e gli enti locali ad assumere mutui per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto.

Per avere un'idea delle dimensioni che possono assumere tali iniziative basti considerare che nell'esercizio 1993 il solo comune di Roma ha assunto un mutuo di

oltre lire 860 miliardi per il ripiano delle perdite dell'azienda tranvie ed autobus e del consorzio servizi di trasporto.

Deve essere ancora ricordato che tra le accensioni di prestiti poste in essere dai comuni vengono contemplate anche quelle destinate al risanamento finanziario degli enti dissestati a norma della legge n. 144 del 24 aprile 1989.

5.4 Spesa

Come di consueto, ai fini della relazione sulla spesa d'investimento degli enti locali, vengono prese in esame le risultanze delle prime quattro categorie di spesa del Tit. II.

Tali categorie sono state, difatti, ritenute rappresentative degli interventi degli enti locali nel settore degli investimenti ed in particolare le prime due ("beni ed opere immobiliari a carico diretto" e "beni mobili, macchine, attrezzature a carico diretto") rappresentano gli investimenti gestiti e realizzati dall'ente locale, mentre le altre due ("trasferimenti di capitali" e "partecipazioni azionarie e conferimenti") configurano trasferimenti di capitali o assegnazioni di fondi a terzi a fini di investimenti realizzati da altri soggetti.

Dai dati relativi a tali elementi contabili risultano i seguenti movimenti finanziari per gli esercizi 1992 e 1993:

(importi in milioni di lire)

	1992		1993			
	impegni competenza	pagamenti totali	impegni competenza	%	pagamenti totali	%
Province	2.525.660	1.908.598	2.069.509	- 18,06	1.765.030	- 7,52
Comuni	11.958.142	9.847.092	10.508.905	- 12,12	9.267.006	- 5,89
Comunità montane	977.395	725.581	1.257.704	28,68	755.865	4,17
TOTALE	15.461.197	12.481.271	13.836.118	- 10,51	11.787.901	- 5,55

Dal raffronto dei due esercizi posti in esame si rileva a livello complessivo una diminuzione degli impegni (10,5%) particolarmente accentuata per le province (18%) e la corrispondente ma meno marcata riduzione dei pagamenti totali, anche in questo caso più intensa per le province (7,5%). Per le comunità montane si rilevano, invece, tendenze opposte all'andamento generale, in quanto si verifica una notevole crescita delle nuove iniziative (+ 28,7% degli impegni in conto competenza) ed una meno accentuata dei pagamenti totali (+ 4%).

Merita attenzione, in particolare, il dato relativo alla cassa in quanto l'ammontare dei pagamenti effettuati in ciascun esercizio rappresenta il "realizzato" in termini finanziari.

Dal confronto dei due esercizi si rileva al riguardo che i pagamenti effettuati dai comuni decrescono di circa lire 580 miliardi (con incidenza di circa il 6%).

Tale dato appare eloquente nel porre in evidenza le difficoltà del settore. Proseguendo nell'analisi della spesa in conto capitale è significativo operare il raffronto tra massa spendibile esistente all'inizio dell'esercizio e quella finale che viene consegnata agli esercizi successivi.

L'esame fondato sulla massa spendibile pone, inoltre, in evidenza il rapporto tra le realizzazioni effettuate e quelle che si sarebbero potute in astratto effettuare nel corso dell'esercizio.

Come è noto, la nozione di massa spendibile non è desumibile da fonti normative e può essere adeguatamente espressa nelle seguenti definizioni:

- la massa spendibile iniziale è formata dai residui passivi ereditati dal precedente esercizio (nella specie 1992) cui vanno aggiunti gli stanziamenti di competenza di quello in corso;
- quella finale si identifica con i residui passivi da riportare.

Tanto si è inteso chiarire per evidenziare che per calcolare la massa spendibile è necessario disporre del dato relativo agli stanziamenti iniziali oltre a quello dei residui totali riportati dall'esercizio precedente.

Tuttavia, per ragioni connesse alla configurazione della base di dati della Sezione, l'analisi non può essere condotta in tali termini per cui si rende necessario prendere in esame altri elementi contabili che possano consentire l'effettuazione di valutazioni analoghe a quelle ricavabili dalle analisi fondate sulla massa spendibile.

Per avere la misura delle disponibilità relative a nuove iniziative, in assenza del dato relativo agli stanziamenti iniziali, è possibile prendere in considerazione quello degli impegni in conto competenza.

Così operando, tuttavia, ci si pone in una fase più avanzata dell'*iter* della spesa e non è possibile dar conto delle economie di bilancio corrispondenti alle iniziative che non si ritiene di attivare o che vengono interrotte.

Sul fronte della gestione dei residui, pur disponendo del dato iniziale (corrispondente a quello dei residui passivi da riportare al termine dell'esercizio precedente), non si ritiene che questo possa essere correttamente utilizzato. Difatti, assemblando il dato relativo agli impegni in conto competenza con quello afferente agli stanziamenti in conto residui, si otterrebbe una combinazione spuria avendo riferimento da un lato ad una situazione determinatasi al termine della gestione di competenza e dall'altro ad una iniziale.

Per tali ragioni sarà necessario aver riguardo al dato relativo agli impegni in conto residui che a sua volta non dà conto dei residui che a vario titolo vengono eliminati.

E' quindi possibile elaborare un'aggregazione contabile per taluni aspetti analoga alla massa spendibile, che viene a collocarsi in un momento più avanzato della gestione, rappresentando quindi la capacità di spesa in termini più concreti.

Si potrebbe, pertanto, tenere in considerazione l'insieme delle iniziative in atto sia relative alla gestione di competenza che a quella dei residui per confrontarlo con le realizzazioni effettuate (pagamenti totali).

Tale confronto prende le mosse dalla rilevazione delle iniziative in atto che è costituito dalle somme delle nuove iniziative (impegni in conto competenza) con

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quelle avviate in esercizi precedenti e tuttora in atto (impegni in conto residui). Tale rilevazione può essere effettuata per il complesso degli enti di competenza della Sezione sull'intero Tit. Il depurato dei movimenti di fondi (versamenti di somme in depositi bancari e in tesoreria statale):

Iniziative in atto nell'esercizio 1992/1993

(importi in milioni di lire)

	impegni c. competenza		impegni c. residui		TOTALE	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Province	2.587.034	2.235.855	8.726.308	8.491.777	11.313.342	10.727.632
Comuni	13.625.272	12.654.387	42.325.661	41.984.225	55.950.933	54.638.612
Comunità Montane	1.093.882	1.327.499	3.417.507	3.370.790	4.511.389	4.698.289
TOTALE	17.306.188	16.217.741	54.469.476	53.846.792	71.775.664	70.064.533

Dal raffronto delle realizzazioni effettuate negli esercizi in esame con le iniziative in atto si rileva che solo una piccola parte di esse si traduce in concreto:

*Raffronto iniziative in atto - Realizzazioni**(Tit. II depurato dei movimenti di fondi)*

(importi in milioni di lire)

	1992			1993		
	iniz. in atto imp.c.+imp.r.	realizzaz. pagam. tot.	%	iniz. in atto imp.c. + imp.r.	realizzaz. pagam. tot.	%
Province	11.313.342	1.962.546	17,34	10.727.632	1.858.585	17,28
Comuni	55.950.933	11.263.166	20,13	54.638.612	11.336.846	20,74
Comunità Montane	4.511.389	814.587	18,05	4.698.289	833.180	17,73
TOTALE	71.775.664	14.040.299	19,56	70.064.533	14.024.611	20,01

Proseguendo nella logica espositiva adottata nelle precedenti relazioni per acquisire il quadro complessivo della spesa d'investimento degli enti locali di competenza della Sezione, è necessario esaminare il dato relativo alle nuove iniziative intraprese che vengono rilevate attraverso impegni in conto competenza.

Dai dati relativi agli impegni riportati nella tabella riportata in precedenza si coglie una diminuzione delle nuove iniziative di investimento (salvo che per le comunità montane).

La significatività dei dati sopra esposti si proietta ben oltre l'anno in esame, in quanto gli impegni di competenza rappresentano la spinta alimentatrice del volano degli investimenti e costituiscono la premessa per il mantenimento del livello dei pagamenti negli esercizi successivi.

Per completare l'esame degli aspetti più significativi della gestione degli investimenti dinanzi enumerati è necessario verificare la consistenza dei residui passivi al termine dell'esercizio 1993:

Tit. II

(depurato dei movimenti di fondi)

(importi in milioni di lire)

	residui al 31.12.1992	residui al 31.12.1993	variaz. %
Province	9.350.796	8.873.047	- 5,11
Comuni	44.687.767	43.301.766	- 3,10
Comunità montane	3.696.802	3.865.110	+ 4,55
TOTALE	57.735.365	56.039.923	- 2,93

Dai dati sopra esposti si rileva che al termine dell'esercizio in esame, pur non risultando ulteriormente accresciuta la mole dei residui passivi, essa continua a rivestire dimensioni allarmanti.

La lieve diminuzione dei residui da riportare al termine dell'esercizio 1993 va correlata alla flessione degli impegni in conto competenza che, come è noto, data la complessità delle procedure relative alla realizzazione della spesa per investimenti, per una larga parte vanno ad alimentare la massa dei residui passivi.

5.4.1 La localizzazione territoriale delle iniziative di investimento

Dal quadro generale sin qui tracciato è dato evincere una contrazione dell'azione di investimento degli enti locali sia sotto il profilo dell'attivazione di nuove iniziative (impegni conto competenza) che sotto quello delle realizzazioni attuate nell'esercizio (pagamenti totali).

In tale contesto di minore propensione degli enti ad effettuare spese in conto capitale è necessario soffermarsi sulla localizzazione geografica delle tendenze rilevate per verificare se esse assumano valori più spiccati in determinate regioni.

A tale proposito può essere utile prendere in esame i dati di competenza e di cassa relativi ai Comuni con riferimento alle grandi aree geografiche.

Tit. II cat. 1/4

(importi in milioni di lire)

	1992		1993			
	impegni competenza	pagamenti totali	impegni competenza	variaz %	pagamenti totali	variaz %
Nord-Ovest	3.110.651	2.763.132	2.756.913	- 11,37	2.489.829	- 9,89
Nord-Est	2.529.778	2.043.279	2.412.961	- 4,61	1.930.869	- 5,50
Centro	2.141.065	1.723.603	2.207.729	3,11	1.676.274	- 2,74
Sud	2.821.322	2.269.120	2.041.826	- 27,62	2.291.442	0,98
Isole	1.355.326	1.047.958	1.089.476	- 19,61	878.592	- 16,16
TOTALE	11.958.142	9.847.092	10.508.905	- 12,11	9.267.006	- 5,89

Dall'esame dei dati sopra riportati emerge immediatamente che per le nuove iniziative si assiste ad una diffusa tendenza al decremento ad eccezione del centro;

per quanto concerne le realizzazioni (pagamenti totali) è univoca la tendenza in diminuzione (salvo la sostanziale stasi del sud).

E' da sottolineare che l'impatto immediato sulle attività economiche è provocato dal dato relativo ai pagamenti, in quanto essi confluiscono alle imprese e da queste alle famiglie, attivando il ciclo economico.

Al contrario gli impegni devono essere considerati quali possibilità di sviluppo future, non avendo ancora una ricaduta in termini reddituali.

All'interno del decremento nazionale del 5,89% dei pagamenti totali spicca il dato delle regioni insulari ove la diminuzione raggiunge il 16,16%.

Le valutazioni sulla caratterizzazione territoriale degli andamenti acquistano maggiore ponderazione ove si tenga conto del dato relativo alla popolazione.

Pertanto, considerato che la popolazione del sud e delle isole raggiunge circa il 37% di quella nazionale è possibile porre in evidenza se sussista o meno l'allineamento dei valori relativi agli investimenti dei comuni al peso demografico rivestito dal mezzogiorno.

Impegni competenza

(importi in milioni di lire)

	1992		1993	
Centro-Nord	7.781.494	65,07	7.377.603	70,20
Mezzogiorno	4.176.648	34,93	3.131.302	29,80
TOTALE	11.958.142	100,00	10.508.905	100,00

Dai dati esposti si rileva che a livello di nuove iniziative nel 1992 il mezzogiorno appariva attestato su livelli non del tutto inadeguati al peso demografico in quanto lo scarto di circa 2 punti rispetto alla popolazione è limitato ed in parte dovuto alla pur lieve incidenza dei dati mancanti (conti non pervenuti) per tale area.

Nell'esercizio successivo, invece, si allarga la forbice della differenza tra investimenti avviati e popolazione che si eleva a oltre sette punti percentuali, emergendo una tendenza ad una minore rappresentazione delle aree meridionali.

La tendenza in atto è destinata a ripercuotersi sui pagamenti degli esercizi futuri.

Passando all'esame dei dati di cassa si rileva:

Pagamenti totali

(importi in milioni di lire)

	1992		1993	
Centro-Nord	6.530.014	66,31	6.096.972	65,79
Mezzogiorno	3.317.078	33,69	3.170.034	34,21
TOTALE	9.847.092	100,00	9.267.006	100,00

Sul versante dei pagamenti appare meno evidente l'inadeguata rappresentazione del mezzogiorno rispetto al suo peso demografico, che è minore rispetto all'esercizio 1992.

Si evidenzia al riguardo una lieve tendenza al miglioramento di tale rapporto nell'esercizio 1993 ove si passa da circa il 33,7 al 34,2% del movimento di cassa complessivo. Il dato relativo agli impegni in conto competenza fa presagire, però, il peggioramento negli esercizi futuri delle linee in atto.

5.4.2 Analisi per categorie

Come evidenziato in precedenza si ricorda che per l'esame della gestione degli investimenti vengono prese in esame esclusivamente le prime quattro categorie del Tit. II, ritenute rappresentative degli interventi diretti o indiretti degli enti locali nel settore della spesa in conto capitale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dalla disaggregazione dei dati complessivi nelle categorie economiche anzidette emergono le seguenti risultanze:

PROVINCE

(importi in milioni di lire)

	1992		1993	
	impegni competenza	pagamenti totali	impegni competenza	pagamenti totali
Ctg 1° Beni e opere immob.	2.019.158	1.610.421	1.645.092	1.449.854
Ctg 2° Beni mobili	100.229	61.049	51.315	45.286
Ctg 3° Trasferim. capitali	369.800	206.441	301.588	235.947
Ctg 4° Partecip. azionarie	36.473	30.687	71.514	33.943
TOTALE	2.525.660	1.908.598	2.069.509	1.765.030

COMUNI

(importi in milioni di lire)

	1992		1993	
	impegni competenza	pagamenti totali	impegni competenza	pagamenti totali
Ctg 1 Beni e opere immob.	10.183.443	8.869.215	9.369.928	7.779.912
Ctg 2 Beni mobili	491.785	401.654	411.679	312.772
Ctg 3 Trasferim. capitali	851.766	311.319	499.863	863.690
Ctg 4 Partecip. azionarie	431.148	264.904	227.435	310.632
TOTALE	11.958.142	9.847.092	10.508.905	9.267.006

COMUNITA' MONTANE

(importi in milioni di lire)

	1992		1993	
	impegni competenza	pagamenti totali	impegni competenza	pagamenti totali
Ctg 1 Beni e opere immob.	513.648	371.440	651.085	377.297
Ctg 2 Beni mobili	48.999	37.115	48.461	42.247
Ctg 3 Trasferim capitali	406.490	313.440	552.630	332.183
Ctg 4 Partecip azionarie	8.258	3.586	5.528	4.138
TOTALE	977.395	725.581	1.257.704	755.865

E' stata già posta in evidenza, a livello di dati complessivi, la diminuzione degli impegni e dei pagamenti totali nell'esercizio 1993 per impieghi in conto capitale.

Nell'ambito dell'andamento generale in contrazione l'analisi per categorie pone in evidenza che per l'esercizio 1993 prosegue la flessione delle nuove iniziative per la realizzazione di opere immobiliari a carico diretto sia per le province (- 18,5%) che per i comuni (- 7,98%).

Contrasta con l'andamento generale il dato relativo alle partecipazioni azionarie attuate dalle province per la quale si accrescono sia gli impegni in conto competenza che i pagamenti totali.

Nelle sole comunità montane si rileva una linea di crescita degli investimenti diretti nel settore immobiliare sia a livello di nuovi programmi (+ 26,75%) che di realizzazioni effettuate (+ 1,57%).

Una visione più chiara delle dinamiche in atto può ottenersi ponendo in evidenza i dati relativi alle nuove iniziative di spesa in conto capitale secondo il rapporto di composizione per categorie economiche.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROVINCE

	1992	1993
1) Beni e opere immob. a carico diretto	79,95	79,49
2) Beni mobili	3,97	2,48
3) Trasferim capitali	14,64	14,57
4) Partecipaz azionarie	1,44	3,46
	100,00	100,00

COMUNI

	1992	1993
1) Beni e opere immob. a carico diretto	85,16	89,16
2) Beni mobili	4,11	3,92
3) Trasferim capitali	7,12	4,76
4) Partecipaz. azionarie	3,61	2,16
	100,00	100,00

COMUNITA' MONTANE

	1992	1993
1) Beni e opere immob. a carico diretto	52,55	51,77
2) Beni mobili	5,01	3,85
3) Trasferim capitali	41,59	43,94
4) Partecipaz azionarie	0,85	0,44
	100,00	100,00

L'aspetto fondamentale che emerge da tale analisi è che, pur essendo diminuito il peso in valori assoluti della spesa per investimenti nelle opere immobiliari a

carico diretto, esse continuano a rappresentare il settore trainante della spesa in conto capitale degli enti locali.

Non può tuttavia sottacersi che tale decremento pone in evidenza le difficoltà in cui versa il settore.

Si rileva, difatti, per i comuni una diminuzione degli impegni di lire 813 miliardi (pari al 7,98%) e di oltre lire 1.000 miliardi dei pagamenti totali (pari al 12,28%).

Si osserva, pertanto, il perdurare della crisi degli investimenti rilevata nell'esercizio precedente e l'inefficacia delle iniziative normative volte a riattivare il settore, mediante un più efficace utilizzo delle somme già stanziare nel settore delle opere pubbliche.

Per quanto concerne gli impegni in conto competenza si rileva un notevole decremento nella Liguria (- 47,31%), nell'Umbria (- 34,27%) e nelle regioni meridionali ed insulari ad eccezione della Campania ove si registra un significativo aumento dovuto alle iniziative dei comuni della 9ª classe (Torre del Greco e Salerno).

Tra tali regioni spicca il dato della Calabria con un decremento del 55,5%, seguita dalla Basilicata (- 38%) e dalla Sardegna (- 36%).

Anche sotto tale profilo si rileva che pur essendo generalizzata la crisi di settore nelle regioni meridionali le nuove iniziative ristagnano e si accentua il divario con il resto del Paese.

Al contrario si registrano aumenti nel Lazio (+ 24,55% dovuto essenzialmente alle iniziative del Comune di Roma), nel Trentino Alto Adige (+ 12%) e nel Piemonte (+ 2,11%).

Sempre con riferimento ai comuni si rileva in termini di composizione che gli investimenti diretti passano nel biennio dall'89,27% delle iniziative al 93,08%, mentre perde terreno la categoria dei trasferimenti di capitali che passa dal 7,12% al 4,76%.

Circa gli investimenti indiretti si rileva che essi assumono maggior peso nelle province ove nel 1993 raggiungono il 18% del totale di cui il 14,6% è dovuto a trasferimenti di capitali.

Per una migliore comprensione degli andamenti relativi alle categorie della spesa in conto capitale, nella quale assumono particolare rilievo le dinamiche dei flussi procedurali, si è inteso acquisire maggiori elementi rispetto a quelli che offre l'esposizione in bilancio che, come è noto, si fonda sulla ripartizione funzionale della spesa.

Per l'acquisizione degli ulteriori elementi necessari alla prospettazione dei dati secondo l'analisi economica si è provveduto ad elaborare quelli esposti nella documentazione che gli enti inviano alla Sezione a corredo del conto consuntivo.

Si tratta in particolare di un modello contabile elaborato dalla Sezione (denominato "allegato A") nel quale vengono esposti i dati relativi ad ogni comparto della spesa sia secondo la classificazione funzionale che secondo quella economica, evidenziando per ciascuna di esse tutte le voci contabili della riga conto.

E' stato, quindi, avviata la procedura per la informatizzazione di tali dati ed in questo primo anno di attuazione è stato possibile elaborare quelli relativi ad un campione ampiamente significativo di comuni (pari all'89% di quelli di competenza della Sezione).

Va al riguardo precisato che essendo il primo anno di avvio dell'iniziativa i dati in questione riguardano esclusivamente l'esercizio 1993 e non è, quindi, possibile fornire andamenti biennali.

Va infine precisato che per via della, seppur ridotta, differenza della base di dati i valori espressi da questa indagine non possono essere analiticamente confrontati con quelli innanzi esposti che riguardano un numero maggiore di enti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra i dati salienti che è stato possibile desumere per il campione di enti in esame si rilevano i seguenti:

Esercizio 1993Tit. II analisi per categorie

(importi in milioni di lire)

	<u>Impegni</u> <u>conto competenza</u> A	<u>Impegni</u> <u>conto residui</u> B	<u>Pagamenti</u> <u>conto competenza</u> C	<u>Pagamenti</u> <u>conto residui</u> D
Categoria I beni opere immobiliari a carico diretto	8.542.600	33.974.691	750.536	6.386.737
Categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	370.150	944.469	48.317	234.307
Categoria III trasferimenti di capitali	435.295	1.166.387	116.108	711.025
Categoria IV partecipazioni azionarie e conferimenti	195.490	979.085	55.288	233.697

Tasso di realizzazione per la competenza C/A:

Categoria I	8,78%
Categoria II	13,05%
Categoria III	26,67%
Categoria IV	28,28%

Esercizio 1993Tit. II analisi per categorie

(importi in milioni di lire)

	<u>Residui dalla competenza</u> E	<u>Residui da residui</u> F	<u>Residui totali</u> G
Categoria I beni opere immobiliari a carico diretto	7 792 074	27.587.950	35.380.024
Categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	321 822	710.162	1.031.984
Categoria III trasferimenti di capitali	319 181	455.362	774.543
Categoria IV partecipazioni aziona- re e conferimenti	140 198	745.388	885.586

Tasso di smaltimento dei residui D/B:

Categoria I	18,79%
Categoria II	24,80%
Categoria III	60,95%
Categoria IV	23,86%

I dati relativi alle categorie di spesa in conto capitale costituiscono elementi di notevole significato per lo svolgimento di pregnanti considerazioni sulle difficoltà che incontrano gli enti nella realizzazione delle spese d'investimento.

In questo primo approccio ci si limita, tuttavia a pubblicare negli allegati (vol. II) i tabulati analitici (per regione e classe demografica) relativi ai tassi di realizzazione della competenza e di smaltimento dei residui sopra esposti a livello di aggregato nazionale.

5.5 Il saldo della gestione degli investimenti

Dall'esame dei dati contabili sinora evidenziati è possibile ricavare i seguenti risultati in termini di gestione di competenza relativamente al complesso degli enti oggetto di referto:

(importi in milioni di lire)

	1992		
	accertamenti c.competenza	impegni c.competenza	differenza
Province	2 190 676	2 525 660	- 334 984
Comuni	13 866 545	11 958 142	1 908 403
Comunità montane	1 044 840	977 395	67 445
TOTALE	17.102.061	15.461.197	1.640.864

(importi in milioni di lire)

	1993		
	accertamenti c.competenza	impegni c.competenza	differenza
Province	1 902 873	2 069 509	- 166 636
Comuni	12 993 609	10 508 905	2 484 704
Comunità montane	1 261 265	1 257 704	3 561
TOTALE	16.157.747	13.836.118	2.321.629

Circa le linee emergenti dall'andamento della gestione di competenza nel biennio considerato si è detto nelle parti della presente relazione relative all'entrata ed alla spesa, mentre la presente prospettazione è rivolta a porre in evidenza i risultati differenziali emergenti dal confronto tra le risorse mobilitate per nuovi impieghi e le iniziative avviate.

A tale riguardo nella relazione relativa all'anno 1992 si è posto in evidenza che in tale esercizio si era contratto lo scarto tra gli accertamenti e gli impegni esistenti in quello precedente, riducendosi di circa 750 miliardi di lire.

Tanto si riteneva da porre in relazione con una più effettiva corrispondenza, relativamente ai nuovi investimenti, tra poste contabili in entrata ed in uscita, dovute all'entrata a regime delle norme concernenti l'obbligo della redazione e dell'approvazione del piano finanziario (art.4 del decreto legge n.6 del 1989).

Nell'esercizio 1993 tale differenza torna ad assumere valori più elevati, superiori anche ai 2.257 miliardi di lire rilevati per l'esercizio 1991.

A fondamento di tale inversione di tendenza può essere posta sul fronte dell'entrata la contrazione, inferiore alle attese, del ricorso al credito da parte dei comuni che ha comportato, unitamente alla diminuzione delle altre fonti di finanziamento, la riduzione degli accertamenti in conto competenza del complesso degli enti in esame del 5,5%.

A tale flessione delle risorse accertate ha fatto, invece, riscontro una più marcata contrazione delle nuove iniziative (- 10,52%) e ciò ha comportato l'incremento del risultato differenziale.

Per cercare di dare ragione di tale fenomeno si è avuto modo di rilevare che il ricorso al prestito ha riguardato anche la contrazione di mutui rivolti alla copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico, spesa questa che non può essere propriamente considerata d'investimento.

Altro aspetto che può essere considerato al riguardo è costituito dal volume di risorse destinate al risanamento degli enti dissestati ai sensi della legge n.144 del 1989, reperite attraverso il ricorso al credito.

Salvo i casi sopra indicati, l'eccesso di accertamenti non dovrebbe derivare dal settore dei mutui in quanto le recenti normative in materia hanno previsto specifici meccanismi per correlare l'entrata all'uscita, in forza dei quali non trova ragione

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'iscrizione di accertamenti in bilancio ove non vengano impegnate le somme per la realizzazione dell'opera.

Un eccesso di accertamenti potrebbe invece correttamente derivare dalle fonti di autofinanziamento ove la realizzazione dell'entrata può correttamente precedere l'avvio delle procedure di spesa.

Passando all'esame della situazione di cassa si pongono in evidenza le seguenti risultanze:

(importi in milioni di lire)

	1992		
	riscossioni totali	pagamenti totali	differenze
Province	2.327.580	1.908.598	418.982
Comuni	11.938.301	9.847.092	2.091.209
Comunità montane	796.023	725.581	70.442
TOTALE	15.061.904	12.481.271	2.580.633

(importi in milioni di lire)

	1993		
	riscossioni totali	pagamenti totali	differenze
Province	1.751.161	1.765.030	- 13.869
Comuni	12.585.845	9.267.006	3.318.839
Comunità montane	843.457	755.865	87.592
TOTALE	15.180.463	11.787.901	3.392.562

Come osservato in precedenza nella gestione degli investimenti sia le riscossioni che i pagamenti pongono in evidenza un andamento riflessivo.

Permane nel biennio la produzione di una notevole liquidità nel comparto, pari alla differenza tra le riscossioni ed i pagamenti.

Il saldo della gestione di cassa supera i 3.000 miliardi di lire di attivo nell'esercizio 1993, mentre ammontava a circa lire 1.440 miliardi di lire nel 1991.

Si rileva, dunque, che persiste e si sviluppa la situazione di più accentuato realizzo delle poste contabili in entrata rispetto a quelle in uscita.

Tale situazione è peraltro comprovata dalla minore consistenza dei residui attivi rispetto a quelli passivi che verrà oltre evidenziata.

La produzione di liquidità non dovrebbe provenire dagli investimenti finanziati con mutuo, in quanto in tale ipotesi sussiste l'interdipendenza a livello temporale tra liquidazioni e pagamenti, poiché in base alle norme vigenti (art.12 decreto ministeriale 1° marzo 1992) la riscossione in conto mutuo può avvenire solo a fronte della presentazione dei documenti che attestano l'avvenuto pagamento o l'imminenza dello stesso (salvo anticipazioni).

Diversamente può avvenire (come si è osservato relativamente alla gestione di competenza) per le forme di autofinanziamento nelle quali può procedersi all'acquisizione dell'entrata indipendentemente dal compimento dei programmi di investimento.

Tali discrasie temporali evidentemente conducono alla creazione di liquidità nei termini sopra osservati. Al riguardo si ritiene opportuno che vengano individuati schemi procedurali che, senza far venir meno il vincolo di destinazione delle somme a spese in conto capitale, ne consentano l'immediato impiego nelle iniziative già in fase avanzata di realizzazione.

Si ritiene, inoltre, in tali evenienze opportuno il riferimento all'art.1 della legge 4 dicembre 1993, n.493 che ha consentito la revoca delle opere la cui realizzazione non sia stata avviata o la cui prosecuzione non risulti conveniente e di ridestinare le somme disponibili ad opere affidabili e cantierabili.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Relativamente alla situazione dei residui da riportare al termine dell'esercizio, sia di parte attiva che di spesa, dall'esame dei dati contabili si pongono in evidenza le seguenti risultanze:

(importi in milioni di lire)

1992			
	resid. attivi da riportare	resid. passivi da riportare	differenza
Province	6.267.941	9.350.796	- 3.082.855
Comuni	36.575.032	44.687.767	- 8.112.735
Comunità montane	2.879.641	3.696.802	- 817.161
TOTALE	45.722.614	57.735.365	- 12.012.751

(importi in milioni di lire)

1993			
	resid. attivi da riportare	resid. passivi da riportare	differenza
Province	5.794.394	8.873.047	- 3.078.653
Comuni	34.283.929	43.301.766	- 9.017.837
Comunità montane	2.978.717	3.865.110	- 886.393
TOTALE	43.057.040	56.039.923	- 12.982.883

Il saldo della gestione dei residui pone in evidenza la notevole prevalenza di quelli passivi in entrambi gli esercizi e l'accrescersi del divario tra le somme rimaste da pagare rispetto a quelle in attesa di riscossione.

Difatti tale differenza si eleva al termine dell'esercizio 1993 a quasi lire 13.000 miliardi, risultando accresciuta di lire 970 miliardi, pari all'8,07%.

La notevole consistenza degli importi in esame, il perdurare nel tempo del fenomeno e la sua crescita impongono attente considerazioni al riguardo.

Come già osservato nelle precedenti relazioni si rileva che il formarsi di masse ingenti di residui e di un notevole differenziale tra quelli attivi e quelli passivi è caratteristica propria della parte straordinaria del bilancio ove si colloca la gestione degli investimenti.

In particolare sul fronte dei residui attivi è interessante notare in quali categorie di entrata il fenomeno si manifesti in modo più intenso.

Per svolgere tali valutazioni è necessario da un lato tener conto dei valori assoluti e dall'altro verificare, in relazione al peso rivestito da ciascuna categoria, l'attitudine alla produzione di residui.

Al termine dell'esercizio 1993 le masse più imponenti dei residui attivi da riportare si registrano relativamente all'accensione di prestiti ed ai trasferimenti di capitali, difatti per ciascuna di tali fonti di entrata la mole dei residui si eleva ad oltre 18.500 miliardi di lire.

Tali voci costituiscono l'86% del totale dei residui attivi da riportare al termine dell'esercizio 1993.

Per valutare l'attitudine alla produzione di residui di ogni fonte di entrata in conto capitale si è posto al raffronto il dato relativo agli accertamenti dell'esercizio 1993 con quello dei residui da riportare al termine di tale esercizio.

Da tale analisi è risultato che la fonte di entrata che dà luogo alla maggiore produzione di residui è costituita dall'accensione di prestiti seguita a distanza ravvicinata dai trasferimenti di capitale.

Dimostrano minore tendenza all'accumulazione dei residui le fonti di autofinanziamento e tra queste l'alienazione di beni patrimoniali.

Sul fronte dei residui passivi si rileva che la mole complessiva di questi decresce lievemente al termine dell'esercizio 1993, anche se continua a rivestire ingenti dimensioni.

La causa del permanere di tale fenomeno è da imputare principalmente alla lentezza dell'attuazione degli investimenti ed al fatto che vengono a volte iscritte nei

bilanci iniziative d'investimento non supportate da idonei finanziamenti e destinate a cadere.

Nel complesso si rileva quindi che nel settore degli investimenti si verifica un ingente immobilizzo di disponibilità finanziarie connesso al fatto che per varie cause solo una piccola parte delle iniziative programmate viene concretamente attuata.

5.6 Indicatori finanziari

Proseguendo nelle linee generali tracciate al riguardo nella precedente relazione (alla quale si fa rinvio per quanto concerne le note esplicative alla significatività degli indicatori prescelti), si procede ad analizzare le risultanze emergenti dalla applicazione degli stessi ai dati relativi alle amministrazioni comunali, per quanto concerne la spesa in conto capitale.

Come illustrato in precedenza, anche nel biennio in esame prosegue la tendenza alla contrazione degli investimenti pubblici che interessa particolarmente gli investimenti degli enti locali, i cui effetti sull'attività dei comuni potranno essere analizzati attraverso l'impiego di indici di bilancio.

E' necessario precisare che le rilevazioni effettuate in questa sede prendono in esame il complesso del Tit. II della spesa nel quale rientrano sia gli investimenti diretti degli enti locali che altre tipologie di spesa (trasferimenti, conferimenti), che comunque sono rivolte a finalità produttive.

a) Indicatore delle spese d'investimento pro-capite

Con il primo degli indicatori utilizzati si pongono in evidenza, nell'ambito delle amministrazioni comunali, le variazioni al livello della spesa pro-capite nel biennio 1992 - 1993. I dati presi in esame si riferiscono agli impegni in conto competenza e, quindi, ai programmi avviati negli esercizi presi in esame. Si rileva a livello nazionale che il rapporto tra la spesa in conto capitale e gli abitanti passa da circa lire 400.000 pro-capite dell'esercizio 1992 alle lire 380.000 dell'esercizio successivo, con una contrazione del 4%.

Tale valore nell'esercizio 1991 si attestava sulle lire 440.000 pro-capite e faceva registrare nell'esercizio successivo una flessione di oltre il 9%.

Dall'insieme dei dati presi in esame si rileva, pertanto, un'attenuazione del decremento delle nuove iniziative d'investimento.

Nel biennio in esame tutti i valori delle classi sono in diminuzione, ad eccezione di quelli della classe 11^a che fa registrare un aumento del 4,63%. La quota più elevata di spesa in rapporto alla popolazione si rinviene in tale classe, seguita dalla 10^a, rispettivamente con lire 652.000 e lire 467.000 pro-capite, il valore più basso è quello della classe 7^a con lire 273.000.

Nell'insieme l'indicatore conferma la tendenza alla contrazione della spesa in conto capitale dei comuni che decresce anche nel rapporto con la popolazione, e pone in evidenza la maggiore incidenza della spesa per finalità produttive effettuata dai comuni delle ultime due classi ed in particolare lo sviluppo della classe 11^a che si pone in contrasto con la tendenza generale.

Analizzando la distribuzione dei dati per regione possono trovare ulteriore esplicazione le considerazioni espresse nel paragrafo relativo alla localizzazione territoriale delle iniziative d'investimento. Difatti il dato qui esaminato, essendo ponderato con la popolazione, consente di effettuare comparazioni dirette.

I dati relativi alle regioni meridionali ed insulari, ad eccezione del Molise, sono tutti inferiori alla media nazionale ed in particolare il minor livello di nuovi investimenti pro-capite si rinviene nei comuni della Puglia e dell'Abruzzo, rispettivamente con lire 178.000 e lire 191.000.

Le variazioni in diminuzione di livello più elevato si riscontrano nei comuni della Calabria (- 49%), della Basilicata (- 39%) e dell'Abruzzo (- 38%).

Le regioni che fanno, invece, registrare una maggiore crescita sono la Lombardia ed il Lazio (+ 18%).

Tra i comuni della classe 11^a spicca il dato di Milano con il più alto livello d'investimenti pro-capite (oltre 2 milioni di lire). Roma si attesta a lire 567.000,

mentre Napoli fa registrare uno dei valori più bassi in assoluto con poco meno di lire 50.000.

b) Indicatore del tasso di smaltimento dei residui passivi delle spese d'investimento

Altro aspetto che si è inteso analizzare attraverso l'impiego di indicatori è quello relativo alla capacità di smaltimento dei residui passivi per le spese in conto capitale. A tale scopo è stato posto in osservazione il rapporto tra i pagamenti in conto residui ed i correlativi impegni nei due esercizi presi in esame. Il valore espresso da tale indicatore a livello nazionale si attesta nel primo esercizio sul 21% e discende al 20% in quello successivo. Ciò dimostra una marcata tendenza all'accumulazione di residui provenienti da esercizi pregressi dei quali solo una piccola quota viene eliminata.

Se a ciò si aggiunge la formazione dei residui provenienti dall'esercizio di competenza (che nell'esercizio 1993 raggiungono il 70% degli impegni in conto competenza) si evidenziano tendenze alla formazione di una ingente mole di residui destinata ad accrescersi nel tempo.

Analizzando il dato relativo allo smaltimento dei residui, con riguardo alle classi demografiche, si rilevano oscillazioni non trascurabili, pur essendo variato di un solo punto il valore medio nazionale.

Il maggiore decremento si verifica nella classe 9^a, nella quale il rapporto discende dal 20,9% del 1992 (valore prossimo alla media nazionale) al 16,88% dell'esercizio successivo (valore più basso in assoluto).

Tutti i valori delle classi sono in diminuzione ad eccezione dell'11^a che passa dal 18,7 al 22,5%. Anche nel 1993 i comuni più piccoli (classe 5^a) fanno registrare il più elevato tasso di smaltimento dei residui (23,3%).

La regione nella quale il rapporto in esame raggiunge il valore più elevato è l'Emilia Romagna con il 32,6%, seguita dal Piemonte con il 27%. I valori più bassi si riscontrano in Calabria e Molise, rispettivamente con l'8 e l'8,6%, seguiti dalla Sicilia che si attesta al 10,7%.

E' appena il caso di evidenziare che livelli così bassi del tasso di smaltimento dei residui pongono in evidenza una fase di ristagno delle iniziative d'investimento già avviate in esercizi precedenti, per cui non si riescono ad impiegare risorse già stanziata per la realizzazione di opere programmate. Tale situazione riguarda particolarmente le regioni meridionali ed insulari ove i valori medi sono rispettivamente del 18 e dell'11%.

Se si considera che in tali regioni si riscontrano anche i livelli più bassi di nuovi investimenti per abitante, si appalesa evidente il fermo del settore che, diminuendo le nuove iniziative, è destinato ad interessare anche i prossimi esercizi.

Tra i comuni della classe 11^a il più alto tasso di smaltimento dei residui si registra a Napoli con il 35,4%, seguito da Genova con il 27%, mentre Palermo e Roma riportano i livelli più bassi dell'indicatore (rispettivamente il 7,43 e il 14,9%).

c) Indicatore del tasso di smaltimento dei residui attivi relativi all'accensione di prestiti

Spostando l'attenzione sul versante delle entrate finalizzate alla realizzazione degli investimenti, si è preso in esame il rapporto tra le riscossioni in conto residui ed i correlativi accertamenti per le entrate da accensione di prestiti. Si tratta di verificare se, anche per quanto concerne l'entrata, sussistano difficoltà di smaltimento dei residui e, quindi, di introitare effettivamente le somme relative a prestiti concessi. In questo caso si rileva, invece, una sostanziale stasi del valore espresso dall'indicatore a livello nazionale, che passa dal 27,7 al 27,3%. Si ritiene, tuttavia, che permanga la tendenza all'accumulazione dei residui attivi provenienti da esercizi pregressi, dei quali solo una piccola parte viene riscossa.

Il valore più elevato del tasso di smaltimento dei residui delle entrate per accensione di prestiti si rinviene nell'esercizio 1993 nella classe 11^a con il 38,9% (con un aumento di oltre cinque punti rispetto all'esercizio precedente) e quello più basso nell'8^a con il 17,5%. Tutti i valori sono in diminuzione tranne quelli delle classi più elevate (10^a e 11^a) che crescono rispettivamente di circa 8 e 5 punti.

La diminuzione più elevata si verifica, invece, per la classe 9^a, nella quale il valore passa dal 26,4% dell'esercizio 1992 al 17,8% di quello successivo.

Ponendo a confronto questi risultati con quelli relativi al tasso di smaltimento dei residui passivi, si evidenzia che le procedure di erogazione della spesa appaiono più lente di quelle di acquisizione dell'entrata e ciò spiega, almeno in parte, gli squilibri riscontrati nel saldo della gestione di cassa.

5.7 Conclusioni

Volendo estrapolare le linee direttive risultanti dalla gestione degli enti locali di competenza della Sezione in materia di investimenti, si evidenziano da un lato fenomeni propri degli ultimi anni e frutto dell'aggravarsi della situazione dei conti pubblici e dall'altro patologie che possono, ormai, essere definite endemiche del settore.

Sotto il primo profilo si rileva il persistere della flessione delle nuove iniziative, tendenza questa che ha avuto l'avvio nell'esercizio 1992 e si accompagna alla corrispondente flessione delle fonti di provvista finanziaria destinate agli investimenti.

Tali andamenti riflessivi possono essere posti in correlazione diretta con il progressivo disimpegno da parte dello Stato ad accollarsi gli oneri derivanti dai programmi d'investimento attuati in sede locale e con le difficoltà che incontrano gli enti a provvedere autonomamente ad affrontare i costi della provvista finanziaria.

Ciò comporta in particolare che mentre gli enti che versano in una buona situazione di bilancio possono destinare risorse proprie per la realizzazione di tali programmi, gli altri sono costretti a rinunciare alle nuove iniziative. Di conseguenza va ad accrescersi il divario tra le regioni più sviluppate del paese e le altre ove la caduta delle nuove iniziative assume toni più intensi. A tali nuove difficoltà si affiancano i problemi che da sempre hanno riguardato il settore della spesa in conto

capitale e cioè la lentezza delle procedure di erogazione della spesa cui consegue il formarsi di una ingente mole di residui.

Tale situazione non è limitata al settore della spesa, ma riguarda anche quello dell'entrata, in quanto nella materia che ci occupa esistono precise correlazioni e finalizzazioni tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego.

Si è avuto modo di rilevare che l'acquisizione dell'entrata mostra un andamento leggermente più vivace rispetto alle procedure di spesa, tuttavia il fenomeno ha un carattere unitario e come tale deve essere esaminato. Non è mancata nella recente produzione normativa un'attenzione a rendere più stretta e pregnante l'interdipendenza tra la fase del finanziamento e quella dell'erogazione e ciò ha prodotto nell'ultimo esercizio risultati apprezzabili (flussi di cassa in minor riduzione rispetto alla gestione di competenza, riduzione - pur minima - dei residui totali), ma tali risultati sono ancora ben lontani dal risolvere il complesso problema in esame.

Nell'attuale fase di difficoltà della finanza pubblica, poiché la ristrettezza delle risorse non consente di avviare nuovi programmi al ritmo del decennio trascorso, l'attenzione deve essere rivolta prioritariamente alla riduzione dei tempi intercorrenti tra il momento programmatico e quello della realizzazione delle opere, specialmente per favorire il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici prefissati.

Deve tuttavia rilevarsi che gli sforzi compiuti per avviare un processo sistematico di accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici forniti di copertura finanziaria non sembrano aver dimostrato efficacia.

A riprova della perdurante disfunzionalità del settore si pone la situazione dei residui sia attivi che passivi che appare particolarmente onerosa specie per il comparto degli enti locali.

La situazione di stallo nella realizzazione delle opere pubbliche, per le quali sono già stati stanziati i fondi, non consente l'avvio di dinamiche atte a favorire lo

sviluppo occupazionale e ciò specialmente nelle regioni nelle quali il problema della disoccupazione ha carattere endemico.

In tale contesto appare necessario uno sforzo di razionalizzazione del sistema attraverso il censimento completo dei progetti programmati e dotati di copertura finanziaria e la verifica delle difficoltà che si frappongono alla loro realizzazione.

La conseguente opportunità di rivedere i programmi d'investimento in atto, revocando le opere la cui realizzazione non sia stata attivata o la cui prosecuzione risulti non conveniente è stata peraltro già ampiamente recepita dal legislatore (art. 1 legge 4 dicembre 1993, n. 493).

Va, infine, osservato come gli accertamenti risultino, da più esercizi, di importo superiore agli impegni e, pur tenendo conto del fatto che non tutte le entrate dell'autofinanziamento sono utilizzate per gli investimenti, non trovano giustificazione le notevoli differenze evidenziate dal saldo. E' ragionevole, quindi, ritenere che gli enti propendano ad iscrivere tra gli accertamenti e conservare, poi, tra i residui attivi, importi di incerta realizzazione in occasione dell'assunzione degli impegni per investimenti.

Sul versante della cassa va da ultimo osservato che la liquidità posta in evidenza dal relativo saldo potrebbe non essere stata interamente destinata agli investimenti, come sarebbe, invece, richiesto dalla natura vincolata della gran parte della correlativa entrata.

6. Partite di giro

6.1 Metodo di indagine

Sono stati oggetto di rilevazione i dati delle partite di giro, espressi in milioni di lire, del 1992 e del 1993 dei tre tipi di enti oggetto di questo Referto e, come prima indagine, sono stati messi a confronto i dati contabili così rilevati, calcolandone le variazioni intervenute tra tali due esercizi.

Come seconda indagine sono state raffrontate le varie attività di gestione del bilancio connesse tra loro nel senso che l'una deve sfociare nell'altra onde evidenziarne il tasso di realizzazione concreta. Sono state quindi raffrontate le riscossioni con gli accertamenti per vedere quanta parte di questi è poi sfociata in riscossioni effettive; i pagamenti con gli impegni, per vederne un analogo rapporto di realizzazione; gli impegni con gli accertamenti, così da vedere quanta parte dell'accertato è stata effettivamente impegnata; e i pagamenti con le riscossioni, verificando quanta parte delle somme concretamente introitate nel nome e per conto dell'ente di spettanza sono poi state effettivamente riversate nelle casse di tale ente.

Al fine di tali indagini, gli enti locali sono stati raggruppati per regioni di appartenenza e, ulteriormente, per grandi aree geografiche: nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

In tali raggruppamenti, i comuni sono stati ulteriormente suddivisi in classi in base alla popolazione (5ª classe da 8.000 a 9.999 abitanti; 6ª classe da 10.000 a 19.999; 7ª classe da 20.000 a 59.999; 8ª classe da 60.000 a 99.999; 9ª classe da 100.000 a 249.999; 10ª classe da 250.000 a 499.999; 11ª classe oltre 500.000).

Le comunità montane sono state invece suddivise - nell'ambito dei due tipi di raggruppamento predetti, per regioni e per grandi aree geografiche - in base all'estensione: fino a 15.000 ettari; da 15.000 a 30.000; da 30.000 a 50.000; da 50.000 a 70.000; oltre 70.000 ettari; tutte le comunità montane di qualunque superficie.

Queste suddivisioni a confronto consentono di osservare - oltre che su scala nazionale - anche nell'ambito di ciascuna regione, di ciascuna grande area geografica e per ciascuna classe di ente, quella che appare essere la linea di tendenza delle entrate (accertamento e riscossione), delle spese (impegni e pagamenti) e i residui di questa specifica posta del bilancio di effettuarne una valutazione (prima indagine); e, per la seconda indagine, quale è il tasso di effettiva realizzazione in impegni, riscossioni e pagamenti delle attività prodromiche alle stesse e ad esse finalizzate.

6.1.1 Amministrazioni provinciali

La ripartizione, come precisato, è per regione e per area geografica senza tener conto della grandezza della provincia come popolazione o superficie.

6.1.1.1 Entrate

6.1.1.1.1 Accertamenti

Gli accertamenti di competenza su scala nazionale segnano un incremento nel 1993 rispetto al 1992 (+ 21,45%). Particolarmente notevole è il dato della Campania (+ 223,06%). In tale quadro generale, vi sono anche variazioni di segno negativo per il 1993 e così nell'area del nord-est, per la Sardegna e alcune regioni del centro.

Passando agli accertamenti in conto residui, qui il dato parzialmente si rovescia: la variazione 1993 rispetto al 1992 è di segno negativo - 13,30% su scala nazionale.

Ciò sta a significare che nell'attività di accertamento nelle diverse grandi aree geografiche ci si è mossi nei due anni in modo non omogeneo, concentrandosi maggiormente nel 1993 in taluni casi nell'entrata di competenza (Italia nord occidentale, sud) e in altri casi, viceversa, sui residui (centro, Italia nord orientale e Sicilia).

6.1.1.1.2 Riscossioni

Le riscossioni di competenza risultano, come dato nazionale, in aumento nel 1993 rispetto al 1992 + 19,14%. Questo risultato è però riferibile soprattutto all'attività di alcune regioni del nord-est, del Lazio, della Sicilia, della Basilicata e, soprattutto, della Campania (+ 317,46%) mentre per altre regioni il dato 1993 è inferiore a quello del 1992.

Le riscossioni in conto residui, come variazione del 1993 rispetto al 1992, sono anch'esse di segno positivo in campo nazionale: + 21,03%.

Stanti i suddetti risultati, anche l'andamento del totale delle riscossioni (competenza + residui) appare, nel 1993 e in campo nazionale, soddisfacente: la variazione rispetto al 1992 è + 19,32%. Il dato è generalizzato in pressoché tutte le regioni delle varie aree geografiche. Si presenta di segno negativo, infatti, in poche regioni e di pochi punti. I dati maggiormente negativi si rilevano in Puglia (- 15,76%) e in Sardegna (- 24,54%).

Particolarmente brillante appare il risultato della Campania: + 300,59%.

6.1.1.1.3 Residui attivi

I residui attivi di competenza come dato complessivo nazionale aumentano nel 1993 (218.352 milioni di lire) rispetto al 1992 (163.731 milioni di lire) del 33,36%. Vi sono naturalmente casi in cui tali residui attivi invece diminuiscono come nelle regioni del centro, nella Campania, in Sardegna e in alcune regioni del nord-ovest e nord-est.

Viceversa diminuiscono nel 1993 i residui dei residui: - 23,88%, su scala nazionale, segno che lo sforzo di evitare l'accumulo dei residui si è incentrato soprattutto nello smaltimento di quelli degli anni precedenti.

Il totale dei residui attivi da riportare (competenza più in conto residui) è, come dato nazionale, in leggera diminuzione nel 1993 (- 2,71%). Questo risultato deriva soprattutto dalla attività delle regioni del nord-est, del centro, della Sicilia e

del nord-ovest (salvo che per la Lombardia), oltre che del Molise e della Calabria nel sud. Sono invece in aumento i residui totali nelle altre regioni del sud e in Sardegna.

6.1.1.2 Spese

6.1.1.2.1 Impegni

Gli impegni in conto competenza nel 1993 sono complessivamente in aumento (+ 21,45%). Risalta il caso della Campania + 223,06%.

Il suddetto dato complessivo della variazione 1993 sul 1992 è naturalmente la risultante di dati positivi, che sono la maggioranza, e di alcuni casi regionali negativi come l'Umbria (- 13,68%), le Marche (- 10,01%), la Sardegna (- 14,54%) e qualche altro minore.

Gli impegni in conto residui invece diminuiscono nel 1993 rispetto al 1992 (- 4,68%).

La variazione di segno negativo di questa parte di impegni è pressoché generalizzata nella varie regioni. I casi di segno positivo riguardano il Piemonte, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, l'Umbria, il Molise, la Puglia, la Calabria.

Anche il dato della variazione 1993 sul 1992 degli impegni complessivi, competenza + residui, è di segno positivo e si attesta su scala nazionale a + 16,64%; risalta il caso della Campania + 186,81%.

6.1.1.2.2 Pagamenti

I pagamenti di competenza sono complessivamente aumentati nel 1993 rispetto al 1992. La variazione su scala nazionale è + 9,96%. Il dato, anche se positivo rispetto all'anno precedente, è però meno soddisfacente se raffrontato agli impegni e alla loro variazione che come si è visto nel 1993 è stata + 21,45%. La velocità

di smaltimento degli impegni è dunque notevolmente inferiore a quello della loro assunzione.

I pagamenti in conto residui sono invece in diminuzione come dato nazionale (- 9,02% rispetto al 1992). Ciononostante, grazie al buon andamento del pagato di competenza, la variazione dei pagamenti complessivi nel 1993 sul 1992 si attesta a + 7,84%; un dato brillante ma che risente delle difficoltà di smaltimento dei residui passivi degli anni precedenti.

6.1.1.2.3 Residui passivi

I residui passivi nel 1993 sono in notevole aumento (+ 110,74%) per la parte di competenza, che ammontano a lire 242.687 milioni rispetto ai 115.154 milioni del 1992. Sono invece in lieve diminuzione (- 0,45%) per quelli provenienti dal conto residui (115.475 milioni nel 1992 - 114.952 milioni nel 1993).

L'aumento rilevante dei residui di competenza si riflette sulla somma dei residui passivi totali da riportare al 31 dicembre 1993 che si attesta a lire 357.639 milioni, con un incremento del 55,07% rispetto al 1992 (quando erano stati lire 230.630 milioni).

Ponendo a confronto tale importo con quello dei residui attivi da riportare, si rileva che il fenomeno dell'accumulazione di residui si riscontra soprattutto sul fronte dell'entrata, anche se meno intensamente rispetto all'esercizio precedente. Infatti la differenza tra i due importi nel 1992 raggiunge i 212.228 milioni di lire, diminuisce a 73.179 milioni di lire nel 1993.

6.1.1.2.4 Rapporti interni fra le diverse attività di gestione

L'indagine interna all'attività svolta per la gestione del bilancio è stata estesa all'esame del rapporto percentuale tra riscossioni e accertamenti, tra pagamenti e impegni, tra impegni e accertamenti e tra pagamenti e riscossioni. Ciò al

fine di evidenziare la velocità di smaltimento degli accertamenti (in riscossioni e in impegni), degli impegni (in pagamenti) e delle riscossioni (in pagamenti).

Il rapporto tra riscosso e accertato e tra pagato e impegnato appare soddisfacente per la parte di competenza. Risulta che nel 1993 l'82,19% degli accertamenti è stato riscosso, sia pure con una variazione negativa rispetto al 1992, quando tale rapporto era stato dell'83,78% (- 1,89%).

Meno soddisfacente è la situazione per quanto concerne tale rapporto riscossioni/accertamenti per la parte in conto residui; solo il 32,88% di tali accertamenti è stato riscosso, anche se vi è stata una variazione positiva (+ 39,61%) rispetto al 1992.

Venendo ai totali, competenza più residui, nel 1993 è stato riscosso il 72,08% degli accertamenti con un aumento del 4,29% rispetto al 1992 quando erano stati del 67,79%.

Il rapporto tra pagato e impegnato di competenza è anch'esso soddisfacente: l'80,22% dell'impegnato 1993 è stato riscosso nell'anno (era stata dell'88,59% nel 1992. Nel 1993 vi è stata una diminuzione del 9,45%).

In conto residui tale rapporto pagato/impegnato è meno soddisfacente (47,13%) con una diminuzione del rapporto stesso (- 4,55%) rispetto a quello che era stato nel 1992 (49,38%).

Nel 1993 solo il 75,23% degli impegni totali assunti è stato pagato e vi è stato un rallentamento (- 7,54%) rispetto all'analogo rapporto del 1992 quando l'81,37% degli impegni era stato concretizzato in pagamenti.

Il rapporto tra impegnato e accertato è molto soddisfacente per la parte in conto competenza. In tutte le regioni nel 1993 è stato del 100% o quasi. Segno che pressoché la totalità degli accertamenti di competenza sono stati poi impegnati. Per la parte in conto residui il rapporto è più basso (68,68% nel 1993; + 9,94% rispetto al 1992) e ciò sta a indicare ancora una volta le difficoltà di trasformare la partita

anche da accertamento in impegno e da impegno in pagamento quando essa non sia stata smaltita nell'anno di competenza.

Il rapporto impegnato/accertato totale è anch'esso soddisfacente e si attesta nel 1993 al 93,59% (+ 3,94% rispetto al 1992 quando tale rapporto era stato del 90,04%).

Il rapporto pagato/riscosso - e cioè il tasso di realizzazione di queste partite di giro - è anch'esso soddisfacente. Come dato complessivo nazionale si attesta - nel 1993 al 97,61% per la parte di competenza al 98,45% per la parte in conto residui e al 97,68% per la parte totale competenza più residui.

Risulta cioè che pressoché la totalità delle riscossioni per partite di giro si è trasformata in pagamenti (sono cioè state versate) a favore dell'Ente di spettanza.

6.1.2 Amministrazioni comunali

La rilevazione è stata fatta, oltre che distintamente per regioni e grandi aree geografiche, anche per classi di grandezza di popolazione. Tale ulteriore criterio distintivo si mostra interessante in quanto nelle varie classi di comuni - piccoli comuni, comuni intermedi e metropoli - l'andamento della gestione delle partite di giro risulta diversificarsi.

6.1.2.1 Entrate

6.1.2.1.1 Accertamenti

Negli accertamenti di competenza la variazione del 1993 sul 1992 come dato nazionale complessivo è di segno negativo: - 2,27%. All'interno di tale dato complessivo vi sono molte diversificazioni. In ambito regionale il dato diviene di segno positivo per le regioni del centro e del sud mentre è di segno negativo soprattutto per il Piemonte (che trascina con sé il dato complessivo del nord-ovest altrimenti positivo per la Valle d'Aosta e la Liguria), e per le isole.

Anche all'interno delle varie classi di comuni, il dato appare diversificato e non presenta un andamento omogeneo nell'ambito della medesima classe per varie regioni. Non consente quindi una lettura all'interno della medesima classe.

Gli accertamenti in conto residui appaiono anch'essi in variazione negativa nel 1993 rispetto al 1992 come dato complessivo nazionale (- 4,20%) e lo sono dunque in misura anche superiore di quanto è stato per gli accertamenti di competenza.

In corrispondenza ai dati di cui sopra, la variazione negli accertamenti totali nel 1993 rispetto all'esercizio precedente è di segno negativo: per tutte le classi di comuni, nel complesso delle regioni e in campo nazionale (dove è - 2,82%).

Il dato tuttavia appare meno vistoso nei comuni medio-grandi: è - 0,19% nei comuni della 9ª classe ed è di segno positivo (+ 5,75%) nei comuni della 10ª.

6.1.2.1.2 Riscossioni

L'attività di gestione delle partite di giro del bilancio in tema di entrate nel 1993 appare vivace soprattutto nella riscossione delle entrate di competenza. Qui la variazione 1993 rispetto al 1992 - in campo nazionale e per tutte le classi di comuni - appare di segno positivo, anche se in misura non elevata. Il dato complessivo nazionale è + 1,98% e trascina con se anche il dato della variazione 1993 delle riscossioni totali (+ 0,71%) anche se le riscossioni in conto residui variano in senso negativo, sempre nel 1993 (- 8,31%).

6.1.2.1.3 Residui attivi

I residui attivi di competenza sono in notevole diminuzione nel 1993 in campo nazionale: lire 1.164.565 milioni contro 1.519.217 milioni del 1992 (- 23,34%).

Il dato si presenta però disomogeneo nelle varie regioni per le vari classi.

Parimenti in diminuzione, anche se in misura minore, i residui attivi in conto residui del 1993: lire 2.443.801 milioni (2.505.634 milioni nel 1992) pari al - 2,46% come dato nazionale.

Di conseguenza anche il totale dei residui attivi da riportare è in diminuzione in campo nazionale e per tutte le classi di comuni (1993: lire 3.608.367 milioni contro i 4.024.852 milioni di lire del 1992. Variazione: - 10,34%.

Il dato appare diversificato non solo per classi di comuni ma, nell'ambito di una medesima classe, anche tra le diverse regioni.

Ad esempio per le grandi metropoli (oltre 500.000 abitanti) Milano, Genova e Roma la variazione appare di segno positivo (i residui attivi totali sono in aumento cioè nel 1993). Risultano invece in diminuzione a Torino, Napoli e Palermo.

Per i piccoli comuni i residui attivi totali appaiono nel 1993 in crescita nella maggior parte delle regioni del sud; per i comuni intermedi e medio-grandi i dati di segno positivo (residui totali in aumento) o negativo (in diminuzione) si alternano nelle diverse regioni anche della stessa grande area geografica.

6.1.2.2 Spesa

6.1.2.2.1 Impegni

Gli impegni della competenza, come dato complessivo nazionale, sono in diminuzione nel 1993 rispetto al 1992: - 2,27%, segno di una diminuita attività di questo settore. Il dato tuttavia non è, come al solito, omogeneo nelle varie regioni e per le diverse classi di comuni.

Non migliore né dissimile è l'andamento degli impegni in conto residui, la cui variazione complessiva finale su scala nazionale si attesta per il 1993 a - 3,09% rispetto al 1992.

6.1.2.2 Pagamenti

Anche i pagamenti sono in flessione nel 1993 rispetto al 1992: di poco per quelli di competenza (- 1,19%) più accentuata per quelli in conto residui, -10,47%.

I pagamenti totali, competenza più residui, si attestano, come variazione nel 1993, al - 2,29% rispetto all'anno precedente. Il dato negativo è particolarmente evidente in taluni casi come nella Campania, salvo che per la città di Napoli, per i comuni piccoli e medi della Basilicata, per la Sicilia. Negli altri casi il dato negativo è generalizzato ma di minore entità.

6.1.2.3 Residui passivi

La buona attività gestoria 1993 in tema di pagamenti innanzi evidenziata fa sì che i residui passivi diminuiscano in tale anno rispetto al 1992.

I residui passivi di competenza ammontano nel 1993 a lire 1.253.004 milioni (1992: lire 1.367.476 milioni) con una variazione del - 8,37%.

Tale buon andamento fa sì che - nonostante l'aumento nel 1993 dei residui dei residui passivi: + 1,24% - anche il totale dei residui passivi da riportare nel 1993 (lire 3.027.148 milioni) è in diminuzione rispetto al 1992 (quando erano stati 3.119.777 milioni). La variazione è del - 2,96%.

6.1.2.4 Rapporti interni fra le diverse attività di gestione

Anche per i comuni è stato ritenuto utile fare il raffronto tra riscossioni e accertamenti e tra pagamenti e impegni, per avere un quadro della velocità di smaltimento degli accertamenti e degli impegni e della loro realizzazione concreta (rispettivamente) in riscossioni e pagamenti.

Il raffronto è stato effettuato anche tra impegni e accertamenti (così da vedere quanta parte dell'entrata, una volta accertata, è stata trasformata nella corrispondente voce di spesa, impegno) e tra pagamenti e riscossioni (per vedere in che

misura l'entrata disponibile, perché riscossa, è stata riversata con i pagamenti all'ente di spettanza).

Questa voce di bilancio - partite di giro - per la sua particolare natura dovrebbe mostrare un tasso di smaltimento molto elevato.

Questa previsione è risultata esatta per quanto riguarda le partite di entrata (rapporto riscossioni/accertamenti) e di spesa (rapporto pagamenti/impegni) di competenza. Il dato complessivo nazionale di tale parte di competenza nel 1993 si attesta infatti, per il rapporto riscossioni/accertamenti, all'83,80% nel 1993.

Per il rapporto pagamenti/impegni, nel 1993 l'85,80% dell'impegnato è stato pagato.

Il dato 1993 dei suddetti rapporti percentuali concernenti la competenza è anche migliore di quello dell'anno precedente: + 4,36% rispetto al 1992 per il rapporto riscossioni/accertamenti e + 1,10% rispetto al 1992 per quello pagamenti/impegni.

Dunque per la parte di competenza nel 1993 vi è stata una buona attività gestoria di smaltimento degli accertamenti (trasformati in riscossioni effettive) e per gli impegni (trasformati in pagamenti effettivi)

La situazione si capovolge completamente se andiamo alle partite in conto residui; segno che quando sopravvengono difficoltà nell'anno di competenza per concretizzare gli accertamenti (in riscossioni) e gli impegni (in pagamenti) gli ostacoli insorti sono difficili da rimuovere anche negli anni successivi. E infatti per tali residui il dato percentuale complessivo nazionale del rapporto riscossioni/accertamenti (che era del 29,75% nel 1992) risulta del 28,48% nel 1993 (variazioni nel 1993 - 4,26%); quello del rapporto pagamenti/impegni è del 37,04% nel 1992 e del 34,29% nel 1993 (variazione nel 1993: - 7,60%).

Anche il rapporto tra riscossioni e accertamenti totali e tra pagamenti e impegni totali è molto buona; il primo nel 1993 è del 70,52% (68,05% nel 1992;

+ 3,62%). il secondo rapporto - che era del 73,60% nel 1992 - sale nel 1993 al 73,74%: + 0,19%.

Il rapporto tra impegni e accertamenti e tra pagamenti e riscossioni mostra anch'esso dei valori elevati sia per la parte di competenza che per quella in conto residui; la trasformazione degli accertamenti di entrata in impegni di spesa e delle riscossioni in pagamenti è dunque del tutto soddisfacente.

Il primo di tali rapporti (impegni/accertamenti di competenza) si attesta, come dato complessivo nazionale 1993, al 100,02% (come era stato nel 1992).

Il secondo rapporto (pagamenti/riscossioni di competenza), nel 1993 e come dato nazionale, è del 98,87%.

Il rapporto impegni totali/accertamenti totali nel 1993 come dato nazionale è anch'esso buono (94,15%) consente di superare il dato meno brillante, ma sempre valido, dello stesso rapporto in conto residui (1993: 78,99%).

Il rapporto pagamenti totali/riscossioni totali, come dato complessivo nazionale 1993, è del 98,44%, molto valido dunque e ciò dipende anche dal buon andamento che sempre nel 1993 si è avuto nello stesso rapporto anche in conto residui (95,04%).

Tutto ciò sta a mostrare, conclusivamente, una buona attività gestoria per questa parte del bilancio concernente le partite di giro per quanto concerne la trasformazione degli accertamenti in impegni e, ancor più, per la trasformazione delle riscossioni in pagamenti agli enti di spettanza.

6.1.3 Comunità montane

6.1.3.1 Entrate

6.1.3.1.1 Accertamenti

Gli accertamenti di competenza nel 1993 presentano una variazione di segno negativo rispetto al 1992: - 4,95% come dato complessivo nazionale.

Il dato negativo è pressoché generalizzato nelle varie regioni, salvo che nell'Italia nord occidentale, in un blocco di regioni del sud (Abruzzo, Molise, Campania e Basilicata).

Gli accertamenti in conto residui sono ancor più in diminuzione; nel 1993 la variazione complessiva nazionale è - 10,96%, segno di una difficoltà di smaltimento di questi residui attivi. Anche qui il dato è generalizzato, salvo nella maggior parte delle regioni del nord e in alcune (quelle già dette per la competenza) del sud.

Il dato nazionale relativo alla variazione del 1993 sul 1992 negli accertamenti totali (competenza + residui) è conseguentemente anch'esso negativo: - 6,16%.

6.1.3.1.2 Riscossioni

Anche la variazione nelle riscossioni 1993 rispetto al 1992 è di segno negativo ma in misura inferiore a quella degli accertamenti. Segno che l'attività di gestione delle entrate nella parte relativa alla loro realizzazione concreta è stata svolta, per le partite di giro, con maggiore vivacità di quanto lo è stato per gli accertamenti.

Il dato 1993 della variazione delle riscossioni da competenza si attesta complessivamente sul - 0,94% (era stato, come detto, del - 4,95% per gli accertamenti); è del - 30,32% per i residui (segno di un perdurare delle difficoltà del loro incasso, una volta non riscossi nell'anno di competenza e divenuti residui); ed è del - 3,54% per le riscossioni totali. Questi dati lasciano dunque ancora a desiderare,

specie tenuto conto della natura di queste partite del bilancio che non dovrebbero richiedere particolare difficoltà nel loro accertamento/riscossione.

6.1.3.1.3 Residui attivi

I residui attivi di competenza nel 1993 ammontano come dato nazionale complessivo a lire 25.885 milioni in diminuzione rispetto all'anno precedente (erano stati 42.129 milioni nel 1992) con una variazione del - 38,55% rispetto al 1992. Il dato è generalizzato ma spiccano, in senso contrario, i dati della Liguria (+ 569,77%) della Lombardia (+ 138,38%), del Molise (+ 116,57%) e del Trentino Alto Adige (+ 75,26%).

La variazione dei residui dei residui è anch'essa complessivamente in diminuzione nel 1993 (- 0,77%) rispetto al 1992. In cifra assoluta però tali residui dei residui sono ancora notevoli: lire 64.580 milioni (erano 65.083 milioni nel 1992).

Il totale dei residui attivi 1993, da riportare nell'esercizio successivo, ammonta, come dato complessivo nazionale, a lire 90.466 milioni; nel 1992 erano stati 107.212 milioni, la variazione - 15,62%. Un dato brillante dunque - pur nella grandezza di tali residui in cifra assoluta - che ne ha visto nel 1993 un buon abbattimento a fronte di quelli che erano nell'esercizio precedente.

6.1.3.2 Spese

6.1.3.2.1 Impegni

Gli impegni sia di competenza che totali appaiono nel 1993 complessivamente inferiori rispetto a quelli che erano stati nel 1992. La variazione è rispettivamente - 4,93% e - 3,95%.

Il dato complessivo di cui sopra appare diversificato per le varie regioni e per le varie classi di grandezza (estensione in ettari) delle comunità montane.

6.1.3.2.2 Pagamenti

I pagamenti sono anch'essi in leggera flessione nel 1993 rispetto al 1992: la variazione di quelli di competenza è stata, come dato complessivo nazionale, - 1,76%; la variazione di quelli totali è stata - 1,09%.

Tale dato negativo nel caso dei pagamenti di competenza appare evidente soprattutto nel caso delle grandi comunità (oltre i 70.000 ettari) salvo che per l'Italia del nord-est, nelle comunità medio-grandi (da 50.000 a 70.000 ettari) del centro e nelle comunità minori (da 30.000 a 50.000 ettari) del centro, del sud e delle isole.

Nei pagamenti totali il dato negativo vi è stato soprattutto nel caso delle comunità minori del centro, del sud e delle isole e nelle maggiori comunità montane (oltre i 70.000 ettari).

6.1.3.2.3 Residui passivi

I residui passivi totali nel 1993 (95.439 milioni di lire) appaiono in diminuzione rispetto al 1992 (110.549 milioni di lire). La variazione è stata del - 13,66%; segno che - ad onta della variazione negativa che vi è stata nel 1993, rispetto al 1992, sia per gli impegni che per i pagamenti - il divario tra gli impegni e i pagamenti nel 1993 è stato inferiore a quello che era stato nel 1992; vi è stato cioè nel 1993 una maggior percentuale di pagamenti rispetto agli impegni e quindi un maggior smaltimento di questi residui passivi.

La diminuzione dei residui passivi appare generalizzata ma particolarmente vistosa in taluni casi: Valle d'Aosta (- 62,38%), Trentino Alto Adige (- 39,20%), Calabria (69,27%).

Vi sono però anche alcuni singoli casi opposti di aumento dei residui passivi: (comunità fino a 15.000 ettari) Piemonte + 883,66%, Sardegna + 66,41%; (comunità da 15.000 a 30.000 ettari) Umbria + 204,80%, Sardegna + 330,55%; (comunità da 30.000 a 50.000 ettari) Campania + 206,59%; (comunità da 50.000 a 70.000 ettari) Marche + 416,64%, Basilicata + 148,60%, Sardegna + 65,93%;

(comunità oltre i 70.000 ettari) Friuli Venezia Giulia + 139,25%, Campania + 122,27%, Basilicata + 87,55%.

6.1.3.2.4 Rapporti interni fra le diverse attività di gestione

Anche per le comunità montane è stato esaminato il raffronto percentuale tra le riscossioni e gli accertamenti; tra i pagamenti e gli impegni; tra gli impegni e gli accertamenti; tra i pagamenti e le riscossioni.

Per la parte competenza la percentuale delle riscossioni rispetto agli accertamenti e quindi la velocità di smaltimento di questi ultimi, è elevata anche nel caso delle comunità montane, al pari di quanto si è visto per gli altri due enti territoriali, ma lo è in misura minore. Nel 1993 il dato nazionale complessivo del rapporto è del 93,10% (89,33% nel 1992). Tale dato medio nazionale oscilla, per le comunità montane delle varie regioni e delle varie grandezze di estensione, tra l'83% e il 95%.

Il dato dunque è brillante e mostra che pressoché in tutte le comunità la quasi totalità degli accertamenti si è risolta in riscossioni.

Per quanto riguarda la percentuale delle riscossioni totali a fronte degli accertamenti totali, è stata nel 1993 dell'80,50% (78,31% nel 1992, dunque in miglioramento del 2,79%).

Anche il rapporto tra pagamenti e impegni di competenza mostra, come dato nazionale valori elevati (1993: 91,52%, 1992: 88,56%. Variazione 1993/1992: + 3,34%).

Per la parte in conto residui il risultato è meno brillante; nel 1993 il dato nazionale è 29,82% (1992: 27,63%). Ciò è segno della difficoltà di rimuovere gli ostacoli che, nell'anno di competenza, hanno impedito di trasformare l'impegno in pagamento e hanno portato la somma a residuo passivo.

Il rapporto tra pagato totale e impegni totali torna ad essere soddisfacente. Come dato complessivo nazionale è stato nel 1993 79,53%. Era stato del 77,22% nel 1992, la variazione del 1993 sul 1992 è stata dunque del + 2,99%.

Lo smaltimento degli impegni risulta dunque soddisfacente.

Vediamo ora quale è il rapporto fra impegnato e accertato, cioè quanta parte degli accertamenti è stata impegnata. Tale rapporto risulta soddisfacente e infatti, per la parte di competenza, è del 100% nel 1993.

Il rapporto percentuale è altresì elevato e, dunque, soddisfacente anche nel raffronto tra pagamenti e riscossioni. Per la parte di competenza tale rapporto, come dato complessivo nazionale è 98,31% (99,13% nel 1992).

I pagamenti totali rispetto alle riscossioni totali (competenza più residui) sono stati nel 1993 come dato nazionale il 99,26% (96,80% nel 1992). Un dato soddisfacente perché mostra che pressoché la totalità delle riscossioni si è trasformata in pagamenti; e perché il dato è migliorato (+ 2,54%) rispetto al 1992.

6.1.4 Conclusioni

L'esame dell'andamento della gestione delle partite di giro dell'esercizio 1993 mostra nella sostanza un buon andamento per tutte le diverse attività gestionali per la parte di competenza: accertamenti, riscossioni, impegni, pagamenti, smaltimenti dei residui sia attivi che passivi, realizzazione degli accertamenti in riscossioni e degli impegni in pagamenti. E altresì per la trasformazione in impegni degli accertamenti e in pagamenti delle riscossioni.

Tutto questo vale per tutti e tre i tipi di enti territoriali oggetto del presente Referto ma soprattutto per i comuni. Vale però come dato complessivo nazionale perché, all'interno di essi, le realtà, in ambito regionale e per le varie classi di grandezza degli enti, sono molto diversificati. Quindi, al di là di una media complessiva statistica, una lettura unica che valga per i singoli enti non è possibile, ogni ente è una realtà a sé.

Tuttavia il dato nazionale è soddisfacente.

Diversa è la situazione per le partite in conto residui, perché qui i dati percentuali delle singole attività (accertamenti, riscossioni, impegni, pagamenti) sono bassi. Si è già detto che ciò è probabilmente dovuto al fatto che la gestione delle partite di giro, per sua natura abbastanza facile, diviene invece difficile quanto la partita non è stata realizzata nell'anno di competenza e si è trasformata in residuo.

Le difficoltà che si erano frapposte a tale realizzazione permangono negli anni successivi.

6.1.5 Ritenute previdenziali

6.1.5.1 Quadro normativo

Nell'esercizio 1993 non era ancora vigente la nuova normativa di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n.537 istitutivo dell'I.N.P.D.A.P. - Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica - che ha riunito in se le attribuzioni, funzioni e competenza dei vari istituti previdenziali esistenti nel settore pubblico.

Pertanto, nel campo della previdenza degli enti locali, erano ancora operanti gli organismi poi assorbiti dal suddetto INPDAP e cioè l'I.N.A.D.E.L. (Istituto Nazionale per l'Assistenza ai Dipendenti degli Enti Locali), la C.P.D.E.L. (Cassa Pensioni per i Dipendenti degli Enti Locali), la Cassa per le pensioni agli insegnanti di asili e di scuole elementari parificate, la Cassa per le pensioni ai sanitari, la Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e ai coadiutori.

Il regime normativo sia dei citati enti previdenziali, sia della formazione del "monte pensioni", e sia del rapporto, di tali enti, con le amministrazioni pubbliche i cui dipendenti sono iscritti alle Casse è quello noto della trattenuta diretta sulle retribuzioni dei dipendenti da parte dell'ente locale e del successivo versamento, al-

trettanto diretto, da parte dello stesso ente locale a quello previdenziale delle contribuzioni così trattenute.

In particolare, la normativa (decreto legge 31 agosto 1987, n.359 convertito in legge 28 ottobre 1987, n.440) stabilisce:

- a) l'invio da parte dell'ente i cui dipendenti sono iscritti a uno di tali istituti o casse al proprio tesoriere di due mandati separati e contemporanei, uno per il pagamento al dipendente della retribuzione (al netto, tra l'altro, della contribuzione previdenziale), l'altro per il versamento di tali contributi con distinta;
- b) il tesoriere non può dar luogo al pagamento delle retribuzione se non si è provveduto in tal modo, cioè con due distinti mandati;
- c) il tesoriere entro i primi quindici giorni del mese successivo a quello cui la retribuzione si riferisce deve versare i contributi all'ente di spettanza.

Analogo regime vale per le contribuzioni previdenziali obbligatorie verso l'INPS. Sono iscritti a tale istituto generalmente tutti i lavoratori dipendenti, impiegati salariati e operai, che hanno compiuto 14 anni di età, sempre che non siano iscritti ad altra cassa previdenziale obbligatoria. E così, mentre, sempre in generale, tale iscrizione all'INPS è espressamente esclusa per i dipendenti degli enti locali in quanto iscritti a una delle suddette Casse, l'iscrizione e l'obbligo contributivo vale per quanti altri, pur lavorando alle dipendenze dell'ente locale, non rientrano tra quelli iscritti a tali Casse.

Non costituiscono contributi previdenziali quelli relativi alla GESCAL, ex gestione case ai lavoratori, ora soppressa. Tali contributi, rimasti a carico della retribuzione del lavoratore nonostante la cessazione di tale gestione, sono ora riversati, in uscita, in un apposito conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato "Cassa depositi e prestiti - Sezione autonoma per l'edilizia popolare", riscosso poi dall'INPS (art.3 decreto legge 30 dicembre 1979, n.663, convertito nella legge 29 febbraio 1980, n.33).

Anche queste contribuzioni ex GESCAL costituiscono, per loro natura a regime, delle vere partite di giro ma, come detto, sono contributi assistenziali. Si parla tuttavia anche di essi in questa sezione del Referto relativa piuttosto ai contributi previdenziali perché, essendo la loro gestione in tutto simile a quella delle ritenute previdenziali, molto spesso gli enti locali - e soprattutto quelli minori - espongono in bilancio in entrata e in uscita anche questi contributi ex GESCAL tutt'insieme alle contribuzioni previdenziali vere e proprie, in un'unica voce, facendone un unico coacervo.

Le partite di bilancio di entrata e di uscita correlative alle contribuzioni di cui sopra costituiscono la tipica "partita di giro" perché entrano nel bilancio dell'ente che opera la trattenuta non come sua risorsa ma solo per la loro gestione per conto e nell'interesse dell'ente di spettanza e al quale vanno poi riversate; e perché l'uscita corrisponde esattamente alla corrispondente entrata sia come titolo giuridico che come importo.

Ciò fa sì che la gestione di questa parte del bilancio dovrebbe risultare alquanto snella sia per l'entrata che per la spesa e cioè sia per quanto riguarda gli accertamenti e riscossioni che gli impegni e pagamenti trattandosi di somme che:

- a) sono certe nel loro ammontare, in quanto sono percentuali calcolate alla fonte su altre voci di uscita certe;
- b) sono di sicura realizzazione in entrata essendo somme già in possesso dell'amministrazione che, appunto, ne fa la ritenuta al momento di erogare la somma principale (retribuzione);
- c) è certo l'ente (previdenziale) cui queste somme in definitiva spettano e al quale vanno versate e il momento (ultimo) del loro versamento.

Non dovrebbero dunque frapporsi particolari difficoltà o impedimenti nelle varie attività da espletare per l'acquisizione di tale entrata (accertamento e riscossione) e per la sua successiva erogazione (impegno e pagamento).

L'indagine su questa posta del bilancio - che è stata effettuata soltanto sui comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti - è stata dunque incentrata sul rapporto accertamenti/riscossioni, impegni/pagamenti, accertamenti/impegni, riscossioni/pagamenti e inoltre sui residui sia attivi che passivi onde accertare la velocità di realizzazione di questa voce di bilancio e del suo smaltimento.

Non sono state effettuate, invece, ancorché sarebbero state interessanti, indagini di questo tipo in riferimento alle varie ritenute previdenziali considerate in modo disaggregato perché la maggior parte degli enti e soprattutto quelli minori non espongono questa posta del bilancio in forma disaggregata per tipo di ritenuta o per ente destinatario finale delle somme trattenute; molti enti locali infatti espongono il dato delle ritenute, sia in entrata che in uscita, in forma complessiva e in un'unica voce - molto spesso comprensiva anche, come già detto, dei contributi assistenziali ex GESCAL - ovvero in due o tre voci soltanto, relative agli enti previdenziali maggiori (INADEL, CPDEL, oltre che GESCAL) evidentemente comprensive anche delle somme relative alle casse previdenziali minori. Tale commistione è probabilmente dovuta al fatto che si tratta di somme di natura analoga o ad analoga gestione.

6.1.5.2 Relazione finanziaria

Ricordato, in premessa, che questa indagine sulle ritenute previdenziali riguarda soltanto i comuni con più di 8.000 abitanti distinti per regione e per classe di abitanti, gli accertamenti di competenza, come dato complessivo nazionale, ammontano a lire 1.515.456 milioni.

A fronte, le riscossioni di competenza ammontano a lire 1.507.801 milioni. La percentuale delle riscossioni rispetto agli accertamenti è dunque del 99,49% e ciò corrisponde alla particolare natura di questo tipo di partita di bilancio, di facile realizzazione soprattutto nell'entrata per i motivi già illustrati.

In riferimento alle varie classi di comuni, il corrispondente dato percentuale supera per tutte le classi in ambito nazionale il 99% e si attesta al di sotto (98,76%) solo per i comuni della 6ª classe.

Anche in ambito regionale, cioè per tutti i comuni delle varie classi di ciascuna regione, la percentuale supera il 99%.

Gli accertamenti in conto residui ammontano, come dato complessivo nazionale a lire 46.724 milioni mentre a fronte le riscossioni (in conto residui) sono state di lire 8.475 milioni (18,14% una percentuale che risulta bassa dunque).

Gli accertamenti totali (dato complessivo nazionale) si attestano su lire 1.562.180 milioni e le riscossioni totali su lire 1.516.277 milioni (97,06%).

I residui attivi ammontano a lire 7.654 milioni per la parte competenza, 38.248 milioni per la parte in conto residui e 45.903 milioni come residui attivi totali.

Tutto questo - e soprattutto il dato relativo alle riscossioni in conto residui e quello dei residui dei residui - conferma che questa partita, pur di facile realizzazione, come si è visto, quando insorgono difficoltà in tale realizzazione (trasformazione dell'accertamento in riscossione) nell'anno di competenza, tali difficoltà sono poi difficili da rimuovere e il residuo tende a rimanere tale anche negli anni successivi.

Vi sono tuttavia dei comuni i cui residui attivi totali da riportare, a fine anno 1993, erano di importo elevato, di molto superiore alla media degli altri comuni della medesima classe. Indichiamo, qui di seguito, i casi più rilevanti:

Comuni della 5ª classe: Sicilia: Pietraperzia 220.163.425 lire, Valguarnera Caropepe 107.456.570;

Comuni della 6ª classe: Lombardia: Bagnolo Mella 968.797.043 lire; Sicilia : Militello in Val Catania 586.470.935 lire, Leonforte 440.737.066;

Comuni della 7ª classe: Calabria: Corigliano Calabro 3.558.412.781 lire; Sicilia: Scicli 494.541.350 lire;

Comuni della 8ª classe: Campania: Pozzuoli 1.936.945.564 lire;

Comuni della 9ª classe: Marche: Ancona 444.333.443 lire;

Comuni della 10ª classe: Emilia Romagna: Bologna 1.265.518.446 lire;

Comuni della 11ª classe: Piemonte: Torino 21.393.965.603 lire; Liguria: Genova 1.062.945.305.

Venendo alle spese, il dato complessivo nazionale degli impegni di competenza ammonta a lire 1.516.249 milioni. Il corrispondente dato dei pagamenti di competenza è di lire 1.434.669 milioni: il rapporto percentuale tra questi e gli impegni è del 94,61%, un buon rapporto anche se inferiore a quello che vi è stato tra le riscossioni e gli accertamenti.

In conto residui gli impegni ammontano a lire 131.302 milioni e i pagamenti a 76.362 milioni (il 58,15% dell'impegnato è stato pagato). Vale quanto già detto a proposito del corrispondente raffronto riscossioni'accertamenti circa il perdurare delle difficoltà di realizzare la partita di bilancio di competenza una volta che tali difficoltà l'hanno fatta passare a residui. Questo permanere delle difficoltà appare anche in questo versante della spesa, qui però la situazione appare meno pesante.

Il totale degli impegni (competenza + residui) è di lire 1.647.552 milioni, il totale dei pagamenti è di lire 1.511.032 milioni (91,71% di impegnato trasformato in pagato).

I residui passivi di competenza ammontano a lire 81.579 milioni, quelli derivanti dai precedenti residui a lire 54.939 milioni, quelli totali a lire 136.519 milioni.

Anche per i residui passivi totali, da riportare, indichiamo i comuni che ne mostrano una maggiore esposizione, distinti per classi:

Comuni della 5ª classe: Umbria: S. Giustino 119.900.300 lire; Calabria: Bovanino 208.106.579 lire; Sicilia: Pietraperzia 209.551.190 lire;

Comuni della 6ª classe: Umbria: Corciano 307.394.337 lire, Abruzzo: Città S. Angelo 381.003.112 lire; Campania: Sorrento 464.743.880 lire;

Comuni della 7ª classe: Lazio: Civitavecchia 695.908.166 lire; Calabria: Corigliano Calabro 2.853.333.907 lire; Sicilia: Giarre 646.448.109 lire; Sardegna: Olbia 930.243.452 lire;

Comuni della 8ª classe: Trentino A. Adige: Bolzano 774.816.781 lire; Toscana: Pistoia 715.546.904 lire; Puglia: Molfetta 731.761.918 lire;

Comuni della 9ª classe: Trentino A. Adige: Trento 1.163.444.149 lire; Emilia Romagna 1.093.143.035 lire; Umbria: Perugia 1.079.796.193 lire; Marche: Ancona 7.708.546.426 lire; Campania: Salerno 1.108.897.783 lire;

Comuni della 10ª classe: Veneto: Verona 2.481.789.841 lire;

Comuni della 11ª classe: Piemonte: Torino 27.896.580.042 lire; Lombardia: Milano 11.309.684.589 lire; Liguria: Genova 4.558.821.887 lire; Lazio: Roma 12.625.452.660 lire.

6.1.5.3 Rapporto fra le diverse attività di gestione

6.1.5.3.1 Rapporto fra riscosso e accertato

Il rapporto fra le riscossioni e gli accertamenti per le somme in conto competenza è senz'altro ottimale e ciò conformemente alla particolare natura di questa entrata che viene effettuata su somme già in possesso dell'Amministrazione (ritenuta alla fonte).

La percentuale delle riscossioni supera pressoché ovunque - regionalmente e per classe di comuni - il 99% con punte anche del 100% (Valle d'Aosta, Piemonte e Sicilia per i comuni con popolazione oltre i 500.000 abitanti; Piemonte Lazio, Abruzzo, Calabria e Sardegna per i comuni della 9ª classe; Marche, Abruzzo e Basilicata per i comuni della 8ª classe).

La media complessiva nazionale si attesta al 99,49%; le percentuali minori si riscontrano esclusivamente nei comuni minori per abitanti e, probabilmente, con minor capacità operativa; citiamo esemplificativamente i casi della Calabria: comuni

della 7ª classe, 92,42%; dell'Umbria: comuni della 2ª classe, 93,28%; della Sicilia: comuni della 1ª classe, 96,21%. Tutti gli altri comuni su base regionale e per classe, hanno percentuali superiori.

Passando dalle entrate di competenza a quelle in conto residui, il rapporto percentuale tra riscosso e accertato crolla completamente; la media nazionale complessiva scende al 18,14%. Il motivo va ricercato nel già accennato perdurare anche negli anni successivi delle difficoltà insorte nella trasformazione dell'accertamento in riscossione nell'anno di competenza.

Il dato negativo delle riscossioni in conto residui influisce naturalmente anche sul dato delle riscossioni totali ma in misura non rilevante. Questo come dato complessivo nazionale si attesta sul 97,06%. Il dato più basso di queste riscossioni totali è quello dei comuni della 2ª classe dell'Umbria (90,06%).

Conclusivamente si conferma quanto sopra già evidenziato, che la quasi totalità di queste entrate accertate non presenta problemi particolari quanto alla riscossione, la quale avviene pressoché totalmente nell'anno di competenza, con pochissimi residui.

Divenuti però tali, questi accertamenti diventano di difficile realizzazione in riscossione anche negli anni successivi.

6.1.5.3.2 Rapporto pagamenti e impegni

L'attività di gestione della spesa, concretizzantesi nel rapporto percentuale tra pagamenti e impegni, è anch'essa soddisfacente per quanto riguarda la parte di competenza. Il dato complessivo nazionale si attesta al 94,61%.

L'attività di gestione anche qui non è dunque di particolare difficoltà, anche se è meno vivace della corrispondente fase di entrata della gestione (accertamenti e riscossioni).

Nella parte in conto residui il rapporto fra impegni e pagamenti diviene sensibilmente inferiore. Il dato complessivo nazionale scende al 58,15% e vi sono

molte punte inferiori a 3, a 2 e addirittura a 1 punto percentuale. Il caso richiama quello del corrispondente rapporto dell'entrata (accertamenti/riscossioni) in conto residui ma l'analogia è meno giustificabile perché qui l'assunzione avvenuta dell'impegno implica o dovrebbe implicare la già avvenuta riscossione delle somme e quindi non dovrebbero esservi poi difficoltà nell'erogazione di queste somme riscosse e impegnate (in conto residui) agli enti previdenziali di pertinenza. Si può ipotizzare a spiegazione che ciò avvenga per problemi di cassa dell'ente gestore che ha operato la trattenuta e detiene queste somme e che le gestisce anche in vista delle proprie esigenze di cassa.

Venendo al rapporto fra impegnato totale e pagato totale, la cifra percentuale risale subito perché, come detto, la quasi totalità di questa posta di bilancio trova la sua realizzazione nell'anno di competenza. Il relativo dato complessivo nazionale si attesta al 91,71%; il dato più basso è quello dei comuni della 1ª classe dell'Umbria (56,03%) e di quelli della 9ª classe delle Marche, 65,29%. E' un caso isolato perché tutti gli altri dati meno soddisfacenti superano pur sempre l'80%.

6.1.5.3.3 Rapporto fra pagamenti e riscossioni

Il rapporto fra riscosso e pagato in conto competenza, supera, pressoché in tutte le regioni e per tutte le classi di comuni, il 90%, attestandosi attorno al 95 - 98%. La media nazionale complessiva è del 95,14% ed è quindi soddisfacente. A fine anno pressoché tutto il riscosso di competenza è stato anche erogato agli enti di spettanza. A sua volta il dato complessivo nazionale del rapporto fra pagato totale e riscosso totale (competenza più residui) si attesta al 99,65%.

7. Risultati finali delle gestioni

7.1 Premessa

E' ben noto che per gli enti locali è stato affermato da lungo tempo, anche normativamente, il principio del conseguimento degli equilibri di bilancio.

A prescindere dal disposto normativo, hanno militato in tal senso ragioni di opportunità, tra cui la considerazione che la finanza di detti enti è stata ed è in gran parte derivata da quella statale e regionale.

In quanto tale, il principio di diritto è sempre rimasto vigente (anche se, purtroppo, di fatto dimenticato in periodi abbastanza recenti della politica economico-finanziaria del nostro Paese) ed ha trovato esplicita conferma nell'art.3 del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421 (oggi abrogato dalla legge n.142/90), con l'importante aggiunta che l'equilibrio deve riguardare non soltanto il bilancio nella sua totalità (pareggio finanziario), ma anche nelle sue fondamentali componenti, nel senso che le spese correnti devono trovare copertura nelle entrate correnti (pareggio economico).

L'armonico completamento del sistema così delineato si ravvisa nel dettato dell'art.1 *bis* della legge 9 agosto 1986, n.488 e dell'art.24 della legge 24 aprile 1989, n.144 che impongono agli amministratori di provvedere al riequilibrio ove dal consuntivo risultino disavanzi di amministrazione o debiti fuori bilancio. Ciò vale quindi sia per le operazioni registrate in bilancio che per le eventuali situazioni debitorie ancora tenute fuori da esso.

In particolare, la Sezione con la propria deliberazione n.30 del 24 novembre 1986 ha sostenuto che dal combinato disposto dei primi tre commi dell'art.1 *bis* della legge n.488 del 1986 è dato desumere la "ratio" delle norme, nel senso di attivare un meccanismo amministrativo di riequilibrio della gestione finanziaria degli enti locali idoneo a ricondurla in qualsiasi momento in cui si presenti la necessità al punto di pareggio fra entrata e spesa.

E' chiaro anche l'intento del legislatore di indurre gli amministratori ad una maggiore responsabilizzazione nell'attività gestoria, in modo che siano le entrate a condizionare le spese.

Oggi questi criteri di sana gestione sono ribaditi solennemente ed esaltati nella recente legge organica sulle autonomie locali 8 giugno 1990, n.142, il cui art.55 impone, tra l'altro, agli enti di osservare il principio del pareggio economico e finanziario ed a tale scopo prevede l'impostazione dei bilanci in modo tale da permetterne la lettura per programmi, servizi, interventi, precisando che i risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica. A questo punto occorre però confermare brevemente quanto già osservato nella scorsa relazione per l'esercizio 1992, e cioè che neppure nell'anno 1993 in esame è intervenuto il riordino della finanza e della contabilità degli enti locali (il relativo decreto legislativo n.77 reca infatti la data del 25 febbraio 1995) capace di imprimere ai conti consuntivi la funzione di verifica degli effettivi risultati di gestione in termini di efficienza ed efficacia degli interventi realizzati, così come previsto dalla legge n.142 del 1990.

Ciò implica in buona sostanza che il conto consuntivo ha continuato a mantenere il suo carattere tradizionale di strumento giuridico-formale volto in prevalenza ad evidenziare "a posteriori" se le spese si siano mantenute o meno nei limiti fissati dagli stanziamenti e dall'autorizzazione di cassa.

Stando così le cose, sono disponibili in pratica solo dati finanziari per analizzare i risultati conseguiti nel 1993 e compiere quella valutazione complessiva che, sulla base di grandezze globali, è diretta a verificare la sussistenza o meno per l'insieme degli enti locali trattati delle condizioni di equilibrio gestionale sotto vari profili.

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

- a) la situazione economica di competenza;
- b) la situazione economica di cassa;

- c) il risultato della gestione di competenza;
- d) il risultato di amministrazione disponibile.

Si tratta di dati finanziari che, pur aggregando e sintetizzando in modi differenti i fatti gestionali, sono tutti indispensabili e sintomatici, con approssimazioni graduali, per la comprensione dell'andamento generale della finanza di un ente.

Sono infatti dati globali che, seguendo l'ordine di elencazione sopra riportato, considerano via via entità diverse e più ampie dell'ambito gestionale, tra loro concatenate, in guisa tale da segnalare la tendenza fondamentale di equilibrio o meno della gestione stessa, se esaminati congiuntamente.

La situazione economica di competenza - è noto - riguarda il saldo della parte corrente del bilancio (in termini di accertamenti ed impegni), quella cioè che consente di rilevare la capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate proprie le spese permanenti e prevedibili in via continuativa. Tale saldo va calcolato al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali e aumentato con gli impegni assunti per il pagamento delle quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione.

La situazione economica di cassa, a sua volta, fornisce contezza di come gli accertamenti e gli impegni di parte corrente sopra individuati si sono realizzati in termini di riscossioni e pagamenti, includendovi però anche i movimenti derivanti dalla gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti. Il dato differenziale è anch'esso al netto degli ammortamenti, ma comprese le quote di capitale delle rate dei mutui.

Il terzo saldo, quello del risultato della gestione di competenza, pone a confronto il totale di tutti gli accertamenti e di tutti gli impegni verificatisi in corso di esercizio, senza alcuna distinzione tra il settore di parte corrente e quello in conto capitale.

Il risultato così ottenuto consente la verifica della capacità dell'ente di coprire la totalità delle spese (sotto forma di impegni) dell'esercizio con la totalità delle entrate (sotto forma di accertamenti) a disposizione nell'esercizio medesimo.

Poiché l'esercizio finanziario costituisce soltanto un segmento nel fluire della vita di un ente, è evidente che anche il risultato differenziale della gestione di competenza si rivela inadeguato a riassumere l'andamento reale dei conti. Esso "fotografa" per così dire i fenomeni relativi all'esercizio in esame, ma non considera la "storia" pregressa finanziaria dell'ente.

E' notevolmente più significativo, viceversa, il risultato finale di amministrazione, a cui la Sezione ha sempre dedicato particolare attenzione.

Quest'ultimo dato, invero, fornisce un'idea più esatta dell'andamento finanziario generale, perché è ricavato dalla differenza tra i residui attivi, aumentati del fondo di cassa, ed i residui passivi ad esclusione di quelli perenti: si parla allora di avanzo di amministrazione disponibile in caso di differenza positiva, di disavanzo di amministrazione se negativa.

Nei paragrafi che seguono saranno esposti i dati finali per l'esercizio finanziario 1993 riguardanti gli enti trattati dalla Sezione, cioè tutte le province, nonché quei comuni e quelle comunità montane che hanno trasmesso in tempo utile i conti consuntivi, redatti in guisa tale da consentire senza problemi tecnici l'estrazione degli elementi necessari e l'inserimento nel sistema informatico della Sezione stessa.

Quanto alle comunità montane si rammenta che la Regione Sicilia non ha questi enti, perché i compiti istituzionali loro propri sono stati affidati alle province regionali.

Tra gli enti che non hanno trasmesso il conto consuntivo dell'esercizio 1993 sono inclusi 21 comuni che si trovano in stato di dissesto dichiarato (ai sensi dell'art.25 del decreto legge n.66 del 1989 convertito nella legge n.144 del 1989 e successive modifiche), non avendo essi potuto assicurare le funzioni ed i servizi indispensabili in condizioni di pareggio di bilancio pur riducendo la spesa per i rimanenti settori di attività.

Viene qui fornito l'elenco di questi comuni con l'ubicazione della provincia di appartenenza:

Palombara Sabina	(RM)
Casal di Principe	(CE)
Frignano	(CE)
San Cipriano d'Aversa	(CE)
San Marcellino	(CE)
Boscoreale	(NA)
Crispano	(NA)
Frattaminore	(NA)
Gagnano	(NA)
Marano di Napoli	(NA)
Ottaviano	(NA)
Procida	(NA)
S. Antonio Abate	(NA)
Eboli	(SA)
Vico del Gargano	(FG)
Cassano allo Ionio	(CS)
Petilia Policastro	(CZ)
Caulonia	(RC)
Riposto	(CT)
Chiaromonte Gulfi	(RG)
Valderice	(TP)

Occorre anche accennare all'esistenza presso numerosi enti di consistenti situazioni debitorie fuori bilancio, che cioè non sono state descritte in maniera adeguata nelle scritture contabili a preventivo e a consuntivo.

7.2 Esame delle risultanze

Per comodità di lettura, si evidenziano subito i dati finali sintetici degli enti esaminati, relativi all'esercizio 1993 ed a quello precedente, prima di procedere all'esposizione analitica degli stessi. Come di consueto, si è ritenuto opportuno porre a confronto i dati del biennio, per evidenziare le tendenze globali delle gestioni.

Esercizio 1992

(n di enti ed importi in milioni)

	<u>avanzo</u>		<u>disavanzo</u>		<u>pareggio</u>
<u>PROVINCE</u>					
sit. economica di comp.	37	116.559	54	104.870	1
sit. economica di cassa	57	413.573	35	155.610	0
ris. gestione di comp.	15	41.339	76	441.613	1
ris. amministrazione disp.	89	1.115.457	2	17.246	1

<u>COMUNI</u>					
sit. economica di comp.	848	778.784	438	1.179.114	9
sit. economica di cassa	795	1.392.510	500	1.555.567	0
ris. gestione di comp.	725	667.022	559	766.213	11
ris. amministrazione disp.	1.176	3.784.549	111	367.062	8

<u>COMUNITA' MONTANE</u>					
sit. economica di comp.	284	65.614	46	7.283	1
sit. economica di cassa	186	62.669	145	46.677	0
ris. gestione di comp.	198	42.012	146	38.832	2
ris. amministrazione disp.	316	208.808	11	14.182	4

Esercizio 1993

(n. di enti ed importi in milioni)

<u>PROVINCE</u>	avanzo		disavanzo		pareggio
sit economica di comp.	64	286.631	28	256.767	0
sit economica di cassa	85	1.021.617	7	43.503	0
ris gestione di comp.	32	124.914	60	428.249	0
ris amministrazione disp	90	1.525.606	2	17.648	0

<u>COMUNI</u>					
sit economica di comp.	1.005	1.616.304	287	1.069.242	3
sit economica di cassa	1.064	2.926.761	231	1.024.147	0
ris gestione di comp.	755	1.403.166	535	529.120	5
ris amministrazione disp	1.248	5.355.729	40	120.174	7

<u>COMUNITA' MONTANE</u>					
sit economica di comp.	266	78.871	65	8.939	0
sit economica di cassa	280	183.017	51	19.864	0
ris gestione di comp.	185	35.525	146	38.832	0
ris amministrazione disp.	320	227.563	6	12.529	5

7.2.1 Risultanze finali delle gestioni delle province

I dati qui illustrati sono desunti dai conti consuntivi trasmessi dai 92 enti pari al 100%.

7.2.1.1 Situazione economica di competenza

Al termine dell'esercizio 1993 n.64 province (69,6%) hanno evidenziato una eccedenza di accertamenti sugli impegni, chiudendo così positivamente la si-

tuazione economica di competenza, mentre per 28 (30,4%) si è verificato il risultato opposto.

Nel 1992, viceversa, 54 amministrazioni (58,7%) erano risultate in disavanzo e 37 (40%) in situazione di avanzo. Quanto al numero degli enti, si è quindi verificato un apprezzabile miglioramento.

Diversamente per l'andamento dei dati finanziari globali, ove si consideri che il volume totale degli esuberi degli accertamenti è si passato da lire 116.559 milioni alla fine del 1992 a lire 286.631 milioni a conclusione del 1993 con lire 170.072 milioni in più, ma anche la corrispondente entità del disavanzo è cresciuta da lire 104.870 milioni per n.54 enti a lire 256.767 milioni per 28 province.

La tendenza al miglioramento, in particolare per quanto riguarda il volume del saldo totale in avanzo, era già stato osservato nel referto della Sezione per il 1992 nel confronto con la situazione del 1991.

L'aggregazione dei dati finanziari secondo le aree geografiche e le regioni rivela che l'incremento percentuale dei saldi attivi ha trovato diffusione su buona parte del territorio nazionale, dovendo soprattutto essere rimarcato l'autentico balzo della Puglia passata da lire 1.983 milioni nel 1992 a lire 30.475 milioni nel 1993 (+ 1.437%) e del Veneto da lire 4.412 milioni a lire 36.570 milioni (+ 729%).

Per contro spiccano i valori negativi della Campania passata da lire 5.319 milioni a lire 183.129 milioni (3.443%) e del Lazio aumentato da lire 12.986 milioni a lire 30.666 milioni (236%).

7.2.1.2 Situazione economica di cassa

A conclusione dell'esercizio in esame, la situazione degli effettivi movimenti di denaro con riferimento ai titoli ed alle categorie precisate in premessa ha mostrato 85 province (92,4%) in avanzo e 7 (7,6%) in disavanzo, mentre al termine del precedente esercizio 1992 esse erano, rispettivamente, 57 (61,2%) e 35 (38%).

L'avanzo finanziario totale su scala nazionale, a sua volta si è accresciuto da lire 413.573 milioni nel 1992 a lire 1.021.617 milioni alla fine del 1993 (+ 247%), mentre il disavanzo globale ha in concomitanza subito una contrazione notevole da lire 155.610 milioni a lire 43.503 milioni (- 112.107 milioni).

Raffrontando ora le risultanze complessive in esame con quelle del precedente paragrafo, si deve osservare che il numero degli enti in avanzo di cassa rispetto al totale (85 su 92) è aumentato di più del corrispondente numero degli enti in avanzo di competenza (64 su 92).

Il miglioramento generalizzato della situazione finanziaria degli enti in avanzo di cassa rispetto ai risultati economici di competenza era già stato osservato nel referto della Sezione per il 1992 rispetto al 1991. Potrebbe pertanto ritenersi che rappresenti una tendenza in via di consolidamento e, comunque, significa che le riscossioni per residui attivi sono state più consistenti dello smaltimento di quelli passivi.

Aggregando infine i dati finanziari secondo le aree geografiche e le regioni, risulta che il miglioramento della situazione di cassa si è realizzato su quasi tutto il territorio nazionale e, segnatamente, in Piemonte (+1.079%), Lombardia (+ 3.681%), Friuli Venezia Giulia (+ 6.664%), Basilicata (+ 711%).

Anche sotto tale profilo della distribuzione e diffusione territoriale dei risultati positivi, si vede dunque che il raffronto è più tranquillizzante per i dati in esame rispetto a quelli della situazione di competenza.

7.2.1.3 Risultato della gestione di competenza

Come risulta dall'apposito prospetto nel volume degli allegati e dalle segnalazioni dei precedenti referti della Sezione, anche nel 1993 questo risultato è di segno negativo.

Infatti 60 amministrazioni provinciali, pari al 65,2%, hanno chiuso l'esercizio in esame con un disavanzo totale dell'importo di lire 428.249 milioni,

avendo assunto impegni in esubero rispetto agli accertamenti, mentre quelle in avanzo sono state 32 evidenziando un valore attivo complessivo di lire 124.914 milioni.

Vero è, peraltro, che tale andamento negativo si presenta mitigato se posto a confronto con la situazione dell'esercizio precedente, dato che alla fine del 1992 le province con gestione in disavanzo erano ben 76 (78,2%) contro solo 15 in avanzo.

Un certo miglioramento è presentato anche dalla situazione in termini di dati finanziari, giacché il volume complessivo delle gestioni in avanzo è passato nel biennio 1992-1993 da lire 41.339 milioni a lire 124.914 milioni, segnando un incremento percentuale pari al 302%.

L'importo totale delle gestioni in disavanzo, da parte sua, si è mantenuto relativamente stabile, oscillando tra lire 441.613 milioni nel 1992 e lire 428.249 milioni alla fine dell'esercizio 1993, anche se, come si è visto, è diminuito il numero totale degli enti deficitari.

Pur se i dati non sono completamente comparabili si noti, al riguardo, che il referto della Sezione per il 1992 aveva rilevato come proprio per le gestioni in disavanzo si era verificato un incremento del valore complessivo negativo rispetto al 1991.

Dall'esame della situazione sulla base della distribuzione dei dati finanziari secondo le regioni spicca l'avanzo passato tra il 1992 ed il 1993 in Lombardia da lire 256 milioni a 8.453 milioni, in Veneto da lire 82 milioni a 2.137 milioni, in Toscana da lire 371 milioni a 4.955 milioni, in Puglia da 0 lire a 27.009 milioni.

Tali risultanze richiedono però una valutazione prudente, perché da porre sullo sfondo negativo generale della situazione di disavanzo, peggiorata rispetto al 1992, in cui versano 2 delle 5 aggregazioni per aree geografiche:

- nord-orientale da lire 32.645 milioni a 46.248 milioni;
- sud da lire 41.030 milioni a 209.797 milioni.

Al confronto, la riduzione avvenuta dei disavanzi nelle altre tre aree:

- nord-occidentale da lire 38.099 milioni a 27.540 milioni;
 - centro da lire 31.923 milioni a 19.751 milioni;
 - isole da lire 297.915 milioni a 124.912 milioni,
- si manifesta insufficiente a bilanciare l'effetto negativo globale.

7.2.1.4 Risultato di amministrazione disponibile

In controtendenza con i dati variamente negativi della situazione economica (di competenza e di cassa) e della gestione di competenza, il risultato di amministrazione disponibile (cioè al netto dei residui passivi dichiarati perenti) si presenta positivo e generalizzato in tutte le aree del Paese, in quanto 90 province pari al 97,8% hanno esposto un valore attivo e solo 2 (Frosinone e Reggio Calabria) hanno concluso l'esercizio con un passivo totale di lire 17.648 milioni.

Va osservato che un andamento favorevole diffuso si è verificato anche per i dati finanziari e costituisce una tendenza stabile rilevata dalla Sezione già in occasione dei precedenti referti, a prescindere da inevitabili oscillazioni da un esercizio all'altro.

Infatti il volume globale finanziario positivo è cresciuto tra il 1992 e il 1993 da lire 1.115.457 milioni a 1.525.606 milioni, pari al 36,7%, pur in presenza di un importo complessivo del disavanzo mantenutosi quasi inalterato (lire 17.246 milioni nel 1992 a fronte di lire 17.648 milioni nel 1993).

Analizzando più da vicino l'aggregazione dei dati finanziari in base alla distribuzione per regione si evidenzia subito che il 47,8% dell'importo complessivo dell'avanzo si è verificato nelle province della Sicilia (lire 729.383 milioni), seguite con notevole distanza dalle medesime amministrazioni della Campania (lire 137.115 milioni), della Puglia (lire 134.201 milioni) e della Sardegna (lire 119.025 milioni).

7.2.2 Risultanze finali delle gestioni dei comuni

I dati qui illustrati sono desunti dai conti consuntivi trasmessi da n.1.295 enti su 1.325 (pari al 97,7%) aventi popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

7.2.2.1 Situazione economica di competenza

Gli enti che hanno concluso l'esercizio in esame con la situazione economica di competenza in avanzo sono stati n.1.005 (pari al 77,6%), mentre alla fine dell'anno precedente erano 848, quelli in disavanzo sono stati 287 (pari al 22,1%) a fronte di 438 al 31 dicembre 1992, mentre 3 hanno evidenziato il pareggio.

E' dunque proseguita consolidandosi una tendenza già rilevata nei precedenti referti della Sezione sul punto.

In merito ai dati finanziari, il volume globale dell'avanzo è stato dell'importo di lire 1.616.304 milioni contro lire 778.784 milioni nel 1992, mentre il disavanzo ha totalizzato lire 1.069.242 milioni a fronte di lire 1.179.114 milioni dell'esercizio precedente.

Di conseguenza, sotto questo profilo la situazione generale è da considerare solo parzialmente migliorata rispetto al 1992, posto che l'avanzo è sì superiore del 106,2%, ma il volume del dato globale negativo si è ben poco contratto.

Aggregando ora i dati per aree geografiche e regioni, risulta che l'incremento nel numero degli enti in avanzo è distribuito in modo relativamente equilibrato su tutto il territorio nazionale, al pari del decremento dei comuni in disavanzo.

Analoga osservazione era stata fatta nel referto della Sezione per il 1992 e, pertanto, lo specifico andamento ha incontrato una conferma nell'esercizio in esame.

Si rileva poi che il maggior addensamento del numero dei comuni in disavanzo rispetto al totale di 287 si è verificato in Lombardia (19,8%), Puglia (12,2%), Emilia Romagna (11,1%) e Toscana (10,45%).

L'aggregazione dei dati per classi demografiche dimostra confermato il fenomeno generalizzato, già osservato dalla Sezione col precedente referto, della riduzione del disavanzo sia tra i comuni medio-piccoli che tra gli enti di grandi dimensioni, a cui fa riscontro l'incremento numerico ed in termini finanziari degli enti in situazione di avanzo.

7.2.2.2 Situazione economica di cassa

I dati complessivi della situazione economica di cassa alla fine dell'esercizio 1993 si presentano migliori di quelli appena descritti nel paragrafo precedente. Infatti i comuni in avanzo a livello nazionale sono risultati n. 1.064 (pari all'82,2%) contro 1.005 per la competenza, quelli in disavanzo n. 231 (pari al 17,8%) contro 287 sempre per la competenza.

Altrettanto dicasi per il raffronto in termini di valori finanziari globali, dovendosi registrare lire 2.926.761 milioni come attivo di cassa, rispetto a lire 1.616.304 milioni come attivo di competenza nonché lire 1.024.147 milioni a titolo di passivo di cassa contro lire 1.069.242 milioni di passivo di competenza.

Il divario tra le risultanze di cassa e di competenza, va osservato, ha avuto nel corso degli ultimi esercizi un andamento non univoco, in quanto il referto della Sezione per il 1992 aveva segnalato nel confronto dati finanziari leggermente più favorevoli per i risultati economici globali di competenza, mentre la relazione per l'anno 1991 evidenziava dati più positivi, come adesso, per i risultati di cassa.

Passando poi ai raffronti tra i dati della situazione di cassa nell'esercizio in esame ed alla fine del 1992 si rileva l'accrescimento del numero degli enti in avanzo salito da 795 a 1.064 (+ 33,8%), col contestuale aumento del valore finanziario positivo complessivo da lire 1.392.510 milioni a lire 2.926.761 milioni (+ 110,16%), mentre gli enti in disavanzo sono calati da n. 500 a 231 ed il volume del disavanzo si è contratto da lire 1.555.567 milioni a lire 1.024.147 milioni.

L'aggregazione dei valori finanziari per aree geografiche e regioni mostra a sua volta che il fenomeno in espansione graduale dell'avanzo si è fatto strada su quasi tutto il territorio nazionale.

In particolare vanno segnalati gli andamenti positivi dell'Emilia Romagna che hanno registrato un incremento del 179,8%, essendo passati da lire 73.054 milioni a lire 204.383 milioni, nonché delle Marche con miglioramento del 537,6% essendo passati da lire 13.269 milioni a lire 84.616 milioni.

L'addensamento del valore negativo del disavanzo si è viceversa verificato nell'area del centro dove la passività pari nel 1992 a lire 636.781 milioni è passata a fine 1993 a lire 785.157 milioni, concentrando così il 76,66% dell'intero disavanzo nazionale di lire 1.024.147 milioni.

I dati numerici e finanziari hanno dimostrato che l'82,1% dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti è riuscito nell'esercizio 1993, in termini di cassa, a coprire con le entrate correnti le spese correnti di bilancio.

Per quanto riguarda l'aggregazione su base demografica, dal confronto tra i dati del 1993 e quelli del 1992 risulta considerevole l'aumento del numero degli enti in avanzo in tutte le classi, tenendo conto della situazione dell'11ª, dove sul totale di n.6 comuni ivi presenti il miglioramento è stato da 1 a 2 unità, mentre gli altri 4 hanno concluso l'esercizio ancora in disavanzo.

A riprova del fatto che i grandi centri urbani sono caratterizzati da una vasta gamma di problemi ad essi peculiari, anche sotto l'aspetto della gestione delle risorse finanziarie disponibili, si osserva che gli enti della 10ª e 11ª classe al termine del 1993 hanno totalizzato con un disavanzo rispettivo di lire 63.283 milioni e lire 749.426 milioni il 79,35% di quello complessivo, pari a lire 1.024.147 milioni.

I dati numerici e finanziari hanno così dimostrato che l'82,2% dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti è riuscito nell'esercizio in esame, in termini di cassa, a coprire con le entrate correnti le corrispondenti spese di bilancio.

Va infine considerato che l'andamento complessivo sostanzialmente favorevole ora delineato può assumere una valenza ancora più significativa nel quadro generale della finanza pubblica degli ultimi anni, tenuto conto che nell'esercizio 1990 oltre il 50% dei comuni superiori agli 8.000 abitanti risultava con situazione di cassa deficitaria.

7.2.2.3 Risultati della gestione di competenza

Dal punto di vista del raffronto tra accertamenti ed impegni totali, n.755 enti hanno concluso l'esercizio in esame con i conti in attivo contro 535 in passivo.

Si tratta di un dato numerico che, pur nella sua negatività, rappresenta un modesto miglioramento rispetto alla fine del 1992, quando i comuni in avanzo erano stati n.725 a fronte di 559 in disavanzo.

Le grandezze finanziarie hanno registrato un più pronunciato miglioramento, perché l'insieme delle gestioni in avanzo ha evidenziato un volume attivo di lire 1.403.166 milioni rispetto a lire 667.022 milioni nel 1992, con un incremento cioè del 110,36%, mentre gli enti in disavanzo hanno totalizzato una riduzione del saldo complessivo negativo da lire 766.213 milioni a lire 529.120 milioni.

Si osservi, al riguardo, che il precedente referto della Sezione per l'esercizio 1992 aveva lamentato ancora un risultato finanziario globale non positivo, poiché l'importo dei disavanzi era superiore a quello degli avanzi, pur essendosi delineata fin da allora una graduale tendenza al miglioramento sia sotto il profilo del numero degli enti in avanzo, sia sotto quello dei dati finanziari generali attivi rispetto a quelli passivi.

Secondo l'aggregazione dei dati finanziari per aree geografiche il numero dei comuni in disavanzo è particolarmente elevato rispetto al totale nella zona nord-occidentale (n.186 su 312, pari al 59,6%) e notevole in quella nord-orientale (n.130 su 257, pari al 50,58%), mentre va poi riducendosi al centro (n.83 su 223, pari al

37,2%), al sud (n.106 su 339, pari al 31,26%) e nelle isole (n.30 su 164, pari al 18,3%).

Sulla formazione dell'importo globale del disavanzo pari a lire 529.120 milioni, i comuni dell'area nord-occidentale hanno inciso con percentuale del 30,2%, quelli dell'area nord-orientale con percentuale del 19,2%, quelli del sud con il 29,8%.

Nell'ambito infine delle ripartizioni geografiche ora dette vanno evidenziati i valori negativi raggiunti dalla Lombardia (lire 107.497 milioni), dalla Puglia (lire 100.593 milioni) e dall'Emilia Romagna (lire 39.997 milioni).

Quanto all'aggregazione dei dati su base demografica, risulta che il numero dei comuni in avanzo ha superato quello dei comuni in disavanzo nelle varie classi, tranne che nella 10ª, dove si è verificato il bilanciamento di 3 contro 3 e nella 11ª, dove tutti i 6 enti del settore sono risultati in situazione di avanzo per un importo complessivo di lire 528.573 milioni, che da solo ha inciso fortemente sulla formazione dell'avanzo globale nazionale pari a lire 1.403.166 milioni.

Tanto più significativo è quest'ultimo dato, ad avviso della Sezione, se posto a confronto coi risultati del 1992, quando ben n.5 enti su 6 appartenenti alla classe 11ª avevano segnato insieme un disavanzo di lire 308.312 milioni.

Si deve rammentare ora sul punto che i passati referti della Sezione avevano confermato di anno in anno un andamento continuativo marcatamente negativo dei dati finanziari in esame, ma nell'esercizio 1992 aveva cominciato a delinearsi una controtendenza della situazione sia sotto il profilo quantitativo degli enti in avanzo, sia sotto quello dei dati contabili globali.

Si ritiene quindi di poter concludere ora nel senso che le risultanze notevolmente positive dell'esercizio in riferimento rappresentano l'instaurazione di un "circolo virtuoso" di carattere non contingente.

7.2.2.4 Risultato di amministrazione disponibile

Come rilevato per le province, anche per i comuni l'esito largamente positivo del dato finanziario in esame è dipeso dall'inserimento dei residui tra le altre componenti contabili e questo spiega la tendenza non omogenea dei risultati di amministrazione disponibili rispetto all'andamento delle situazioni economiche e, in particolare, delle gestioni di competenza degli enti.

Infatti n.1.248 comuni (96,37%) hanno conseguito un avanzo di amministrazione disponibile, mentre 40 hanno chiuso l'esercizio in esame in disavanzo e 7 in situazione di pareggio.

Il saldo complessivo positivo è risultato di lire 3.784.549 milioni, mentre il corrispondente valore negativo è stato di lire 120.174 milioni.

Il confronto con il precedente esercizio 1992 pone in risalto un notevole miglioramento della situazione sotto entrambi i profili del numero degli enti e dell'entità del valore finanziario favorevole.

Come evidenziato dal prospetto nel volume degli allegati, gli enti che hanno conseguito avanzo di amministrazione disponibile sono aumentati di 72 unità (n.1.248 a fronte di n.1.176) ed il volume complessivo del dato finanziario positivo è passato da lire 3.784.549 milioni a 5.355.729 milioni (+ 42,8%).

Di conserva le amministrazioni in disavanzo sono diminuite da 111 a 40 e il dato finanziario negativo si è contratto da lire 367.062 milioni a 120.174 milioni (- 67,3%).

In merito all'aggregazione per aree geografiche e per regioni si osserva agevolmente che le rilevate variazioni migliorative, rispetto al 1992, dei dati numerici e finanziari si sono verificate quasi ovunque sul territorio nazionale.

Soltanto in Toscana la riduzione dei comuni in disavanzo da 15 a 7 unità è stata accompagnata dal balzo in avanti del dato finanziario negativo da lire 17.911 milioni a 40.422 milioni (+ 126%).

Quanto all'aggregazione per classi demografiche, il prospetto inserito tra gli allegati mostra che l'aumento del numero degli enti in avanzo, rispetto al 1992, si è verificato ovunque, tranne nella 10ª classe dove i n.6 comuni di appartenenza erano già tutti in attivo in precedenza e nella 11ª, dove la situazione dei grandi centri è rimasta stazionaria (n.5 in avanzo e n.1 in disavanzo).

Il prospetto fornisce infine contezza del miglioramento sensibile e generalizzato dei valori finanziari di segno positivo.

7.2.3 Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane

Si premette che l'obbligo per le comunità montane di presentazione dei conti consuntivi alla Sezione enti locali è stato sancito dall'art.28 della legge n.142 del 1990, laddove tali organismi sono classificati come enti locali.

I dati qui di seguito illustrati si riferiscono a n.331 enti su 338, quelli cioè che hanno trasmesso i conti consuntivi in tempo utile e rappresentano il 97,9% del totale.

7.2.3.1 Situazione economica di competenza

L'esame del prospetto inserito nel Vol. II degli allegati evidenzia che alla chiusura dell'esercizio in esame il numero delle comunità in avanzo è sceso di 18 unità rispetto al precedente 1992 (n.266 contro n.284), ma di converso l'importo complessivo del saldo attivo è aumentato da lire 65.614 milioni a 78.871 milioni (+ 20,2%).

Quanto al disavanzo, il numero degli enti in passivo è cresciuto da 46 a 65 ed il dato finanziario negativo totale ha registrato un incremento da lire 7.283 milioni a 8.939 milioni (+ 22,7%).

Si ritiene quindi di aver rilevato un complesso di dati globali ancora insoddisfacenti e comunque non suscettibili di chiara lettura al fine di delineare una tendenza precisa.

Si noti che il precedente referto per l'anno 1992 aveva viceversa registrato rispetto al 1991 un certo aumento delle comunità in avanzo accompagnato però da contrazione del volume complessivo del saldo attivo.

Hanno contribuito in modo più sensibile alla formazione dell'avanzo complessivo a chiusura dell'esercizio ed in confronto con il 1992 gli enti localizzati nel territorio della Lombardia (da lire 5.149 milioni a 9.606 milioni), della Liguria (da lire 1.502 milioni a 3.590 milioni), dell'Umbria (da lire 773 milioni a 3.396 milioni), della Puglia (da lire 690 milioni a lire 1.611 milioni).

Per quanto riguarda la Sardegna, passata da lire 6.151 milioni a 10.975 milioni di avanzo globale, si evidenzia in particolare che nessuna delle comunità montane presenti sul suo territorio è risultata in disavanzo.

Sul versante degli enti in passivo l'aumento del volume del disavanzo economico di competenza è stato più significativo presso le comunità del Trentino (da 0 lire a 1.686 milioni), del Friuli Venezia Giulia (da 0 lire a 381 milioni), della Toscana (da lire 656 milioni a 1.351 milioni) e della Calabria (da lire 258 milioni a 1.523 milioni).

L'aggregazione dei dati secondo la superficie territoriale dimostra sinteticamente una situazione non rassicurante in tutte le classi, sia in termini di aumento degli enti in disavanzo, che di espansione dei dati finanziari negativi.

7.2.3.2 Situazione economica di cassa

L'esame dell'apposito prospetto evidenzia che n.280 enti (84,5% del totale) hanno chiuso l'esercizio con la situazione economica di cassa in avanzo, segnando un valore finanziario globale pari a lire 183.017 milioni, mentre i 51 restanti hanno totalizzato l'importo di lire 19.864 milioni di disavanzo.

Il raffronto con i corrispondenti dati del 1992 mostra un sensibile miglioramento, in quanto alla fine del precedente esercizio solo n.186 comunità (56,2% del totale) avevano registrato un attivo in termini di movimenti di cassa per lire 62.669

milioni, mentre le 145 in passivo avevano esposto un disavanzo complessivo di lire 46.677 milioni.

La situazione di cassa ora illustrata ha evidenziato un miglioramento anche rispetto ai dati economici della competenza, in quanto la consistenza delle comunità in avanzo è superiore, attestandosi a 280 unità contro le 266 della competenza, mentre gli enti in disavanzo sono stati n.51 contro i 65 della competenza. Di conseguenza si ritiene che abbia contribuito a ciò la prevalenza di realizzazione dei residui attivi rispetto a quella dei residui passivi.

Tale apprezzabile miglioramento sul piano generale risulta abbastanza equamente diffuso sul territorio nazionale.

L'aggregazione dei dati secondo la superficie territoriale, contrariamente a quanto rilevato per l'analogo prospetto sulla situazione economica di competenza, fornisce dimostrazione che in tutte le classi si è verificata la crescita delle comunità in attivo e dei corrispondenti valori finanziari dell'avanzo.

7.2.3.3 Risultato della gestione di competenza

I dati complessivi, numerici e finanziari, dimostrano un peggioramento della situazione rispetto al precedente 1992.

Infatti si deve registrare una contrazione sia delle comunità che hanno chiuso l'esercizio con una situazione positiva, passate da n.198 a n.185, sia del volume complessivo dell'avanzo stesso, sceso da lire 42.012 milioni a 35.525 milioni. Gli enti in passivo, a loro volta, sono aumentati da n.131 a 146 ed il volume globale del disavanzo si è accresciuto da lire 33.164 milioni a lire 38.832 milioni.

Seguendo ora l'aggregazione dei dati secondo le aree geografiche e le regioni, può dirsi sinteticamente che l'alternanza di posizioni attive e passive è distribuita nel Paese abbastanza omogeneamente.

In termini quantitativi, va comunque rilevata l'espansione del disavanzo degli enti localizzati nel Lazio, passato da lire 582 milioni nel 1992 a lire 5.388 mi-

milioni (+ 925,8%) al termine dell'esercizio 1993 e di quelli, rispettivamente, della Valle d'Aosta (da lire 75 milioni a 1.402 milioni) e della Basilicata (da lire 316 milioni a lire 1.835 milioni).

Aggregando infine le comunità secondo la superficie territoriale, risulta che in tutte le classi, tranne la 5ª, sono aumentati gli enti in disavanzo e pure l'entità dei dati finanziari negativi si è ampliata nelle classi 2ª, 3ª e 4ª.

7.2.3.4 Risultato di amministrazione disponibile

Lo specifico prospetto nel volume degli allegati riporta che la quasi totalità delle comunità montane (n.320 su 331) ha concluso l'esercizio con una situazione di avanzo di amministrazione disponibile quantificato in complessive lire 227.563 milioni, mentre solo 6 hanno chiuso in disavanzo, esponendo il dato finanziario negativo totale di lire 12.529 milioni.

Si tratta dunque di una situazione leggermente migliorativa rispetto all'anno precedente, quando gli enti in avanzo erano stati 316 per lire 208.808 milioni e 11 quelli in passivo per lire 14.182 milioni.

Esaminando ora l'aggregazione dei dati per aree geografiche e regioni, si osserva agevolmente che le comunità montane in disavanzo sono localizzate in Liguria (lire 1.601 milioni), Molise (lire 3.042 milioni), Campania (lire 7.624 milioni), Basilicata (lire 261 milioni) e per finire nel Lazio (lire 1 milione).

In termini di enti aggregati per superficie territoriale, risultano andamenti differenziati, che si sono comunque tradotti in un leggerissimo incremento del numero delle comunità in avanzo nelle classi 2ª, 4ª e 5ª e in una espansione dei dati finanziari attivi nelle classi 1ª, 4ª e 5ª.

7.3 Attendibilità del risultato di amministrazione e fondatezza dei residui

L'art.1 bis della legge n.488/1986 di conversione del decreto legge n.318/1986 disponeva, tra l'altro, che entro il 15 ottobre dell'anno successivo a

quello in riferimento il consiglio comunale o provinciale adottasse provvedimenti per il riequilibrio della gestione, qualora il consuntivo si fosse chiuso con un disavanzo di amministrazione o avesse recato l'indicazione di debiti fuori bilancio.

Analoga statuizione era sostanzialmente contenuta nell'art.24 della legge n.144 del 1989.

L'art.12 *bis* del decreto legge n.6/1991, convertito dalla legge n.80/1991, ha infine abbreviato il termine cogente, ponendo a pena di decadenza il limite del 15 luglio per la deliberazione da parte degli organi consiliari del piano di riequilibrio della gestione.

La preoccupazione del legislatore che venga posto rimedio subito alle situazioni di squilibrio di bilancio è ben giustificata, perché in un sistema di finanza pubblica sostanzialmente derivata, qual è tuttora quella degli enti locali, in difetto di rapidi ed efficaci correttivi, si può determinare nel corso degli anni una sorta di decentramento territoriale del debito pubblico, destinato prima o poi ad essere ripianato a carico del bilancio statale e quindi a detrimento degli equilibri complessivi finanziari nazionali.

La Sezione, dal canto suo, ha ravvisato la ragione del disfavore con cui il legislatore ha considerato il disavanzo di amministrazione nel fatto che, dato il sistema di bilancio di competenza "misto" adottato dagli enti locali, la presenza di tale valore negativo indica in sostanza che la gestione finanziaria precedente trasferisce un onere a carico dell'esercizio futuro.

Ciò implica che, ai fini dell'attivazione o meno delle misure straordinarie di riequilibrio della gestione, il risultato di amministrazione dell'ente sia costituito da un dato finanziario veritiero e quindi significativo. Si rammenta al riguardo che il risultato di amministrazione contabile per essere veritiero ha bisogno anzitutto di venire depurato dei residui passivi perenti di parte corrente, dando così luogo al risultato di amministrazione "disponibile", termine che ha senso, naturalmente, solo in caso di avanzo. A seguito dell'ulteriore depurazione degli eventuali debiti fuori

bilancio, si avrà il risultato di amministrazione, denominato "effettivo" dalla Sezione. Per non appesantire l'analisi con l'esame anche dei vari e complessi problemi sollevati dai debiti fuori bilancio, è consuetudine della Sezione approfondire il tema dell'attendibilità del risultato di amministrazione con la verifica del dato "disponibile" esposto dagli enti.

L'importanza di tale accertamento è di immediata percezione, ove si consideri che anche nel 1993 ben pochi sono stati gli enti che hanno presentato una situazione di disavanzo di amministrazione nel conto consuntivo.

Quanto alla corretta formazione del risultato disponibile, occorre che vi concorrano solo residui attivi revisionati in sede di aggiustamento durante l'anno ed ulteriormente al momento dell'approvazione del consuntivo. A questi vanno contrapposti i residui passivi risultanti dalle scritture contabili, depurati appunto di tutti quelli perenti.

Posto quindi il sistema di bilancio di competenza misto, il risultato di amministrazione scaturisce in definitiva dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui.

Ma come si spiega la consistenza di pochi casi di disavanzo di amministrazione con un alta percentuale di enti in disavanzo di gestione di competenza?

Il fatto è che le risultanze finali dei conti consuntivi, a parte la possibilità di operazioni di dubbia legittimità sulla competenza, sono molto influenzate dalla gestione dei residui degli anni precedenti nel senso che, come ha osservato la Sezione fin dall'inizio della sua attività, un elevato numero di enti nel corso degli anni attraverso la "manovra" dei residui è riuscito artificialmente a riequilibrare le risultanze negative della gestione di competenza, pervenendo formalmente a risultati di amministrazione di segno positivo.

Sul risultato di amministrazione, peraltro, si deve segnalare che incide altresì il fondo di cassa iniziale, sulla cui attendibilità la Sezione si riserva di svolgere appena possibile un'approfondita indagine.

L'incidenza sul risultato di amministrazione della manovra dei residui può diventare addirittura deviante se ci si trova al cospetto di una notevole mole dei residui stessi, che presso alcuni enti è arrivata in passato ad eguagliare o quasi il volume della gestione di competenza.

Per sintetizzare al massimo, i motivi per i quali le risultanze gestionali dei residui si presentano sovente positive sono rinvenibili da una parte nell'abbattimento annuale del volume dei residui passivi per effetto della perenzione amministrativa, dall'altra nelle operazioni di riaccertamento, che riducono gli importi dei predetti residui passivi in maniera superiore alla riduzione degli importi dei residui attivi. Dal lato attivo, viceversa, la diffusione della "manovra" dei residui è stata confermata finora dalla rilevata difficoltà che gli enti incontrano nel realizzare le entrate portate a residui. Il tasso di smaltimento dei residui attivi (rapporto tra residui riscossi e stanziati) è quindi uno degli indicatori della credibilità dei residui stessi e, di conseguenza, dell'attendibilità del risultato di amministrazione ottenuto mediante la indicazione di essi. La Sezione, comunque, si riserva di condurre un esame particolareggiato sul punto, allo scopo di verificare l'effettiva capacità dei residui attivi di tradursi in riscossioni entro breve termine, cioè di constatarne la fondatezza.

Quest'anno l'analisi è stata rivolta ai soli residui attivi nella considerazione che, in linea di principio, gli amministratori non dovrebbero avere interesse a mantenere in bilancio o a fare lievitare un dato negativo quale quello dei residui passivi, che tra l'altro - se di parte corrente - sono sottoposti all'eliminazione attraverso l'istituto della perenzione amministrativa. Quanto alla conservazione dei residui attivi in bilancio, è evidente che il mantenimento per anni di poste non assistite da un concreto grado di esigibilità, implica di per sé l'alterazione del risultato di amministrazione, presentando un avanzo poco realistico.

La Sezione ha quindi ritenuto utile fare attenzione anche al fenomeno della cancellazione dei residui attivi, per comprendere le modalità con cui si è proceduto

all'eliminazione di crediti del tutto incerti, tenendo comunque presente che nell'ordinamento degli enti locali manca una disciplina sostanziale e procedurale di carattere generale sul punto.

I residui passivi sono stati oggetto di maggiore cura, rispetto a quelli attivi, da parte del contesto di norme contabili emanate con il D.P.R. n.421/1979, specie quelli concernenti le spese di investimento e, come già accennato, la revisione di essi da parte degli enti locali dovrebbe essere normalmente più diligente, in quanto il loro abbattimento concorre alla determinazione del risultato di amministrazione riducendo la parte passiva del quadro finanziario. Al riguardo va comunque ricordato il ruolo svolto dall'applicazione concreta dell'istituto normativo della perenzione amministrativa dei residui passivi di parte corrente, a cui la Sezione ha dedicato un'analisi specifica.

A conclusione del presente paragrafo e, prima di esporre la situazione dei residui, si rammenta che in disavanzo di amministrazione sono risultati 2 province (Frosinone e Reggio Calabria), 40 comuni e 5 comunità montane.

Qui di seguito viene indicato il numero dei comuni in disavanzo con riferimento alla regione di appartenenza:

Piemonte	2
Lombardia	2
Veneto	3
Friuli Venezia Giulia	1
Emilia Romagna	1
Toscana	7
Umbria	2
Marche	1
Lazio	4
Molise	1
Campania	8
Basilicata	1

Calabria	5
Sicilia	2

Le Comunità montane in disavanzo di amministrazione si trovano: 1 in Liguria, 1 in Molise, 2 in Campania ed 1 in Basilicata

7.3.1 Situazione dei residui

Sulla base delle considerazioni esposte nel paragrafo precedente vengono ora analizzate le tendenze emerse nella gestione dei residui (attivi e passivi) di tutti gli enti esaminati. Questi dati finanziari, globalmente considerati, nell'esercizio 1993 e nel precedente hanno fatto registrare gli importi rilevati dai prospetti generali riepilogativi inseriti nel volume degli allegati e qui riportati sinteticamente.

Quadro dei residui totali per enti (tutti i titoli)

Esercizio 1992

(importi in milioni di

lire)

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	8.802.802	58.344.651	3.617.926	70.765.379
Residui passivi	13.015.030	65.292.061	4.243.320	82.550.411

Esercizio 1993

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	8.390.043	58.056.291	3.586.322	70.032.656
Residui passivi	13.113.349	65.834.800	4.366.437	83.314.586

Il quadro esposto dimostra che nel biennio 1992 - 1993 la consistenza globale dei residui attivi si è erosa molto leggermente, mentre la tendenza all'aumento di quelli passivi si è confermata.

La disaggregazione per tipologia di ente dimostra che nel medesimo periodo province, comuni e comunità montane hanno evidenziato lievi ridimensionamenti delle proprie masse di residui attivi.

Quanto alla situazione dei residui passivi complessivi, essi sono risultati in leggera espansione presso i tre tipi di enti.

L'ulteriore disaggregazione realizzata nei prospetti del volume degli allegati espone, per ciascun gruppo di enti, le tendenze specifiche che vengono ora brevemente illustrate. Le risultanze per i comuni e le comunità montane sono state raggruppate anche, rispettivamente, secondo le classi demografiche e quelle per superficie territoriale.

7.3.1.1 Residui attivi

I dati dei residui attivi provenienti dalla competenza mostrano, quanto alle province, andamenti al rialzo o al ribasso presenti su tutto il territorio nazionale non particolarmente significativi, al pari di quanto osservato nel referto precedente rispetto all'anno 1991.

Anche per quanto riguarda la situazione dei residui attivi provenienti da esercizi passati trova conferma l'analisi del referto 1992, poiché i dati mostrano nell'area meridionale un notevole addensamento della massa complessiva (lire 2.471.632 milioni, pari quasi alla metà del totale).

Va, comunque, segnalato l'abbattimento in controtendenza dei residui delle province appartenenti alla regione Campania (lire 728.228 milioni, diminuiti del 38,77% rispetto alla fine dell'esercizio 1992).

Venendo ora ai comuni, i dati in valori percentuali dei residui attivi formati nella competenza consentono di registrare aumenti del 53,96% negli enti del

Lazio e del 25,27% in quelli della Valle d'Aosta. Per converso vanno segnalate le contrazioni degli importi in Basilicata (- 27,14%), in Calabria (- 20,56%) e nelle Marche (- 20,01%).

In quest'ultima regione i comuni della 9ª classe hanno ridotto i residui in argomento addirittura dell'80,51%.

Quanto alla Sicilia, la percentuale regionale reca una diminuzione del valore dei residui del 3,79%, ma i comuni della 10ª classe hanno un aumento del 78,07%.

Nel settore dei residui dai residui, i comuni dell'area sud presentano un dato elevato (lire 10.918602 milioni, pari al 30,71% del totale nazionale) ma, come già osservato nel precedente referto, gli enti della Campania, pur costituendo la componente più cospicua (lire 5.252.450 milioni), sono relativamente allineati con quelli della Lombardia (lire 4.849.346 milioni) e della Sicilia (lire 5.580.138 milioni).

E' pure notevole l'incremento del 107,09% dei residui attivi da residui della Valle d'Aosta.

Quanto alle comunità montane, si confermano in sostanza le tendenze già osservate nella precedente relazione, secondo le quali spicca la differenza delle aree meridionale ed insulare (in cui la massa dei residui attivi dalla competenza e soprattutto dagli esercizi precedenti grava pesantemente sul totale nazionale), rispetto ai dati medi riscontrati tra gli enti del nord e del centro.

In particolare, nel settore dei residui da residui la predetta area sud (lire 1.500.418 milioni) incide sul totale nazionale per il 63,46% e l'area insulare (costituita dalla sola Sardegna con lire 218.228 milioni) per il 9,22%.

Inoltre, con l'eccezione della Lombardia (lire 114.027 milioni) e del Lazio (lire 134.749 milioni) solo nel meridione e in Sardegna la massa dei residui attivi pregressi è di centinaia di miliardi per regione.

7.3.1.2 Residui passivi

Quanto alle province, i dati dei residui passivi generati sulla competenza mostrano una tendenza all'aumento in tutte e cinque le aree geografiche.

In termini percentuali il valore massimo pari al 26,8% del totale è riscontrabile nell'aggregato delle regioni meridionali (lire 1.263.347 milioni rispetto alla massa totale dei residui di lire 4.704.312 milioni), seguito con il 21,45% dell'area nord-occidentale (lire 1.009.174 milioni). Comunque le punte massime si sono verificate presso gli enti della Campania (lire 671.839 milioni), della Sicilia (lire 669.284 milioni) e della Lombardia (lire 664.935 milioni). Le più imponenti variazioni nella massa dei predetti residui della competenza si sono realizzate in Liguria, con una diminuzione del 64,40% e nelle Marche con un accrescimento del 64,58%.

I dati dei residui provenienti da esercizi precedenti segnalano nel biennio una diminuzione nell'area nord-orientale (da lire 931.745 milioni a lire 878.128 milioni; pari al 5,75%) e in quella sud (da lire 3.187.274 milioni a 2.805.777 milioni, pari all'11,72%).

Comunque i residui totali del sud (lire 2.805.777 milioni) e delle isole (lire 2.636.828 milioni) sono risultati superiori alla metà dell'importo globale nazionale (lire 8.409.037 milioni) La punta massima si è verificata in Sicilia con lire 2.199.636 milioni.

La Liguria ha subito nel biennio un balzo del 146,35% in più nella massa dei residui in esame, mentre la Campania nello stesso periodo ha visto un ridimensionamento del 35,18%.

Quanto ai comuni, i residui passivi formatisi sulla competenza, così come già osservato in occasione del precedente referto, mostrano una situazione di relativo equilibrio sia in aumento che in diminuzione, al termine del biennio, dovendosi segnalare l'accrescimento della massa del 43,32% negli enti del Lazio e la diminuzione del 23,63% in Abruzzo.

Nelle Marche gli enti della 9ª classe hanno contratto l'entità dei residui del 73,69%.

I comuni della Lombardia con un complesso di residui per lire 4.412.039 milioni rappresentano la punta massima ed hanno inciso per il 18,3% sulla quantità totale nazionale di lire 24.112.354 milioni.

Analoga situazione della Lombardia era stata evidenziata nel precedente referto.

Nel settore dei residui provenienti da esercizi pregressi i valori più elevati si sono avuti nel sud (lire 12.308.417 milioni, pari al 29,5% del totale nazionale), dove la Campania ha inciso per lire 5.640.429 milioni e nell'area nord-occidentale (lire 9.146.827 milioni, pari al 21,9% del totale nazionale) dove la Lombardia ha contribuito con lire 6.275.186 milioni.

I dati in valori percentuali dimostrano che i tassi di variazione in aumento o diminuzione della massa dei residui nelle singole regioni sono piuttosto contenuti, in quanto la Valle d'Aosta ha registrato con + 21,07% il massimo in un senso e l'Abruzzo con - 13,99% la punta nell'altro senso.

Quanto alle comunità montane, i residui passivi dalla competenza sono rappresentati da valori complessivi più elevati nell'area meridionale (lire 535.666 milioni), i cui enti da soli hanno una massa che costituisce poco meno della metà del totale nazionale (lire 1.345.801 milioni). Tra essi quelli localizzati in Campania hanno inciso per lire 275.786 milioni.

I correlativi dati in valori percentuali mostrano una punta in aumento per la Sardegna del 246,53%, ma anche le comunità della Lombardia hanno allargato del 90,44% la consistenza dei propri residui. Le Marche ed il Molise hanno invece contratto i propri, rispettivamente, del 48,69% e del 44,54%.

Nel settore dei residui passivi provenienti da esercizi precedenti si riproduce grosso modo una situazione simile, in quanto nel meridione si riscontrano valori complessivi per lire 1.867.971 milioni, cioè oltre la metà del totale nazionale di lire

3.020.635 milioni. Anche qui gli enti della Campania con lire 643.294 milioni incidono per il 21,3% sulla massa dell'intera area.

Osservazioni sostanzialmente analoghe, con riferimento alla situazione dei residui passivi (di competenza e non) delle comunità montane, erano state formulate nel precedente referto della Sezione. Una ulteriore sintesi dei residui è stata compiuta con riferimento ai grandi comparti del bilancio delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Quadro dei residui totali per comparti (tutti gli enti)

Esercizio 1992

Residui attivi

Entrate parte corrente	18.815.812
Entrate per investimenti (Tit. IV e V)	44.600.260
Entrate partite di giro	4.574.921
TOTALE	67.990.993

Residui passivi

Spese parte corrente	20.514.400
Spese conto capitale (Tit. II)	58.083.935
Spese partite di giro	3.460.949
TOTALE	82.059.280

Esercizio 1993**Residui attivi**

Entrate parte corrente	21.126.195
Entrate per investimenti (Tit. IV e V)	41.856.952
Entrate partite di giro	4.048.468
TOTALE	67.031.615

Residui passivi

Spese parte corrente	23.202.176
Spese conto capitale (Tit. II)	56.271.795
Spese partite di giro	3.480.224
TOTALE	82.954.195

Risulta dal prospetto che la quantità più rilevante dei residui sia attivi che passivi è inerente alla parte straordinaria del bilancio, cioè alle entrate tradizionalmente considerate fonte di finanziamento degli investimenti (Tit. IV e V) ed alle spese in conto capitale (Tit. II). Le prime hanno registrato una certa diminuzione al termine del biennio, ma le seconde, in particolare, con la loro contrazione hanno evidenziato in modo significativo l'arresto della tendenza all'aumento che era stata una connotazione costante degli esercizi trascorsi.

7.3.1.3 Residui passivi perenti

Prima di esporre i risultati dell'indagine specifica svolta dalla Sezione in merito all'applicazione dell'istituto della perenzione, si richiamano alcune osservazioni generalissime, circa l'influenza che i residui passivi esercitano sulla determinazione del risultato finale di amministrazione.

Si tenga per esempio presente il caso di enti in cui sia stato rilevato un esubero dei residui passivi totali rispetto a quelli attivi. In tale situazione, data l'obbligatorietà del pareggio delle previsioni iniziali (art.3 D.P.R. n.471/1979) e del ripiano degli squilibri in corso d'esercizio (art.1 bis decreto legislativo n.318/1986), il fenomeno - in linea di principio e se contenuto entro valori moderati - dovrebbe significare nel complesso che le voci in entrata si sono realizzate in misura maggiore di quelle in uscita con conseguente accrescimento delle disponibilità finanziarie degli enti in termini di avanzo di amministrazione. Se viceversa è rilevante lo sbilancio a favore dei residui passivi, l'individuazione delle possibili cause della formazione di tali masse renderebbe necessario l'approfondimento di vari altri problemi.

Sul punto la relazione dell'anno scorso aveva per esempio analizzato attentamente le norme ed i principi dell'impegno, cioè della prima fase del procedimento della spesa (Cfr. pagg.327-330 del referto).

Basterà qui rammentare sinteticamente che, rispetto a quanto disposto per le amministrazioni statali e per le regioni a statuto ordinario, la normativa degli enti locali vigente non richiedeva, per l'assunzione di impegni, che l'obbligazione fosse giuridicamente perfezionata o che essa scadesse entro l'esercizio. Nei fatti il risultato attraverso gli anni è stata la diffusione della prassi dell'assunzione di impegni di massima o generici, senza una concreta base di certezza, particolarmente in prossimità della fine dell'anno finanziario.

Come è noto, solo recentemente il decreto legislativo n.77/1995 ha organicamente rivisitato l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali armonizzandolo con principi generali della contabilità dello Stato.

Tornando ai residui passivi, invero, appare necessaria anche per essi una attenta opera di revisione annuale, diretta alla conservazione in bilancio solo di quelli che rappresentano gli effettivi impegni esistenti verso i terzi alla fine dell'esercizio. Infatti l'accertamento di economie, insussistenze e prescrizioni con-

tribuisce alla corretta quantificazione del risultato di amministrazione riducendo la parte passiva del quadro finanziario.

Ora, due sono gli strumenti mediante i quali si deve provvedere, quando ne ricorrano i presupposti, all'eliminazione dal bilancio dei residui passivi: la procedura generale della cancellazione e, per le sole voci di parte corrente, l'istituto della perenzione amministrativa, che però non è più previsto nel già citato decreto legislativo n.77/1995. In merito al ruolo peculiare svolto da tale ultimo istituto nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile, va sottolineato che l'avanzo disponibile è costituito da ciò che resta dell'avanzo contabile dopo l'accantonamento dell'importo complessivo di tutti i residui perenti nell'esercizio di competenza ed in quelli precedenti.

Tanto premesso, è necessario esporre i criteri che hanno ispirato l'indagine della Sezione in materia di residui perenti.

Si è ritenuto anzitutto di condurre l'accertamento sui comuni superiori a 8.000 abitanti, in quanto si tratta della categoria di enti che per la sua ampiezza è certamente più rappresentativa degli andamenti generali della finanza locale. A tale scopo il sistema informatico ha elaborato i prospetti analitici recanti per ciascun ente il valore finanziario dei residui totali perenti nel biennio 1992 - 1993 (relativo quindi a tutte le operazioni di perenzione realizzate nell'esercizio di competenza e nei precedenti) con l'indice percentuale della variazione intervenuta nel medesimo periodo. Da un vaglio della casistica rilevata, è emerso subito che un certo numero di enti al termine del biennio ha evidenziato una elevata variazione percentuale positiva nel volume delle perenzioni effettuate e che molti altri enti non avevano applicato affatto l'istituto normativo in discorso nello stesso arco temporale.

Si tratta in entrambi i casi di comuni che, sia pure con addensamenti differenti, appartengono a varie classi e sono dislocati su tutto il territorio nazionale.

A questo punto è stata compiuta la verifica dell'attendibilità dei dati raccolti, lavorando su un campione rappresentato dagli enti con la variazione percentuale

superiore a + 500% e da un certo numero di quelli che non hanno realizzato perenzioni nel biennio. Conclusa positivamente tale operazione, ragioni di economia nella esposizione dell'argomento hanno infine consigliato di pubblicare nel volume degli allegati solo gli elaborati riepilogativi dei risultati nazionali, raccolti come di consueto per aree geografiche, per regioni e classi demografiche.

a) Il prospetto con l'indicazione del numero dei comuni che hanno disposto la perenzione amministrativa evidenzia anzitutto che, rispetto al totale di 1.295 enti esaminati, essi sono stati 734 (56,7%) nel 1992 e 737 (56,9%) nel 1993. Già questo dato globale appare alla Sezione, allo stato, particolarmente significativo del modo con cui in concreto viene rispettata su scala nazionale la disciplina normativa e contabile della perenzione, diretta alla semplificazione e trasparenza dei bilanci degli enti locali.

Si osserva poi che, mentre nella classe 5^a costituita da 271 unità, il numero di comuni che hanno realizzato la perenzione si è contratto da 149 nel 1992 (54,9%) a 120 nel 1993 (44,3%), nelle classi 6^a, 7^a, 8^a e 9^a tale numero è aumentato sia pure di poco.

Quanto alla classe 10^a e 11^a, tutti gli enti di appartenenza in entrambi gli esercizi hanno applicato l'istituto in esame. Al riguardo, con ogni dovuta cautela, può ritenersi in linea generale che questi comuni di rilevanti dimensioni abbiano rispettato meglio la disciplina della perenzione, perché in possesso di una considerevole dotazione organica di personale con professionalità specifica e perché necessitati a gestire bilanci preventivi e consuntivi particolarmente complessi, dove l'esigenza di semplificazione è maggiormente avvertita.

D'altro canto un sommarissimo sguardo d'insieme al prospetto svela subito che in effetti nelle classi inferiori, 5^a, 6^a e 7^a, si addensa la massa degli enti che non hanno applicato la perenzione e questo potrebbe rappresentare la conferma "a contrario" della validità dell'ipotesi ora affacciata.

Gli scostamenti particolarmente negativi vengono elencati qui di seguito:

- *Lombardia*: nella classe 5^a, 17 enti su 50 (34%) nel biennio;
- *Trentino Alto Adige*: nella classe 6^a, 1 ente nel 1992 e 2 enti nel 1993 su 7 (28,57%);
- *Umbria*: nella classe 6^a, 5 enti nel 1992 (55,5%) e 3 nel 1993 (33%) su 9;
- *Lazio*: nella classe 5^a, 4 enti nel 1992 (33%) e 2 nel 1993 (16,6%) su 12;
- *Abruzzo*: nella classe 5^a, 1 ente su 4 nel biennio (25%); nella classe 6^a, 3 enti nel 1992 (27,3%) e 4 nel 1993 (36,3%) su 11; nella classe 7^a, 5 enti nel 1992 (45,4%) e 4 nel 1993 (36,3%) su 11;
- *Campania*: nella classe 5^a, 2 enti nel 1992 (8,7%) e 3 nel 1993 (13%) su 23; nella classe 6^a, 11 enti nel 1992 (23,4%) e 9 nel 1993 (19,1%) su 47; nella classe 7^a, 10 enti nel 1992 (26,3%) e 12 nel 1993 (31,5%) su 38;
- *Puglia*: nella classe 5^a, 3 enti nel 1992 (15,7%) e 5 nel 1993 (26,3%) su 19; nella classe 6^a, 24 enti nel 1992 (42,1%) e 25 nel 1993 su 57;
- *Calabria*: nella classe 5^a, 1 ente nel 1992 (9%) e 2 nel 1993 (18%) su 11; nella classe 6^a, 8 enti nel biennio (34,7%) su 23;
- *Sicilia*: nella classe 5^a, 10 enti nel 1992 (40%) e 9 nel 1993 (32%) su 25; nella classe 6^a, 17 enti nel 1992 (32%) e 26 nel 1993 (49%) su 53;

Va rilevata in Sicilia anche nella classe 8^a una percentuale particolarmente bassa, poiché 2 enti su 5 nel biennio (40%) hanno effettuato perenzioni.

b) I prospetti con l'indicazione dei valori finanziari dei residui perenti negli esercizi 1992 e 1993 vanno esaminati congiuntamente a quello recante i dati espressi in percentuali di variazione.

Al riguardo si evidenzia anzitutto che il volume totale nazionale è passato dai 1.843.809 milioni del 1992 ai 1.964.799 milioni del 1993 segnando un incremento del 6,56%.

Si tratta dunque di importi cospicui, che sarebbero comunque ben più rilevanti se la generalità dei comuni avesse applicato l'istituto della perenzione.

Per avere un'idea dell'entità dei valori in discussione, basta considerare che l'importo totale nazionale degli avanzi di amministrazione dei comuni è stato di 3.784.549 milioni nel 1992 e di 5.355.729 milioni nel 1993.

A questo punto si tocca con mano l'importanza del ruolo svolto dai residui perenti nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile. E' infatti noto che, a mente della normativa vigente, dell'avanzo di amministrazione contabile va accantonata la parte corrispondente all'ammontare complessivo dei residui passivi perenti, mentre l'avanzo di amministrazione disponibile è costituito dalla parte restante.

Occorre poi osservare, in linea generale, che i residui passivi perenti possono essere riguardati come debiti ancora da pagare a carico delle risorse finanziarie degli enti, a meno che una parte di essi non sia derivato da una serie di impegni di massima o generici - senza cioè reale e preciso fondamento giuridico - assunti dagli enti locali in virtù di una normativa specifica molto meno cogente di quella in vigore per le amministrazioni statali e per le regioni a statuto ordinario (Cfr. sul punto pagg.327-330 del referto per l'esercizio finanziario 1992).

Tornando all'illustrazione sintetica dei prospetti, risulta che nella classe 5ª a livello nazionale si è verificato al termine del biennio l'incremento percentuale del 36,84%, del dato finanziario, anche se gli enti che hanno realizzato la perenzione sono scesi, come già visto, da 149 a 120.

Nella classe 6ª l'incremento si accompagna all'aumento degli enti intervenuti con la perenzione, mentre nella classe 7ª l'andamento finanziario e percentuale è rimasto stabile.

Nella classe 8ª è significativa la variazione positiva del 35,20% a fronte di 2 soli enti in più (40 contro 38), che hanno attuato la perenzione nel 1993.

I dati della classe 9ª, viceversa, non sembrano di rilievo, perché il moderato incremento dei valori è collegato ad un corrispondente aumento degli enti.

Infine la classe 10^a registra un sensibile aumento dell'importo (+ 19.462 milioni pari a + 36,29%), considerato che i 6 enti di appartenenza hanno tutti operato perenzioni sia nel 1992 che nel 1993, mentre le variazioni in aumento nella classe 11^a si sono limitate all'1,25%.

A livello regionale i dati salienti sono apparsi i seguenti:

- *Lombardia*: nella classe 5^a gli enti sono rimasti nel biennio a quota 17, ma la massa finanziaria è aumentata da 779 a 1.650 milioni con un indice di + 111,77%;
- *Emilia Romagna*: nella classe 5^a gli enti nel biennio sono aumentati da 12 a 13, ma l'importo finanziario è diminuito da 736 a 678 milioni (- 7,89%); nella classe 6^a, data l'invarianza del numero dei comuni, spicca la diminuzione da 2.929 a 2.276 milioni, a cui ha corrisposto l'indice di - 22,28%;
- *Campania*: nella classe 5^a gli enti sono passati da 2 nel 1992 a 3 nel 1993, ma il valore finanziario aumentando da 462 a 1.244 milioni ha registrato la variazione del 169% in più;
- *Calabria*: nella classe 5^a gli enti sono passati da 1 nel 1992 a 2 nel 1993, ma il valore finanziario è lievitato del 470%, essendosi accresciuto da 189 a 1.079 milioni; nella classe 6^a il numero degli enti non è variato, ma il valore finanziario ha conosciuto un'espansione di circa 2.000 milioni pari a + 44,28%;
- *Sicilia*: nella classe 7^a gli enti sono aumentati da 19 a 22, ma il valore finanziario è diminuito nel biennio da 22.920 a 12.339 milioni, segnando così un indice percentuale di - 46,16%; viceversa nella classe 8^a lo stesso numero di 2 enti passando da 5.830 milioni ai 17.400 alla fine del 1993 ha realizzato la variazione percentuale di + 198,45%.

Questa rapida disamina consente di concludere, allo stato, che nel breve spazio del biennio considerato il comportamento degli enti che hanno applicato la perenzione è variegato e non riconducibile ad uno o più standard di facile ricostruzione. Quanto ai casi non infrequenti di elevati indici di variazione percentuale tra il

1993 ed il 1992, si pensa che la spiegazione in termini di probabilità possa rinvenirsi anche nella circostanza che gli enti non applicano metodicamente l'istituto della perenzione, ma vi dedicano particolare attenzione solo nel corso di certi esercizi a causa, per esempio, del sovraccarico di lavoro degli uffici competenti e/o delle carenze di personale.

In ogni caso è palese l'influenza che tali comportamenti esercitano sull'attendibilità dei risultati di amministrazione quanto alle voci passive.

Al termine del presente paragrafo si rammenta ancora una volta che l'avanzo di amministrazione disponibile è costituito dall'avanzo contabile depurato della parte corrispondente all'importo totale dei residui perenti (anche di quelli assoggettati alla perenzione negli esercizi precedenti a quello in esame). Il richiamo torna utile perché dagli atti in possesso della Sezione è risultato che 4 dei comuni esaminati avevano indicato come residui perenti, da sottrarre al risultato di amministrazione contabile, solo una parte dell'importo complessivo di essi.

Pertanto la Sezione stessa ha provveduto all'inserimento corretto di tutto l'ammontare in occasione della rilevazione dei dati, determinando così il ridimensionamento degli avanzi disponibili esposti nel conto consuntivo.

Quanto ai valori finanziari, un sensibile ridimensionamento ha interessato 2 enti: Collesalveti (classe 6^a) in Toscana (l'avanzo contabile di 290 milioni, privato di 278 milioni per residui perenti, ha comportato il risultato disponibile ridotto a 12 milioni) e Grumo Appula (classe 6^a) in Puglia (l'avanzo di 662 milioni esposto, diminuito di 184 milioni, ha ridotto l'avanzo disponibile a 478 milioni).

Gli altri 2 enti, pure localizzati in Puglia ed appartenenti alla classe 6^a sono Castellana Grotte e Locorotondo, ma va precisato che le correzioni apportate sono state veramente di modico importo. Poiché la relazione dello scorso anno aveva segnalato che 23 enti situati in varie zone d'Italia, 22 comuni ed 1 provincia, si erano venuti a trovare in situazione analoga, si può certamente riconoscere che i ripetuti richiami della Sezione ad una più attenta applicazione delle specifiche regole con-

tabili sul punto stiano trovando sempre maggiore ascolto nell'universo degli enti locali.

7.3.1.4 Cancellazione dei residui attivi

Secondo l'esperienza pluriennale maturata dalla Sezione nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, le masse maggiori dei residui attivi e passivi sono ascrivibili alla parte in conto capitale del bilancio degli enti locali e non alla parte corrente.

In materia di investimenti, si ricorda, i residui attivi rappresentano crediti in attesa di riscossione destinati alle iniziative, progettate o avviate nei precedenti esercizi ed ancora in corso di realizzazione: crediti provenienti dalle disponibilità approntate da istituti mutuanti, dai trasferimenti dello Stato o di enti pubblici ovvero da altre fonti.

In base al tradizionale presupposto che nella gestione degli investimenti i residui passivi vengono considerati interconnessi con la massa finanziaria spendibile per l'ultimazione delle opere avviate, essi dovrebbero risultare abbastanza bilanciati con residui di parte attiva. Ma in realtà tale collegamento è tendenzialmente operante solo quando gli investimenti sono finanziati con mutuo, perché allora l'erogazione totale o parziale del credito da parte dell'istituto corrisponde, come è noto, alla riscossione da parte dell'ente locale e, contemporaneamente o quasi, al pagamento al terzo di quanto gli è dovuto.

Comunque, altro elemento da considerare in via generale, è la propensione degli enti ad iscrivere tra gli accertamenti ed a conservare poi tra i residui attivi (di parte corrente o in conto capitale) importi di incerta realizzazione, provenienti talvolta da esercizi risalenti a molti anni addietro.

Tale prassi è stata in un certo senso incoraggiata dal sistema normativo del D.P.R. n.421/1979 che, contrariamente a quanto avviene per lo Stato, consente appunto accertamenti effettuati sulla base di un atto deliberativo impreciso, cioè in

mancanza di presupposti certi del diritto a riscuotere. Si tratta di un fenomeno che appare talvolta finalizzato all'esigenza di ampliare la parte attiva del bilancio per esporre disponibilità finanziarie non assistite da un concreto grado di esigibilità e, quindi, ad alterare le reali risultanze del conto consuntivo. In tale situazione la verifica dei presupposti per la conservazione dei residui attivi ha continuato ad essere fondata nell'esercizio 1993 in esame sull'applicazione delle eventuali disposizioni specifiche del regolamento di contabilità dell'ente o sul rispetto dei principi generali di contabilità in materia da parte degli amministratori e degli organi di controllo interni ed esterni (Cfr. pagg.327-330 della relazione 1992).

Di qui deriva l'invito che la Sezione rivolge instancabilmente ai predetti organi affinché non trascurino mai un attento riscontro delle operazioni di cancellazione dei residui.

Venendo ora all'indagine specifica effettuata quest'anno, è stato ritenuto opportuno, in via di prima approssimazione, limitare l'esame al fenomeno della cancellazione dei residui attivi dei comuni, poiché si tratta, com'è noto, della categoria di enti maggiormente significativi delle tendenze globali dell'intera finanza locale.

Con l'occasione si osserva che un analogo studio sui residui passivi implica, allo stato, considerevoli difficoltà operative, in quanto la prevalenza degli enti che presentano alla Sezione il conto consuntivo elaborato attraverso sistemi informatici, non adotta alcuna disaggregazione contabile che distingua tra residui perenti, insistenti e prescritti. Tale comportamento non appare conforme al modello ufficiale di conto normativamente fissato.

Quanto al metodo seguito, è stato predisposto anzitutto un elaborato analitico ente per ente di tutti i comuni superiori agli 8.000 abitanti, recante per ciascuno il tasso di cancellazione dei residui attivi nel 1992 e nel 1993.

E' stato poi estratto un campione di enti, su base nazionale, che avevano esposto un tasso di cancellazione notevolmente elevato, rispetto alla media generale,

in entrambi gli anni considerati oppure in uno solo. A questo punto la Sezione ha verificato nel conto consuntivo di ogni ente incluso nella campionatura in quale comparto del bilancio di competenza (entrate correnti o entrate in conto capitale) si fosse realizzata la massa delle cancellazioni.

La conclusione raggiunta, valida sia per i piccoli comuni che per quelli di dimensioni maggiori, è che l'eliminazione dei residui si è verificata quasi per intero nel comparto delle entrate in conto capitale (Tit. IV e Tit. V, ctg. 2^a), finalizzate alle spese di investimento per lavori pubblici di rilievo locale, che evidentemente sono stati ritenuti quanto meno non urgenti ed indifferibili.

Nel Tit. IV è stata osservata la cancellazione di contributi regionali a destinazione specifica e nel Tit. V categoria 2^a "di mutui, ovviamente anch'essi correlati alla realizzazione di opere ben determinate.

Quanto alla tipologia degli investimenti per lo meno rinviati se non accantonati definitivamente, sono ricorrenti quelli per strade, vie interne, impianti di fognatura, parcheggi, sistemazione di aree pubbliche, muri di recinzione, centri e campi sportivi, piscine ed edifici scolastici, ivi compresi asili nido. Da quanto sopra esposto non può non rilevarsi che, in tempi di ristrettezze finanziarie, gli enti locali sono costretti a sacrificare le spese per investimento, finendo per rinunciare ad opere rivolte sovente al miglioramento della qualità di vita dei cittadini.

PARTE III

La gestione del patrimonio e del demanio

1. Premessa

La Sezione ha costantemente stimolato gli enti al rispetto della normativa concernente l'obbligo della rendicontazione, attinente non soltanto al conto del bilancio, ma anche al conto del patrimonio.

Alcune deliberazioni della Sezione hanno circoscritto il contenuto del conto del patrimonio ed individuato le scritture propedeutiche necessarie per la compilazione del rendiconto annuale.

La insistenza nelle richieste e taluni questionari rivolti agli enti circa la inventariazione dei beni e l'aggiornamento delle scritture inventariali, hanno conseguito l'apprezzabile effetto di ottenere il conto del patrimonio da oltre il 50% degli enti che, per l'esercizio 1992, avevano omesso tale adempimento.

E' stato riscontrato, oltre ad un'ampia adesione degli enti sul fronte della inventariazione e dei relativi aggiornamenti il puntuale rispetto dei termini di rendicontazione e la soddisfacente compilazione dei modelli inventariali.

Altri temi approfonditi nei capitoli della Parte III attengono alla redditività dei beni patrimoniali disponibili, alla rilevazione del debito pubblico locale con qualche raffronto con il debito pubblico dello Stato.

Nella Parte III illustrati i risultati dell'indagine sulla rilevazione contabile del demanio locale, sulla individuazione dei punti di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del demanio.

E' stato sviluppato il secondo rapporto, nel cap.9 della Parte III, sull'azionariato degli enti locali che già aveva costituito l'oggetto della deliberazione n.80/1992.

L'attenzione, della Corte in generale e della Sezione enti locali in particolare, sul patrimonio pubblico sembra aver conseguito positivi frutti riscontrabili nell'azione delle province e dei comuni con oltre 8.000 abitanti.

2. **L'adempimento degli enti locali all'obbligo di presentazione del conto del patrimonio**

Si è provveduto con la presente relazione, per quanto concerne l'obbligo della presentazione del conto del patrimonio da parte degli enti locali di competenza (province, comuni e comunità montane) anche ad un approfondimento qualitativo degli aspetti del fenomeno delle inadempienze di tale obbligo.

Sulla base dei dati rilevati per l'esercizio 1992, infatti, sono state interpellate tutte le amministrazioni che sono risultate inadempienti ed è stato sollecitato l'intervento dei Co.Re.Co., per quanto di competenza, al fine di accertare se i conti del patrimonio erano stati comunque compilati per l'esercizio 1992, anche se in ritardo rispetto al termine di legge previsto dall'art.55 della legge 8 giugno 1990, n.142; sono state, poi, richieste precise comunicazioni circa le eventuali cause giustificatrici di tale inadempimento; sono state altresì esaminate e vagliate le risposte fornite al riguardo; sono stati considerati gli interventi di controllo sostitutivo, eventualmente adottati dai Co.Re.Co. a termini delle disposizioni previste dall'art.46, comma 10°, della citata legge n.142 del 1990; nei casi, infine, in cui sono emersi ulteriori elementi, che richiedevano l'accertamento di circostanze particolari inerenti all'obbligo di legge o a comportamenti non conformi alle regole di buona amministrazione, sono state avviate le istruttorie opportune.

Occorre precisare che nella precedente Relazione, rassegnata al Parlamento nel luglio 1994, è stato allegato l'elenco delle amministrazioni inadempienti all'obbligo di presentazione del conto del patrimonio. In questa sede, peraltro, si è tenuto conto, ai fini della determinazione degli enti inadempienti, anche dei conti del patrimonio che le amministrazioni locali hanno fatto pervenire successivamente a questa Sezione.

L'esito complessivo delle indagini, che sono tuttora in corso, ma sulle quali si può per ora riferire parzialmente, con riserva di un successivo esame e di un referato completo, è stato soddisfacente, in quanto ha fornito una tipologia diversificata e

più approfondita circa le situazioni particolari dei singoli enti e le difficoltà che hanno caratterizzato le complesse procedure di elaborazione dei dati relativi al conto del patrimonio.

L'indagine ha preso in considerazione un numero complessivo di 246 enti, cioè tutti quelli con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti, che non avevano presentato il conto del patrimonio per l'esercizio 1992.

Non hanno risposto alla data del 1° giugno 1995, all'invito della Sezione n.125 su 246 (49%); il restante 51% ha aderito tempestivamente alle richieste formulate. Degli enti interpellati hanno provveduto a trasmettere ora il conto del patrimonio dell'esercizio 1992 n.40 enti (16,2% del totale).

Hanno finora confermato di non aver potuto trasmettere il conto predetto numero 81 enti (33%).

Di questi ultimi enti sono state considerate le principali cause giustificatrici segnalate, che possono essere così elencate:

- 1) n.36 enti hanno allegato la presenza di notevoli difficoltà tecniche incontrate nelle operazioni di inventariazione (reperimento di dati catastali certi, accertamento esatto dei titoli di proprietà, determinazione dei valori di inventariazione);
- 2) n.8 enti hanno esposto la mancata collaborazione di altre amministrazioni pubbliche (inadempienze delle precedenti amministrazioni o di riunioni di enti, di autorità di vigilanza con poteri di controllo sostitutivo, ritardi negli adempimenti propedeutici da parte di altre amministrazioni pubbliche obbligate al rilascio della documentazione occorrente);
- 3) n.19 enti hanno lamentato la carenza di personale degli uffici competenti ed in particolare di personale qualificato in senso tecnico per l'esecuzione di operazioni che richiedono una specifica professionalità;
- 4) n.17 enti non hanno allegato alcuna valida causa giustificatrice per l'inadempimento;
- 5) un ente ha fatto riferimento alla dichiarazione di dissesto dell'amministrazione.

Sono state, quindi, analizzate le risposte dei Co.Re.Co. per il loro sollecitato intervento.

La relativa analisi registra i seguenti dati.

Hanno finora fornito risposta i Co.Re.Co. di n.14 regioni (le risposte sono prevalentemente parziali, in quanto solo per tre regioni sono state registrate le risposte di tutte le relative Sezioni provinciali).

Dall'analisi di tali segnalazioni si evidenzia che:

- 1) n.3 Co.Re.Co. hanno provveduto alla nomina dei commissari ad acta per il controllo sostitutivo, di cui all'art.46 della legge n.142 del 1990;
- 2) n.11 Co.Re.Co. hanno inviato un formale invito alle amministrazioni degli enti locali di propria competenza a provvedere entro un termine di scadenza determinata a redigere e presentare il conto del patrimonio mancante, salvo ulteriori interventi in caso di inadempienza.
- 3) n.6 Co.Re.Co. hanno segnalato che gli enti locali di propria competenza dovevano essere considerati adempienti all'obbligo di presentazione del conto in quanto avevano provveduto a regolarizzare successivamente l'inadempienza, dovuta a valide e precise circostanze esimenti.
- 4) n.2 Co.Re.Co. hanno fornito risposte interlocutorie in attesa di ulteriori accertamenti.

Può conclusivamente osservarsi, sulla base delle risultanze finora emerse, che le procedure avviate dalla Sezione hanno concorso ad evidenziare, oltreché una parziale situazione obiettiva di inosservanza, in progressivo miglioramento, di un preciso obbligo di legge, che richiede ancora una particolare attenzione sia da parte degli enti locali che dei competenti organi di vigilanza, una gamma varia ed esauriente delle singole situazioni particolari, che possono dare luogo a dei comportamenti non conformi alle prescrizioni normative. Tale analisi, in definitiva, può essere utile per predisporre eventuali interventi, sia in sede di regolamentazione generale e particolare, sia attraverso interventi di ausilio, di collaborazione e, laddove neces-

sario, di più adeguato controllo, nei confronti delle amministrazioni locali interessate, per agevolare in ogni modo l'adempimento di un preciso obbligo di legge, che riveste una importanza decisiva per la chiarificazione della situazione contabile del patrimonio degli enti stessi; anche in funzione della successiva, completa applicazione delle nuove norme in materia, che prevedono accertamenti e valutazioni più approfondite, in senso economico, delle partite complessive dei beni di proprietà delle amministrazioni locali.

Per quanto concerne l'adempimento dell'obbligo della presentazione del conto del patrimonio per l'esercizio 1993 si riportano qui di seguito i dati relativi agli enti locali (comuni, province e comunità montane), che hanno adempiuto all'obbligo.

Per quanto riguarda le province risulta che hanno presentato il conto del patrimonio n.88 enti su 92 enti di competenza, con una percentuale di adempimento del 95,65% (per l'esercizio 1992 la stessa percentuale era stata lievemente inferiore: 94,56%); per i comuni hanno presentato il conto del patrimonio n.1.138 enti su 1.325 enti di competenza, con una percentuale di adempimento dell'85,88% (per l'esercizio 1992 la percentuale era stata dell'83,09%); per le comunità montane, infine, risulta che hanno presentato il conto del patrimonio n.295 enti su un totale di 338 enti di competenza, con una percentuale di adempimento dell'87,27% (per l'esercizio 1992 la percentuale era stata pressoché invariata: 85,79%).

I dati negativi, per quanto riguarda l'inadempimento dell'obbligo di presentazione del conto del patrimonio comprendono gli enti in stato di dissesto nonché gli enti, che hanno trasmesso delle scritture patrimoniali largamente incomplete. In allegato alla Parte II della presente relazione viene fornito un elenco degli enti che non hanno presentato il conto di cui trattasi.

Si fa riserva di esporre in una successiva indagine approfondita le cause che hanno dato luogo agli inadempimenti rilevati per l'esercizio 1993.

3. I dati riguardanti le scritture degli inventari

L'analisi dei dati concernente la tenuta e l'aggiornamento delle scritture di inventario, per province e comuni e per i beni mobili ed immobili, ha richiesto, anche per l'esercizio 1993, l'impegno e la collaborazione degli enti locali nel redigere le risposte all'apposito questionario trasmesso dalla Sezione.

L'adesione degli enti è stata, anche per tale esercizio, soddisfacente; finora i competenti uffici della Sezione hanno provveduto all'analisi dei dati di 85 province su 92 e di 1.002 comuni su 1.325, registrando anche un costante, elevato numero delle risposte pervenute da parte degli enti come nell'esercizio precedente.

L'indagine è stata rivolta al fine di verificare l'andamento attuale della tenuta delle scritture inventariali, che costituiscono gli elementi di base per la compilazione del conto del patrimonio, l'accertamento delle eventuali carenze ed inadempienze nell'assolvere tale preciso obbligo di legge, nonché a verificare l'ammontare degli importi impegnati e pagati per lo svolgimento di tale compito attraverso incarichi conferiti ad eventuali strutture esterne. Sulle principali cause che non hanno consentito agli enti di redigere e trasmettere il conto del patrimonio si è già riferito nel precedente paragrafo di questa parte della relazione.

Rispetto alla precedente indagine sono state apportate alcune modifiche, non sostanziali, sia al modello predisposto per il questionario sia ai prospetti finali, pubblicati in allegato alla presente relazione, per consentire una lettura più accurata e precisa dei dati comunicati.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali la prima serie di dati è costituita dalla rilevazione cronologica del periodo, cui risale l'ultima revisione generale degli inventari per i beni mobili di pertinenza.

Da tale serie risulta che n.7 amministrazioni hanno operato tale revisione in data anteriore nell'anno 1965, n.2 tra il 1966 ed il 1970, n.3 tra il 1971 ed il 1975, n.4 tra il 1976 ed il 1980, n.17 tra il 1981 ed il 1987 e n.42 tra il 1988 ed il 1993;

n. 10 amministrazioni, infine, pur avendo proceduto alla revisione, non hanno indicato la data di effettuazione della stessa.

Complessivamente, pertanto, l'esame comparativo dei risultati acquisiti con quelli relativi all'esercizio 1992 indica un andamento positivo nella condotta degli enti per quanto riguarda l'aggiornamento delle scritture; infatti, nell'ultimo periodo considerato, quello più recente (1988 - 1993), il numero di enti che ha provveduto all'aggiornamento delle scritture è sempre elevato ed invariato in percentuale rispetto a quello dell'esercizio 1992 (sono 42 enti anziché 30; in percentuale il 42/43%).

Anche per quanto riguarda la prosecuzione dell'aggiornamento delle scritture inventariali dopo l'ultima revisione i dati segnano un andamento positivo, in quanto il numero degli enti adempienti è passato da 47 a 60 (in percentuale dal 68% al 70%).

Per quanto riguarda, poi, gli enti che non hanno proseguito l'aggiornamento degli inventari risulta, tuttavia, che n. 15 enti hanno avviato la rilevazione dei beni e n. 10 hanno iniziato la compilazione degli inventari; di conseguenza tutti gli enti, che hanno risposto alla indagine, hanno dichiarato di aver assunto almeno qualche iniziativa riguardo alla tenuta delle scritture inventariali.

Per il precedente esercizio il numero delle amministrazioni inadempienti, calcolato sulle amministrazioni che avevano risposto al questionario, e non sul totale degli enti, registrava invece una percentuale del 10%.

Quanto alle modalità dell'esecuzione dell'indagine è in confortante aumento il numero degli enti che si sono avvalsi delle proprie strutture per l'esecuzione delle operazioni di inventariazione (67 anziché 56; 79% e 66%) mentre risulta costante il totale degli enti che si sono affidati a strutture esterne (n. 5). L'entità della spesa complessiva impegnata per incarichi esterni è stata di lire 269 milioni (per il 1992 era stato rilevato un importo di lire 434 milioni), mentre quella già pagata ammonta a lire 165 milioni (nel 1992 lire 179 milioni); la flessione delle somme impegnate e pagate nell'esercizio 1993, rispetto a quello precedente, è confortante in quanto con-

ferma che l'accelerazione delle procedure di inventariazione, già constatata negli esercizi precedenti, ha richiesto, ora, un minore impegno finanziario per le operazioni residue.

Pressoché costanti sono i dati relativi alle modalità di esecuzione delle operazioni di inventariazione rispetto al precedente esercizio, in forma manuale (32 - 36%) o con mezzi meccanografici (55 - 56%).

Le percentuali residue mancanti si riferiscono a dati non comunicati.

Per quanto riguarda l'indagine relativa all'aggiornamento degli inventari dei beni mobili delle amministrazioni comunali, i dati rilevati hanno registrato la seguente serie cronologica, relativa ai periodi in cui è stato provveduto al detto aggiornamento:

- n.70 fino al 1965;
- n.47 tra il 1966 ed il 1970;
- n.22 tra il 1971 ed il 1975;
- n.17 tra il 1976 ed il 1980;
- n.98 tra il 1981 ed il 1987;
- n.557 tra il 1988 ed il 1993;
- n.191 senza data di rilevazione.

In totale gli enti che hanno restituito compilato il questionario sono stati 1.002 su 1.325 (in percentuale il 75,62%). Per l'esercizio precedente le risposte esaminate erano state 717 su 1.325 (54%).

Gli enti che hanno dichiarato di aver provveduto alla revisione generale nel periodo più recente considerato (1988/1993) sono stati 557 e rappresentano il 56% del totale degli enti considerati mentre nell'indagine relativa all'esercizio 1992 erano stati n.369 (51%); si evidenzia, pertanto, un notevole e significativo miglioramento nel dato considerato.

Gli enti, peraltro, che possono essere considerati pienamente adempienti all'obbligo di legge sono in numero minore, e cioè 462, considerando tali solo quelli

che hanno tenuto costantemente aggiornati gli inventari dopo l'ultima revisione generale, con una percentuale, rispetto al totale degli enti esaminati, del 46%; questo dato segna una flessione rispetto a quello dell'esercizio precedente, che era del 54%; bisogna, peraltro, considerare che quest'ultimo dato è stato dedotto dall'esame di un numero di enti notevolmente inferiore e, quindi, si rivela meno attendibile di quello attuale; quest'ultimo, poi, si approssima maggiormente al dato rilevato per l'esercizio 1991 (40%) ed anzi lo supera notevolmente, sicché se ne può trarre il convincimento di un buon andamento del fenomeno considerato, anche se ancora a livelli non ottimali.

Per quanto riguarda, poi, gli enti che, pur non avendo aggiornato le scritture inventariali, hanno assunto altre iniziative (rilevazione dei beni o ricompilazione degli inventari) il loro numero complessivo è di 426 (cioè il 42%), con un notevole incremento rispetto al dato rilevato nell'esercizio precedente (25%).

Gli enti assolutamente inadempienti registrano, infine, una percentuale residuale del 12%, rispetto al 21% dell'esercizio precedente.

Complessivamente, pertanto, l'indagine evidenzia una tendenza più favorevole nell'osservanza, da parte delle amministrazioni considerate, dell'obbligo della tenuta e dell'aggiornamento delle scritture inventariali dei beni mobili, anche se ancora lontana dai livelli ottimali.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione delle operazioni considerate, n.589 amministrazioni hanno dichiarato di aver effettuato le relative rilevazioni attraverso i propri uffici (59%) mentre per l'esercizio precedente la percentuale registrava un dato nettamente superiore (68%); n.223 enti hanno, invece, dichiarato di aver affidato l'incarico a strutture esterne (22%) con un dato percentuale inferiore a quello dell'esercizio precedente (28%); l'andamento del fenomeno evidenzia il notevole numero delle amministrazioni che affidano tuttora l'esecuzione delle indagini a terzi.

Per quanto riguarda l'ammontare delle somme erogate per incarichi esterni, per l'esecuzione delle operazioni predette si registra un importo complessivo, per l'esercizio 1993, di lire 7.353 milioni per impegni e di lire 6.274 milioni per pagamenti; i dati dell'esercizio precedente erano stati, rispettivamente, di lire 6.559 milioni per impegni e di lire 4.501 milioni per pagamenti. Complessivamente, pertanto, considerando che il numero di amministrazioni per le quali sono stati rilevati quest'anno i dati, è di gran lunga superiore a quello dell'esercizio precedente (1.002 anziché 717) può affermarsi che l'impegno finanziario anche per le amministrazioni comunali tende alla flessione (anche se registra un dato assoluto superiore), confermando la favorevole tendenza, che si registra per le province.

L'esecuzione delle operazioni di inventariazione è stata, infine, manuale per n.348 amministrazioni e attraverso mezzi meccanografici per altre 434; quest'ultimo dato, in percentuale, conferma quello dell'anno precedente (intorno al 43, 44%).

L'analisi dell'indagine riguardante i beni immobili e le relative scritture inventariali è stata effettuata con lo stesso metodo seguito per i beni mobili e distintamente per le amministrazioni provinciali e comunali.

Per le province sono state esaminate le risposte al questionario di 85 enti su 92 (92%) mentre la relazione elaborata per l'esercizio precedente (1992) è stata condotta sulla base delle risposte di 52 enti su 92 (56% del totale degli enti di competenza).

Le dichiarazioni degli enti, per quanto riguarda la serie cronologica relativa ai periodi nei quali si è provveduto alla revisione generale degli inventari, hanno dato i seguenti risultati:

- n.6 fino al 1965;
- n.1 dal 1966 al 1970;
- n.4 dal 1971 al 1975;
- n.3 dal 1976 al 1980;
- n.10 dal 1981 al 1987;

- n.46 dal 1988 al 1993;
- n.15 senza indicazione di data.

Rispetto ai risultati dell'esercizio precedente il numero degli enti compreso nel periodo più recente considerato (1988/1993) passa da 26 a 46, con un notevole incremento.

Anche per quanto riguarda il successivo, costante aggiornamento degli inventari, dopo l'ultima revisione, si nota un progresso in quanto da 38 si passa a 59 enti (in percentuale, dal 73% al 69%; l'apparente flessione può considerarsi giustificata dal notevole aumento delle risposte esaminate: 85 rispetto a 52).

Tutti gli altri enti, peraltro, hanno provveduto ad adottare qualche iniziativa in relazione alla rilevazione dei beni o alla ricompilazione degli inventari, sicché le inadempienze assolute, cioè il numero degli enti che non hanno assunto nessuna iniziativa, sono ora inesistenti (mentre rappresentavano l'8% degli enti considerati nel precedente esercizio).

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione delle operazioni il 72% degli enti si è avvalso dei propri uffici (per il 1992 il dato era del 74%) mentre il 9% si è affidato a collaborazioni esterne (manca il dato del rimanente 17% di enti che non hanno risposto alla domanda).

Le somme impegnate per incarichi esterni ammontano complessivamente a lire 1.203 milioni (per l'esercizio 1992 l'importo era di lire 548 milioni) mentre quelle effettivamente pagate corrispondono a lire 936 milioni (256 milioni per l'esercizio 1992); occorre, peraltro, osservare, per quanto riguarda il raffronto con l'esercizio precedente per somme impegnate e pagate, che il numero di enti considerato è notevolmente aumentato (da 52 a 85), sicché se ne può dedurre una quasi invarianza del dato nei due esercizi.

Per quanto riguarda la forma di esecuzione dei lavori il 45% degli enti ha dichiarato di aver provveduto in forma manuale ed il 41% di aver adottato mezzi mec-

canografici (dati sostanzialmente invariati), mentre il restante 14% non ha fornito alcuna risposta.

Le indagini relative alla tenuta ed all'aggiornamento degli inventari dei beni immobili per le amministrazioni comunali hanno evidenziato la seguente serie cronologica per quanto riguarda il periodo di esecuzione dell'ultima revisione generale:

- n.103 fino al 1965;
- n.32 dal 1966 al 1970;
- n.18 dal 1971 al 1975;
- n.20 dal 1976 al 1980;
- n.90 dal 1981 al 1987;
- n.553 dal 1988 al 1993;
- n.186 senza indicazione di data.

Il numero complessivo di enti considerati è stato di 1.002 sul totale di 1.325, mentre nell'esercizio precedente era stato di 729 enti (55% del totale degli enti di competenza rispetto all'attuale 75%).

Occorre, innanzitutto, osservare che è in notevole aumento il numero degli enti che hanno effettuato l'ultima revisione generale nel più recente periodo considerato (1988/1993), che rappresenta il 55% degli enti considerati mentre nell'esercizio precedente era stato del 28%.

Il dato relativo agli enti che, dopo l'ultima revisione, hanno tenuto costantemente aggiornati gli inventari è del 50%, quasi invariato cioè rispetto all'esercizio precedente (52%) e senz'altro più attendibile, dato il maggior numero di enti considerati.

Il numero di enti che, pur non avendo tenuto aggiornati gli inventari, hanno tuttavia adottato qualche iniziativa al riguardo è di 502, sicché nessun ente può essere considerato del tutto inadempiente sulla base delle risposte pervenute, mentre nell'esercizio precedente il 18% degli enti considerati non aveva affrontato in alcun

modo il problema delle scritture inventariali; il dato è significativo e senz'altro confortante.

Per quanto riguarda gli importi delle spese impegnate e pagate per incarichi esterni essi sono, rispettivamente, di lire 60.627 milioni e di lire 19.954 milioni, con un lieve incremento rispetto all'esercizio 1992 (per il quale i dati erano stati di lire 59.381 milioni e di lire 5.914 milioni), che corrisponde sostanzialmente ad una flessione nelle spese sostenute, atteso il consistente incremento degli enti considerati nell'ultima rilevazione. E' da osservarsi, peraltro, che tali spese sono da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle già sostenute negli esercizi precedenti.

Le amministrazioni sono ricorse all'opera dei propri uffici per effettuare le operazioni di rilevazione nella misura del 55% degli enti, mentre il 28% si è avvalso di strutture esterne (il rimanente 17% non ha fornito risposta); i dati possono considerarsi sostanzialmente invariati rispetto all'esercizio precedente.

Riguardo alla modalità di rilevazione e sistemazione dei dati il 40% degli enti ha seguito il sistema manuale, mentre il 37% si è avvalso di mezzi meccanografici (nessuna risposta per il rimanente 23%); al riguardo i dati non segnano variazioni di rilievo.

Le osservazioni conclusive relative al monitoraggio dei dati rilevati nelle indagini sopra illustrate consentono di esprimere un prudente giudizio di apprezzamento dell'impegno delle amministrazioni provinciali e comunali nella tenuta e nell'aggiornamento delle scritture inventariali; problema di non facile esecuzione, attesa anche la desuetudine nell'affrontarlo, che la Sezione aveva dovuto rilevare nelle prime indagini eseguite.

L'impegno degli uffici della Sezione ha consentito quest'anno l'esame di un maggior numero di questionari trasmessi, sicché i risultati acquistano un significato più attendibile.

Essi evidenziano un costante progresso nell'attenzione al problema della rilevazione della consistenza del patrimonio da parte delle amministrazioni, e ciò fa be-

ne sperare per il nuovo approccio richiesto dalle recenti leggi, che regolano in maniera più completa, anche se più complessa, la tenuta degli inventari e la registrazione dei valori dei beni di pertinenza degli enti locali.

L'opera di collaborazione e di sensibilizzazione da parte della Sezione nei confronti degli enti considerati dovrà continuare con un sempre maggior impegno sia sul piano delle chiarificazioni ermeneutiche che su quello dell'approfondimento per settori del buon andamento delle gestioni patrimoniali, per la cui rilevanza nell'intera azione amministrativa delle amministrazioni locali si avverte sempre meglio la necessità di una attenta considerazione.

Altre osservazioni relative alla contabilità dei beni patrimoniali sono contenute nelle indagini sulla redditività dei beni, in questa Parte III della Relazione, e nella Parte IV per quanto riguarda il riscontro del buon andamento delle gestioni patrimoniali e la valutazione dei controlli interni di gestione.

4. Indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili

Nella parte prima della presente relazione viene esposto il quadro normativo nazionale relativo alla finanza locale, con particolare riferimento all'anno 1993.

Nello specifico tema della indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili, si ritiene, pertanto, di dover prescindere dal considerare ex professo un apposito quadro normativo, preferendosi, invece, esaminare le varie disposizioni in correlazione con gli argomenti trattati, senza peraltro limitarsi a quelle introdotte nell'anno in esame, ma evidenziando, anche per quelle anteriori, gli effetti determinatisi nell'anno 1993.

Non si mancherà, inoltre, di menzionare le innovazioni normative intervenute dopo l'anno 1993, sempre riguardanti direttamente o di riflesso la redditività dei beni patrimoniali, anche se le stesse, ovviamente, costituiranno esame approfondito e specifico dei successivi referti.

Ciò premesso, sembra superfluo precisare che la redditività di cui trattasi è correlata, innanzitutto, ad una più o meno completa conoscenza, da parte degli enti proprietari, della consistenza dei beni disponibili; è evidente, infatti, che soltanto gli enti che conoscono di quali beni è composto il loro patrimonio hanno la possibilità di incidere positivamente sulla loro redditività. Spesso, purtroppo, specialmente per gli enti locali di grandi dimensioni, si verifica una più o meno vasta ignoranza circa la quantità e l'importanza dei beni patrimoniali. Ai predetti fini conoscitivi (oltre che, principalmente, a quelli fiscali) possono ritenersi preordinate le disposizioni dettate dall'art.3 della legge 12 luglio 1991, n.202 (e successive modificazioni) e dal connesso decreto legislativo del 28 febbraio 1992, n.263 di istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 1993, di una imposta sulle concessioni e locazioni dei beni pubblici.

Infatti, nel relativo modello di denuncia approvato con decreto del Ministro delle finanze del 24 luglio 1992 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.182 del 4 agosto 1992, sono previste informazioni dettagliate relative al soggetto, al titolo e al tipo di utilizzazione (lett. A), al bene utilizzato o comunque occupato (lett. B) con

indicazione della superficie, degli estimi catastali e della destinazione urbanistica, nonché, (lett. C) informazioni a carico dell'ente proprietario concernente il numero di scheda dell'inventario, la tipologia del bene (demanio, patrimonio, ecc...) oltre alle indicazioni riguardanti la regolarità e tempestività della denuncia, l'ammontare del canone ecc... .

La redditività, poi, intesa come fonte di entrata per le finanze dell'ente, è proporzionale alla consistenza numerica, al valore, alla potenzialità produttiva, alle tipologie ed alle qualità del patrimonio immobiliare.

Infatti, quanto maggiore è il numero complessivo dei beni disponibili, quanto maggiore è la potenzialità fruttifera delle varie tipologie di beni, quanto maggiore è il loro valore, tanto maggiore dovrebbero essere in conseguenza i redditi complessivi ricavati o ricavabili in un certo periodo di tempo.

Da ciò discende che la redditività complessiva non può non scemare allorché si procede alla eliminazione o comunque al trasferimento di parte del patrimonio immobiliare, anche se, nell'immediato, l'ente alienante ottiene un incremento delle entrate.

La diminuzione della redditività è tanto più consistente quanto più i beni venduti costituiscono i c.d. "gioielli di famiglia" e cioè quelli più apprezzati per valore e redditività.

Per converso, la redditività è destinata ad aumentare se, a favore degli enti locali, vengono trasferiti beni immobili patrimoniali, anche da parte dello Stato.

Nella Relazione relativa all'anno 1992 sono state evidenziate, sia pur sotto altri aspetti:

- la possibilità di trasferimento, ai sensi dell'art.13 bis del decreto legge 12 gennaio 1991, n.6 convertito con legge 15 marzo 1991, n.80, di beni mobili e immobili da parte degli enti locali al patrimonio delle aziende speciali o società per azioni istituite ai sensi dell'art.22 della legge n.142 del 1990;

- la alienabilità, a norma dell'art.3 del decreto legge 31 ottobre 1990, n.310 convertito con legge 23 dicembre 1990, n.403, del patrimonio disponibile degli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto e per il risanamento degli enti locali dissestati.

Alla fine dell'anno 1993, inoltre, sono state promulgate due leggi particolarmente significative in tema di dismissioni o acquisizioni di beni immobili.

La legge 24 dicembre 1993, n.460 disciplina la alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di tale settore.

La determinazione del relativo prezzo è pari al valore risultante dall'applicazione di un moltiplicatore delle rendite catastali o, in alternativa, è stabilito dall'U.T.E. su richiesta dell'acquirente. L'alienazione riguarda anche unità immobiliari ad uso non abitativo ricomprese in edifici destinati ad edilizia residenziale pubblica.

La legge 31 dicembre 1993, n.579, invece, introduce norme per il trasferimento agli enti locali di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato.

La cessione può essere effettuata a trattativa privata, previa valutazione dell'U.T.E., e il prezzo di cessione non può essere inferiore alla metà del valore determinato dallo stesso U.T.E..

Il trasferimento riguarda i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile, ma anche i beni patrimoniali disponibili che non risultino utilizzati dallo Stato. La cessione è vincolata alla realizzazione, entro precisi limiti temporali, di specifiche opere o allo svolgimento di determinate attività e i beni trasferiti restano assoggettati ai vincoli urbanistici e a quelli a tutela di interessi ambientali, paesaggistici, storici e artistici.

Gli effetti delle citate norme di legge, entrambe entrate in vigore nell'anno 1994, saranno in modo specifico rilevati e commentati nel prossimo referto annuale;

sin da ora, però, si può affermare che, come per altre disposizioni analoghe, le norme di cui trattasi sono destinate ad incidere sulla redditività dei beni degli enti locali.

Tale redditività, comunque, è condizionata in modo determinante dalla più o meno corretta gestione dei beni.

E' noto che sono di forte ostacolo ad una buona amministrazione: le occupazioni abusive, alle quali non sempre seguono tempestivi interventi di sgombero; le situazioni di morosità sempre più ricorrenti; la farraginosità delle leggi relative alle nuove assegnazioni; gli intoppi burocratici; il mancato o ritardato adeguamento dei canoni; le concessioni in uso gratuito o a canoni simbolici ad associazioni o organizzazioni pubbliche o private con scopi particolari.

Con riguardo a tale ultima circostanza, il legislatore ha inteso porre un freno alle concessioni gratuite o a canoni minimi con l'art.9, comma 6°, della legge 24 dicembre 1993 n.537, in virtù del quale l'uso di beni pubblici può essere consentito ad associazioni o organizzazioni di dipendenti pubblici, se previsto dalla legge, solo previa corresponsione di un canone determinato sulla base dei valori di mercato. Inoltre, a norma del comma 2° dello stesso articolo, il canone degli alloggi concessi in uso personale ai propri dipendenti, anche dalle amministrazioni degli enti locali, (nonché quello corrisposto dagli utenti privati relativo al patrimonio degli stessi enti) è aggiornato annualmente, con determinata procedura, sulla base dei prezzi praticati in regime di libero mercato e, comunque, non inferiore all'equo canone.

Gli stessi canoni saranno successivamente aggiornati in misura pari al 75% della variazioni ISTAT per l'anno precedente per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Infine, il comma 2° dell'art.10 della stessa legge, ha previsto anche un aumento annuale, in base all'adeguamento delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo, dei canoni di concessione dei beni pubblici e dei beni e delle attività sottoposti a riserva originaria.

Gli effetti della citata legge n.537 del 1993 non possono essere rilevati nella presunta relazione, ma per stabilirne l'influenza sulla redditività dei beni patrimoniali, è in preparazione una indagine particolare presso gli enti interessati.

Tale indagine riguarda, fra l'altro, anche lo stato di attuazione delle disposizioni di cui all'art.32 della legge 23 dicembre 1994 n.724; in particolare per quanto attiene alla rivalutazione dei canoni annui dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni; nonché del decreto legge 11 luglio 1992 n.333 convertito con la legge 8 agosto 1993 n.359, il quale, come è noto, all'art.11 ha affiancato al tradizionale sistema dell'equo canone il nuovo sistema dei c.d. patti in deroga.

Nella deliberazione di questa Sezione n.650 del 18 marzo 1988 fu chiaramente riconosciuto il principio che ogni bene economico deve essere produttivo di frutti, anche per stimolare il concetto di buona amministrazione del patrimonio in senso aziendalistico e che i beni del patrimonio disponibili di proprietà dell'ente sono suddivisi e riaggregati secondo la natura fisica degli stessi e la loro situazione.

Nella precedente Relazione è stato precisato che i valori dei beni sono stati considerati secondo le risultanze del conto del patrimonio degli enti e i redditi corrispettivi sono stati calcolati in termini di accertamenti e di riscossioni in conto competenza.

Anche nella presente Relazione i parametri sono identici e indicano un valore di rendimento secondo le attuali scritture inventariali; l'introduzione della nuova contabilità economica, prorogata al 1° gennaio 1996 ai sensi dell'art.5 del decreto legge 26 aprile 1994 n.253, potrà poi indicare parametri più attendibili soprattutto per quanto riguarda la stima del valore dei beni di proprietà degli enti.

Per ora, si deve porre mente al problema dell'aggiornamento dei canoni di affitto o di locazione che concorrono nella determinazione del valore di beni stessi.

In proposito, deve evidenziarsi che la nuova disciplina introdotta con il citato art.11 del decreto legge n.333 del 1992 convertito nella legge n.339 dello stesso anno, i cui effetti sulla redditività dei beni non sono ancora esattamente determinabili

perché i c.d. patti in deroga riguardano i nuovi contratti e/o le rinnovazioni di quelli scaduti, dovrebbe fare lievitare, e non poco, i canoni di affitto.

La indagine già in elaborazione, innanzi menzionata, dovrebbe, pertanto, dimostrare un incremento dei canoni riscossi dagli enti locali.

In chiusura di questa parte sul tema specifico della "redditività" si ritiene necessario menzionare, per la sua importanza, il decreto legislativo 25 febbraio 1995 n.77 relativo all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, il quale, per la parte che qui interessa, specifica, all'art.78, gli elementi costitutivi del patrimonio degli enti locali, riprendendo la classificazione definita nella citata delibera n.650 del 1988 e prescrive, all'art.77, la necessità dell'adozione del conto economico, confermandone, però, il rinvio della entrata in vigore.

Precisa, inoltre, che tra i componenti positivi di tale conto sono da ricomprendere i proventi derivanti dalla gestione del patrimonio, le sopravvenienze attive e le plusvalenze da alienazioni; mentre tra i componenti negativi devono includersi, fra gli altri, le minusvalenze delle alienazioni stesse.

Gli effetti del citato regolamento, scaglionati nel tempo, saranno particolarmente valutati nelle relazioni a venire; qui è sufficiente averne fatto un primo, molto approssimato, cenno.

4.1 I dati relativi alla redditività dei beni di province e comuni

Nella seconda parte di questa indagine, riguardante la redditività dei beni patrimoniali disponibili degli enti locali di competenza, si espongono i dati accertati per le province e per i comuni con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti.

L'analisi è stata limitata ai dati relativi al patrimonio di quegli enti, che hanno provveduto all'aggiornamento delle scritture inventariali dopo il 1988, ritenendosi più attendibile l'esame ristretto solo a questi ultimi.

I dati patrimoniali considerati, infatti, e cioè il valore dei terreni e dei fabbricati di proprietà degli enti, in rapporto con i proventi ricavati da tali cespiti (desunti

dalla categoria 2° del Tit. III del bilancio), in tanto possono costituire dei validi termini di raffronto in quanto si riferiscono a dei valori aggiornati e, quindi, attuali. La considerazione di elementi non attuali avrebbe, invece, prodotto dei risultati di minore attendibilità.

L'indagine ha preso in considerazione, pertanto, i dati di n.34 province e di n.457 comuni.

Non sono stati presi in considerazione quei dati, che attraverso il rapporto tra valore dei beni e proventi, davano indicazioni palesemente erranee (indici di redditività inattendibili per eccesso o per difetto); su tali dati si fa riserva di ulteriori accertamenti presso le amministrazioni interessate. I risultati sono esposti nei prospetti allegati alla Parte II della presente relazione, aggregati per regioni e per grandi aree geografiche, con l'indicazione dei valori distinti di terreni e fabbricati e, per proventi di tali beni, dei valori degli accertamenti e delle riscossioni relativi all'esercizio 1993, distinti per competenza e per residui.

Gli indici della redditività sono stati desunti dal valore dei beni in rapporto ai relativi proventi, sia per gli accertamenti che per le riscossioni in conto competenza. L'analisi dei dati della redditività, esaminati anche in raffronto con gli esercizi precedenti, evidenzia i seguenti risultati.

Amministrazioni provinciali

Dati a livello nazionale

- Accertamenti in conto competenza: 3,36% (nel 1992: 1,63%)
- Riscossioni in conto competenza: 0,39% (nel 1992: 0,74%)

Dati per grandi aree geografiche:

Indice più elevato

- Accertamenti in conto competenza: 9,41% (Settore Nord)
- Riscossioni in conto competenza: 1,61% (Settore Sud)

Amministrazioni comunali

Dati a livello nazionale

- Accertamenti in conto competenza: 1,40% (nel 1992: 1,39%)
- Riscossioni in conto competenza: 0,80% (nel 1992: 0,74%)

Dati per grandi aree geografiche

Indice più elevato

- Accertamenti in conto competenza: 2,58% (Settore Nord)
- Riscossioni in conto competenza: 1,61% (Settore Nord).

Per maggiori dettagli si possono consultare i prospetti allegati alla parte II della presente relazione.

Come già si è precisato nella precedente relazione la determinazione del valore dei beni patrimoniali disponibili deve considerarsi come un dato di approssimazione, non sussistendo attualmente criteri uniformi di valutazione osservati in via generale da tutti gli enti. Le nuove regole di valutazione economico-finanziaria, previste dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, determineranno, con la loro applicazione, una situazione di maggiore attendibilità anche per quanto riguarda i valori patrimoniali di cui trattasi.

5. La rilevazione del debito pubblico locale. Il saldo patrimoniale

Vengono qui riferiti, con riguardo al 31 dicembre 1993, i risultati di una indagine iniziata per la prima volta due anni orsono e diretta alla rilevazione del debito pubblico locale sulla base del conto generale del patrimonio, che i singoli enti sono tenuti a trasmettere annualmente alla Sezione insieme con il conto del bilancio.

Invero questo Organo, con deliberazioni n.32 del 24 novembre 1986 e n.650 del 18 marzo 1988, ebbe ad accertare l'esistenza per gli enti di siffatto obbligo alla stregua della normativa all'epoca vigente (R.D. 12 febbraio 1911 n.297, R.D. 3 marzo 1934 n.383, T.U. 4 febbraio 1915 n.148 nelle parti richiamate in vigore dalla legge 9 giugno 1947 n.530, D.P.R. 19 giugno 1979 n.421), obbligo confermato e ulteriormente specificato da quella successivamente intervenuta (artt.55 legge 8 giugno 1990 n.142 nonché 69 e 72 decreto legislativo 25 febbraio 1995 n.77).

A tali pronunce hanno fatto seguito reiterate e sempre più puntuali richieste di adempimento rivolte dalla Sezione alle amministrazioni interessate.

E' opportuno ricordare che le norme contabili non fornivano una definizione giuridica del patrimonio dell'ente locale, essendosi limitate ad una semplice elencazione dei suoi componenti.

In proposito ci si richiamava al concetto generalmente accolto, secondo cui per patrimonio deve intendersi il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo ad un determinato soggetto. Il richiamato concetto, peraltro, è ora sostanzialmente recepito dall'art.72, comma 2° del decreto legislativo n.77 del 1995.

Allo scopo di realizzare una struttura uniforme sia del conto generale del patrimonio sia delle corrispondenti scritture inventariali degli enti, la citata deliberazione n.650 del 1988 individuò due criteri classificatori: il primo inteso a suddividere il patrimonio in elementi attivi e passivi, il secondo a evidenziare la consistenza del patrimonio permanente (o economico) e di quello finanziario.

Secondo tali criteri il patrimonio permanente risulta composto, nell'attivo:

- dai beni immobili (demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili);

- dai diritti dell'ente, di natura pubblica o privata, su beni altrui;
- dai beni mobili, comprendenti quelli strumentali o d'uso;
- dai titoli, ossia dai documenti rappresentativi degli investimenti mobiliari effettuati dall'ente nonché delle partecipazioni in suo possesso;
- dai crediti di diverse specie, ovvero dalle prestazioni di contenuto patrimoniale ed espresse in moneta, dovute all'ente e non ancora liquide ed esigibili.

Nel passivo, il patrimonio permanente è costituito:

- dai mutui contratti dall'ente con istituti di credito;
- dai prestiti assunti con obbligazioni;
- da altri debiti: residui passivi perenti, eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti, altre prestazioni passive dovute a terzi.

Il patrimonio finanziario, invece, è composto, nell'attivo, dal fondo di cassa e dai residui attivi; nel passivo, dai residui passivi.

La connessione documentale tra conto finanziario del bilancio e conto generale del patrimonio consente di dimostrare i risultati finali della gestione finanziaria e dell'amministrazione dei beni nonché le reciproche influenze sui dati delle relative contabilità.

Il confronto tra attività e passività nonché le rilevazioni delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, accertano la consistenza finale del patrimonio dell'ente, che, riferita a quella degli esercizi precedenti, offre elementi di valutazione in ordine all'andamento gestionale.

Dal risultato differenziale tra attività e passività, come sopra specificamente individuate, emerge il saldo patrimoniale, che può evidenziare un attivo netto o un passivo netto ovvero anche un pareggio.

L'indagine finora esperita ha consentito di rilevare dai conti trasmessi le situazioni patrimoniali della quasi totalità degli enti, all'epoca rientranti nell'ambito di competenza della Sezione, con riferimento al 31 dicembre 1992 nonché al 31 dicembre 1993 e con conseguente possibilità di confrontare i relativi dati. In effetti ri-

sulta esaminato il conto del patrimonio di tutte le province (92), di 1.295 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti (su un totale di 1.325) e di 331 comunità montane (su un totale di 338).

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, nell'esercizio 1993 hanno presentato un attivo netto 78 enti (erano 74 nell'esercizio precedente, con un incremento del 5,41%); 6 un passivo netto (8 nel 1992, con una diminuzione del 25%); 8 un pareggio (10 nell'esercizio precedente, con un decremento del 20%).

Circa le amministrazioni comunali, sempre nel 1993 hanno esposto un attivo netto 1.083 enti (erano 962 nell'esercizio precedente, con un incremento del 12,58%); 34 un passivo (54 nel 1992, con una diminuzione del 37,04%); 178 un pareggio (279 nell'esercizio precedente, con un decremento del 36,20%).

Per quanto concerne le comunità montane, nell'esercizio 1993 sono risultate in attivo 278 (249 in quello precedente, con un incremento dell'11,65%); 14 in passivo (13 nel 1992, con un decremento del 7,69%); 39 in pareggio (69 nell'esercizio precedente, con una diminuzione del 43,48%).

Complessivamente il raffronto tra i due menzionati esercizi evidenzia un miglioramento nella situazione patrimoniale degli enti esaminati, con particolare riguardo ai comuni.

Nei prospetti del volume degli allegati sono esposti i dati riguardanti il netto patrimoniale con i valori globali a livello nazionale, per singole regioni, per grandi aree geografiche nonché, relativamente ai comuni, per classi demografiche.

6. Espressioni qualitative e quantitative e differenze rispetto al debito dello Stato

Il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali è rappresentato dagli elementi componenti passivi del patrimonio permanente e di quello finanziario degli enti stessi, come elencati nel precedente paragrafo.

Tale fenomeno, riguardato secondo il profilo civilistico, costituisce l'insieme dei rapporti obbligatori pendenti ad una certa data, nel cui ambito gli enti risultano tenuti, quali debitori, ad eseguire determinate prestazioni nei confronti di altre parti, loro creditrici.

Dal punto di vista più prettamente giuscontabilistico, poi, esso indica l'ammontare delle passività di cui sono gravate le amministrazioni locali, come evidenziate nei conti del patrimonio relativi ad un determinato esercizio.

Per quanto concerne la fonte della situazione debitoria in esame, va rilevato che la stessa trae normalmente origine:

- dai mutui contratti dagli enti con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri istituti di credito;
- dai censi, canoni, livelli e annualità passive diverse;
- dai residui passivi perenti e dai residui passivi dell'esercizio;
- da eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti.

Esaminando altresì la trattazione della principale fonte del debito pubblico locale (i mutui), occorre qui precisare:

- a) i censi ed i livelli si riferiscono per lo più a prestazioni periodiche relative a diritti reali immobiliari costituiti in favore di terzi;
- b) i residui passivi perenti rappresentano pur sempre una forma di indebitamento, atteso che la perenzione amministrativa non comporta di per sé l'estinzione (per prescrizione o per altra causa) del diritto del creditore dell'ente, bensì soltanto la eliminazione del credito dal conto dei residui, salva restando la possibilità di pa-

gamento dello stesso in conto competenza degli esercizi successivi su richiesta dell'avente diritto.

Come in precedenza accennato, la causa fondamentale del debito pubblico locale è costituita dal ricorso al credito per il finanziamento degli investimenti mediante l'utilizzazione dello strumento del mutuo.

Di norma alla stipulazione del singolo contratto di mutuo consegue una pluralità di effetti (giuridici, finanziari ed economici).

L'effetto giuridico è costituito dalla obbligazione relativa alla restituzione della somma mutuata, gravata dagli interessi, in un determinato numero di anni (per gli enti locali, generalmente dieci o venti).

Quello finanziario consiste nell'accertamento in entrata, nell'anno, dell'intero ammontare del mutuo, quale reperimento di risorse a copertura di programmi in conto capitale; consiste, altresì, nell'impegno in uscita di un importo equivalente.

L'effetto economico, poi, è determinato dal passivo patrimoniale, che deriva dalla obbligazione di restituzione della somma mutuata con gli interessi.

Appare ora opportuno un breve cenno alle norme, che hanno disciplinato l'accesso degli enti locali al credito nel 1993.

Anche relativamente a tale anno ha trovato applicazione la disposizione, che subordina la assunzione dei mutui alla preventiva deliberazione dei piani finanziari, nei quali devono risultare tutti gli investimenti comunque finanziati (art.4, comma 9°, decreto legge 2 marzo 1989 n.65 convertito dalla legge 26 aprile 1989 n.155).

In particolare, a decorrere dal 1993, il menzionato piano finanziario ha dovuto essere integrato, per le opere di importo superiore ad un miliardo, con un ulteriore piano economico-finanziario diretto ad accertare il corrispondente equilibrio dell'investimento e della connessa gestione anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe (art.46, comma 2°, decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.504).

Inoltre la deliberazione di assunzione dei mutui è rimasta condizionata alla avvenuta deliberazione del bilancio di previsione comprendente le relative previsioni (art.4, comma 9°, legge n.155 del 1989).

Secondo i dati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato, il credito mobilitato in favore degli enti locali nel 1993 è stato erogato dal settore pubblico e da quello privato e gli impieghi più rilevanti dei mutui concessi sono stati: l'edilizia sociale, i trasporti, le opere sanitarie, l'edilizia locale, l'energia e gli impianti ricreativi¹.

Come già rilevato nelle relazioni riguardanti gli esercizi 1991 e 1992, il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali può essere osservato secondo un duplice profilo:

- 1) quello relativo al flusso dei mutui attivati in un determinato anno;
- 2) quello concernente la consistenza e la composizione del residuo debito al termine dell'esercizio, vale a dire delle passività accumulate nel corso del tempo, detratte le somme pagate per la eliminazione o la riduzione delle stesse.

L'esame del profilo del fenomeno in questione consente di valutare e verificare l'influenza delle misure restrittive all'epoca adottate, intese, come è noto, al risanamento della finanza pubblica mediante il contenimento del ricorso degli enti locali al credito.

In proposito va richiamato l'art.8 del decreto legge 20 maggio 1993 n.155, convertito dalla legge 19 luglio 1993 n.243, nel testo risultante dalla rettifica pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.214 dell'11 settembre 1993, il quale ha fissato in 4.000 miliardi l'ammontare complessivo dei mutui che la Cassa DD.PP. poteva concedere per il finanziamento degli investimenti degli enti locali nell'esercizio 1993.

L'art.1, comma 6 della legge 23 dicembre 1992 n.498, poi, ha disposto la proroga al 31 dicembre 1993 della sospensione della concessione dei mutui da parte

¹ Ragioneria Generale dello Stato. Bollettino d'informazioni - ottobre 1994.

della Cassa DD.PP. e degli altri istituti di credito con onere totale o parziale a carico del bilancio dello Stato, escluse alcune particolari ipotesi.

Anche in conseguenza della richiamata normativa il volume di credito mobilitato al riguardo dai settori pubblico e privato nel 1993 è stato di 6.270 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente (6.108 miliardi) di appena il 2,7%².

Con riferimento al residuo debito patrimoniale degli enti locali al 31 dicembre 1993 (quello dello Stato è risultato di 1.500.933 miliardi con un peggioramento della situazione di 147.459 miliardi, pari al 9,9% rispetto all'esercizio precedente)³, va ricordato come nella relazione riguardante il 1992 venne segnalato l'inadempimento da parte degli enti di competenza della Sezione all'obbligo della compilazione completa del conto del patrimonio, in violazione del disposto dell'art. 55 comma 6° della legge n. 142 del 1990.

Il che aveva impedito la ricostruzione conoscitiva e contabile della consistenza patrimoniale degli enti stessi con conseguente inadeguatezza dei risultati dell'indagine quantitativa avviata.

In effetti, relativamente al 1992, era stato possibile aggregare i dati di 72 province su 92 e di 994 comuni su 1.325.

L'indagine condotta per il 1993 ha consentito l'aggregazione di 85 province su 92 (pari al 92,39% del totale) e di 1.099 comuni su 1.325 (pari all'82,94% del totale). Come appare evidente, la anomala situazione in precedenza segnalata permane tuttora, anche se dimostra un sensibile miglioramento.

Il debito patrimoniale al 31 dicembre 1992 degli enti aggregati fu di complessivi 116.087 miliardi; quello al 31 dicembre 1993 è così riassunto:

province	18.027	miliardi
comuni	<u>105.373</u>	miliardi
TOTALE	123.400	miliardi

² Ragioneria Generale dello Stato - Idem

³ Corte dei conti - Relazione sul rendiconto generale dello Stato - Volume I tomo II pag. 17.

E' da precisare che negli importi relativi al 1993 manca il debito patrimoniale di importanti province (Avellino, Salerno e Siracusa) e di comuni di media grandezza come Benevento, Avellino, Trapani e Latina.

Nel relativo prospetto del volume degli allegati sono esposte le passività al 31 dicembre 1993 delle province e dei comuni, suddivise per regioni ed aree geografiche.

Circa le differenze del fenomeno dell'indebitamento locale rispetto a quello dello Stato, è da considerare che la non completa attuazione di un sistema di autonomia finanziaria per gli enti locali ha costituito la giustificazione dell'attuale forma di contribuzione con il ricorso ai trasferimenti a carico dello Stato (ed in misura meno rilevante delle regioni) a beneficio delle entrate affluenti al bilancio di tali enti.

Se la questione viene esaminata dal punto di vista del bilancio consolidato degli enti pubblici, si deve evidenziare come in definitiva i trasferimenti, costituenti risorse attive per gli enti locali, incidono invece, per il bilancio dello Stato, sull'incremento della parte debitoria, specie nell'attuale situazione di pesante disavanzo della finanza pubblica.

Giova, peraltro, richiamare il criterio proprio dell'indebitamento posto a carico degli enti locali, che è determinato sulla base dell'andamento della loro gestione finanziaria, come risultato differenziale tra il totale complessivo delle entrate e quello delle spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e la riscossione di crediti e l'accensione e il rimborso di prestiti.

In tal modo viene quantificato il valore dell'indebitamento (o accreditamento) netto (art. 11, comma 1°, lett. d, D.P.R. n.421 del 1979).

La prospettazione di siffatto risultato non è per sua natura diversa dalla determinazione del saldo netto, che costituisce indebitamento (o accreditamento) del bilancio dello Stato, secondo le indicazioni previste dalle norme di contabilità generale in materia (art. 6, comma 7°, n. 2, legge 5 agosto 1978 n. 468).

L'analisi del sistema normativo, che disciplina la gestione del bilancio degli enti locali, evidenzia, tuttavia, che le possibilità di indebitamento e le conseguenti operazioni necessarie al fine di reperire i mezzi finanziari intesi a riequilibrare il disavanzo, assumono nella gestione degli enti stessi un significato peculiare rispetto a quello della contabilità del bilancio statale.

Invero già con l'art.3 bis, comma 3° della legge 26 aprile 1983 n.131 - di conversione del decreto legge 28 febbraio 1983 n.55 - era stato previsto che il finanziamento del disavanzo degli enti locali dovesse essere attivato con il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio.

Il criterio è ora confermato nel nuovo ordinamento contabile degli enti locali (art.36, decreto legislativo n.77 del 1995), che dispone l'esclusione della possibilità della accensione di prestiti per il ripiano del disavanzo di amministrazione risultante dal consuntivo approvato.

L'art.44 della stessa fonte normativa, poi, limita, in linea generale, il ricorso all'indebitamento per far fronte alle spese necessarie alla realizzazione degli investimenti.

Tali norme sono ispirate al rigoroso principio della tutela dell'equilibrio finanziario (ed ora anche economico) della gestione degli enti locali, in modo da non consentire l'introduzione di voci passive di bilancio non coperte da entrate ordinarie.

Si deve, tuttavia, segnalare che le menzionate regole sono pericolosamente contraddette dall'eventualità di un ricorso al credito da parte di enti, che non hanno tempestivamente curato il rispetto dell'equilibrio o del riequilibrio della gestione finanziaria.

Una prima rilevante ipotesi è, al riguardo, prevista dall'art.37 del citato decreto legislativo n.77, il quale consente la possibilità per gli enti locali, sia pure in via sussidiaria, di ricorrere a mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio riconosciuti con delibera consiliare.

La fattispecie considerata è di particolare rilevanza sia per il carattere generalizzato che assume nella situazione finanziaria degli enti locali il ricorrere di casi, spesso onerosi, di debiti fuori bilancio, sia per le ipotesi contemplate dalla norma, che possono dar luogo a impegni di entità cospicua (come i disavanzi dei consorzi, delle aziende speciali e delle istituzioni nonché le perdite delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali).

Un'ulteriore deroga ai principi generali è costituita dalla possibilità di concessione dei mutui per il risanamento finanziario degli enti in situazione di dissesto (art.4, comma 7°, decreto legge 18 gennaio 1993 n.8 convertito dalla legge 19 marzo 1993 n.68 e art.89 decreto legislativo n.77 del 1995). Trattasi di situazioni particolarmente impegnative sul piano dell'entità delle passività da ripianare, che possono anche assumere un aspetto di continuità nella gestione degli enti, laddove gli organi amministrativi non riescano, nonostante il ricorso alle procedure straordinarie di risanamento, ad evitare il ricostituirsi di disavanzi di amministrazione (per tale ipotesi, art.98, comma 1°, decreto legislativo n.77). Si può, conclusivamente, osservare che l'esigenza di tutelare l'equilibrio di bilancio degli enti locali, evitando in ogni caso il ricorso all'indebitamento, rimane principio inderogabile per la gestione finanziaria del bilancio degli enti stessi, anche se non può del tutto essere scongiurato il rischio del ricorso al mercato dei capitali, laddove tutti i mezzi di finanziamento siano stati utilizzati e sussista ancora un disavanzo non riequilibrato.

7. La rilevazione contabile demaniale. Punto di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del demanio

7.1 Premessa

Mentre prosegue in modo costante, come si è detto, l'intervento della Sezione per ottenere la inventariazione dei beni patrimoniali da parte degli enti, una particolare cura è stata da essa rivolta ad una iniziale conoscenza dell'acquisizione di beni demaniali, e delle erogazioni effettuate a tal fine, nell'anno 1993, onde stabilire le premesse della verifica, per entrambe le categorie di tali beni, dei punti di concordanza tra le loro gestioni e quella del bilancio, secondo quanto già detto nella relazione sui risultati finanziari relativi all'anno 1992, resa alle Camere con la deliberazione n.2/1994 del 15 luglio 1994.

Viene qui opportuno di rilevare come la riforma del controllo della Corte dei conti introdotta dalla legge 14 gennaio 1994, n.20, che ha privilegiato in generale il controllo successivo sulle gestioni dei bilanci e dei patrimoni delle amministrazioni pubbliche, restringendo per contro l'area di quello preventivo di legittimità, non è stata che un momento legislativo eminente e unificante di una sequenza di adattamenti della funzione controllante alla realtà delle diverse gestioni pubbliche, momento che ha dotato la Corte medesima di metodi e potestà idonei a valutare la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa complessiva, e quindi i risultati della stessa siccome vengono conseguiti dai soggetti responsabili delle pubbliche gestioni.

La mutazione epocale si era imposta nella prassi e nella critica giuscontabile prima ancora che in momenti legislativi, dacché l'esperienza di controllo, anche di questa Sezione enti locali, veniva mostrando come non fossero più sufficienti a persuasive valutazioni della qualità dell'azione amministrativa la pur ricca e puntuale serie di dati finanziari attingibili dai conti consuntivi, e come invece necessitasse verificare criticamente in qual modo ed a quali costi i centri erogativi di spesa

pubblica, e i soggetti di essi responsabili, conseguissero i risultamenti divisati dal dettato legislativo di spesa.

In questo rinnovato quadro legislativo, due conseguenze di rilievo sono derivate alla Sezione enti locali:

- a) l'esame dei rendiconti degli enti locali, mantenuto nelle consolidate disposizioni di cui all'art.3, comma 7°, della legge n.20 del 1994, si qualifica - secondo anche quanto lumeggiato dalla sentenza della Corte costituzionale n.29 del 1995 - in controllo successivo sulle loro gestioni (finanziarie e reali);
- b) l'accessione, anche alla sua peculiare attività, di quei poteri strumentali e modalità d'indagine preveduti dai commi 4° e 8° dell'art.3 surrichiamato.

E' stato così, sulla scorta peraltro dei punti 6 e 12 del piano delle rilevazioni rimesso alle Camere con la deliberazione n.3/1994 del 22 luglio 1994, che la scrivente Sezione ha prontamente avviato, nell'anno stesso di entrata in vigore della citata legge n.20, una rilevazione conoscitiva di risultati nell'ambito delle spese di investimento effettuate dai comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, particolarmente riferita all'acquisizione o realizzazione nell'anno 1993 di un gruppo di beni demaniali di cui all'art.824 c.c..

Brevemente giova richiamare che sono beni demaniali quelli appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni, i quali già in epoca romana erano stati intesi come "*res publicae*", ma che specialmente durante l'evo medio e il periodo dell'assolutismo politico si confusero con i beni della Corona e così rimasero fino alla rivoluzione francese. La loro delimitazione e separazione da ogni specie di proprietà privata avvenne con il codice napoleonico e con quelli da questo derivati.

In Italia il codice civile del 1865 e il regolamento di contabilità di Stato del 1885 indicavano come beni del demanio pubblico quelli che erano in potere dello Stato a titolo di sovranità, come beni patrimoniali quelli che gli appartenevano a titolo di privata proprietà. Il vigente regolamento di contabilità del 1924, onde evita-

re le incertezze manifestate dalla dottrina e dalla prassi applicativa, si limitò a distinguere i beni demaniali da quelli patrimoniali.

Si pervenne in tal modo alla nozione di demanio legale, la quale, anche attraverso il T.U. della legge comunale e provinciale del 1934, è giunta fino al vigente codice civile, che con gli artt. 822, 824 e 826 ribadisce tale separazione, con l'aggiunta del criterio distintivo che tutti i beni, che non sono ascrivibili tra quelli demaniali in esso indicati, sono da considerarsi beni patrimoniali. Il regime della demanialità comporta che gli stessi sono inalienabili, imprescrittibili, non suscettibili di ipoteca e di possesso né di formare oggetto di altri diritti a favore di terzi.

Queste norme non dicono in modo esplicito quali siano i beni demaniali degli enti territoriali, limitandosi a disporre che se i beni indicati al comma 2° dell'art. 822 appartengono a province e comuni, sono assoggettati al regime del demanio pubblico.

Sulla base del combinato disposto degli artt. 824 e 822 c.c. si desume che costituiscono il demanio comunale e provinciale, quando appartengono a comuni e province, questi beni destinati per natura all'uso pubblico: strade, autostrade, ponti, vie, viadotti, strade ferrate, aerodromi, acquedotti, collettori, depuratori, aree urbanizzate, parchi. Allo stesso regime demaniale sono assoggettati i mercati e i cimiteri comunali nonché giardini, parcheggi e altri beni comunali assimilati per legge.

In sede di controllo contabile la categoria di beni demaniali territoriali è stata sinora pressoché ignorata, dato che sia il T.U. della legge comunale provinciale del 1934 (art. 289), che il regolamento di contabilità di Stato del 1924 (art. 3), hanno prescritto soltanto la tenuta di inventari descrittivi di tali beni.

La scelta d'indagine nel settore degli investimenti demaniali è stata motivata da diverse regioni, tra le quali sono apparse preminenti quelle seguenti:

1) l'assetto autonomistico locale attribuisce, come è noto, agli enti territoriali un ruolo che, se non è propriamente sostitutivo, è quanto meno comprimario di

quello statale nella programmazione economica (v. artt. 2, 3, 9, 14, 15, 19 e 27 legge n. 142 del 1990);

- 2) nella programmazione poi di servizi ed interventi, un fattore di primo piano è costituito proprio dagli investimenti, i quali mentre poco si compendiano in rinnovi ed accrescimenti patrimoniali di cui all'art. 826 c.c., si denotano per la cospicua assegnazione di risorse finanziarie volte specialmente alla realizzazione di beni destinati all'uso pubblico delle comunità locali ed ultralocali, ossia dei beni demaniali⁴. Peraltro va segnalato che nei loro confronti la sola attività di conservazione comporta una continua serie di interventi finanziari (di parte capitale e di parte corrente);
- 3) l'opportunità di avviare tempestivamente gli enti territoriali ad un nuovo traguardo contabile, che è quello di istituire una sistematica contabilità demaniale, sia in vista della riforma dell'ordinamento contabile, su cui si tornerà più avanti, sia in vista, per lo specifico settore idrico, dell'affidamento di questo a soggetti del "servizio idrico integrato", secondo le disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36;
- 4) lo scopo precipuo di saggiare, attraverso un campionamento, l'entità dei risultati ottenuti al 1° gennaio 1994 con le erogazioni finanziarie in fatto di beni demaniali relativamente a realizzazioni in essere nel 1993, nonché di conoscere gli scostamenti registrati nelle varie fasi esecutive di spesa rispetto a quanto dagli enti medesimi deliberato in vista degli obiettivi tracciati dalle norme e deliberazioni vigenti.

Come sopra ricordato, già nella Relazione sui risultati finanziari relativi all'anno 1992, questa Sezione ha manifestato l'orientamento programmatico di verificare se trovino equivalenza, sia sul versante delle acquisizioni patrimoniali, sia su quello delle acquisizioni demaniali, le erogazioni finanziarie annuali e/o pluriennali

⁴ Per i soli comuni con più di 8 000 abitanti, nel 1992 lire 15.461 miliardi di impegno, nel 1993 lire 13 836 miliardi

a quelle destinate. Ha aggiunto che tale indirizzo avrebbe costituito uno speciale ampliamento della propria attività conoscitiva e di controllo futuro, onde pervenire a quello schema formale rappresentato dai punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio da un lato, e conto del bilancio e conto del demanio dall'altro⁵, obiettivo che nella concreta verifica di equivalenza tra il primo e i secondi attesta della sorte delle erogazioni finanziarie effettuate per quei beni.

La rilevazione avviata nell'anno 1994 si pone dunque in linea con tali anticipazioni e con i precetti della legge n.20 del 1994 sotto il profilo del nuovo modo di esercizio del controllo, immediatamente applicabile con l'entrata in vigore della stessa (gennaio 1994); e si è perciò avvalsa anche del potere di accertare costi, modi e tempi di realizzazione, nonché di comparare i risultati dell'azione amministrativa di enti assumibili come omogenei; è stata diretta verso i comuni delle classi demografiche 7^a, 8^a e 9^a (in totale 442); è stata circoscritta a quattro beni demaniali: acquedotti, fognature, collettori, depuratori; è stata implicitamente estesa al rilevamento di obiettivi non raggiunti.

A quest'ultimo proposito non pare inopportuno precisare come un ambito di sindacato alquanto nuovo venga a schiudersi per la Sezione in virtù delle norme che le attribuiscono l'esame successivo sulle gestioni patrimoniale e finanziaria, ed è quello degli accertamenti "in negativo". Questa categoria, finora impraticabile attraverso l'accertamento dei risultati finanziari finali, e solo effettuata mercé laboriose indagini speciali, verrà ad acquistare fattibilità e significati di straordinaria rilevanza, in sede stessa di esame successivo sulle gestioni.

Invero, il non-risultato è un momento dialettico dello stesso concetto di risultato, su cui il controllo si appunta, ed esso sarà evidenziabile già nella sede di una ordinata contabilità generale, e comunque inseparabile e inescludibile anche nel giudizio controllante. Ed è peraltro di comune esperienza, che gran parte delle do-

⁵ Tale schema trova espressione normativa nell'art.146 del R.D. 23 maggio 1924, n.827. Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

glianze di soggetti appartenenti a comunità locali attengano non tanto a quel che l'ente fa o a quanto spende per realizzarlo (cose che invece rilevano sempre per la Corte), quanto a ciò che l'ente non fa o fa insufficientemente o difettosamente.

7.2 I conti demaniali

All'indagine si è connesso, per le ragioni testé dette, un presupposto di ordine logico-tecnico, il quale si è tradotto in una specificazione del questionario di rilevazione: quello dell'apertura, appositamente richiesta ai sensi dell'art.3, commi 4° e 8°, della legge n.20 del 1994, dei conti demaniali intestati ai quattro beni prescelti, poiché la verifica della postulata concordanza, indefettibile in condizioni di gestione finanziaria normale, induce da sé la giustapposizione di una contabilità patrimonial-demaniale accanto a quella di natura finanziaria già esistente.

Difatti, soltanto la congiunta tenuta di questi conti demaniali, i quali godono dei requisiti di essere permanenti, di avere un sostrato fisico, e di registrare valori (al costo, in maniera cumulativa dallo stadio iniziale a quello terminale), è idonea a dare contezza della sorte ultima delle erogazioni finanziarie e monetarie registrate nei conti di bilancio. Questi invece, avendo sostrato finanziario e monetario (impegni/pagamenti) non possono che essere monosegnalatici, non possono che sorgere e perire, quanto ad efficacia, all'insegna dell'annualità (bilancio preventivo/conto consuntivo), né possono con completezza esprimere di per sé costi tempi e modi della realizzazione degli interventi secondo richiesto dalla legge n.20 del 1994.

Deficienze spiegabili, in quanto le erogazioni trovansi sparse, nei conti di bilancio, in vari capitoli di spesa, i quali benché intestati sommariamente a un determinato bene o servizio, hanno in realtà un carattere e un oggetto ora congiunto, ora promiscuo, ora discontinuo, ora parziale, ora anticipativo ora regolativo di spesa, e sono insomma di fatto utili a controllare la legittimità contabile delle erogazioni.

zioni, ma imprecisi e inadatti a ipostatizzare beni o risultati fisici e a rappresentare i costi sostenuti per acquisirli.

La correlazione pertanto tra i due sistemi di scritture, basata su equivalenti registrazioni simultanee, viene ad imporsi come la sola soluzione razionale e metodologica per verificare gli esiti delle erogazioni finanziarie e per apprestare in tal modo un iniziale controllo sulle gestioni in questo settore nevralgico degli investimenti: iniziale, sia in quanto fondato preliminarmente sui conti; sia in quanto lo si voglia spingere all'accertamento delle equivalenze finanziarie e al grado di realizzazione fisica degli obiettivi programmati. Soltanto dopo questo primo livello sarà dato di dilatarlo verso ambiti di gestione ulteriori, attinenti alla corretta, efficace, efficiente ed economica utilizzazione delle dotazioni accumulate.

Il raziocinio del controllo esterno sulla gestione del settore degli investimenti demaniali si pone dunque nel senso, che il primo approccio resta quello contabile, connaturale alla tradizionale attività cognitiva della Corte dei conti, ed in questi termini si è svolta principalmente la rilevazione corrente.

Questa ha peraltro anticipato la prescrizione rinvenibile ormai nel decreto legislativo del 25 febbraio 1995, n.77 concernente il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, alla cui elaborazione peraltro hanno contribuito magistrati di questa medesima Sezione, in sede di parere reso dalle Sezioni Riunite della Corte sullo schema del decreto. L'art.72 di tale testo legislativo sancisce appunto l'obbligo per gli enti locali di includere i beni demaniali, a valore di costo, nell'ambito generale della contabilità patrimoniale.

7.3 I risultati dell'indagine e le istruttorie conseguenziali

L'indagine è stata articolata, nel questionario sottoposto alla compilazione degli enti interpellati, secondo il seguente paradigma informativo:

- l'anno di inizio di ciascuna opera al fine di mettere in evidenza il tempo di realizzazione decorso;

- gli impegni contrattuali o amministrativi pluriennali che per ciascuna opera risultano complessivamente assunti (massa spendibile);
- i pagamenti pluriennali che per ciascuna opera risultano complessivamente effettuati (massa spesa);
- le opere demaniali realizzate, misurate dai costi sostenuti (pagati) fino al 31 dicembre 1993, o per manufatti (lavori in economia), o per stati di avanzamento liquidati (opere appaltate). Lo stadio raggiunto al 1° gennaio 1994 poteva ovviamente essere parziale o terminale.

Quest'ultima voce di spesa posta nel questionario, cioè quella concernente le opere acquisite, è chiaramente istitutiva dei conti demaniali a valore, e mentre segna il passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità demaniale, secondo l'assunto dinanzi illustrato, pone quel secondo termine di raffronto, finora mancante, tra gestione demaniale e gestione finanziaria.

Hanno completato il questionario due indicazioni specifiche di risultato:

- a) gli scostamenti registrati tra gli impegni assunti e la misura di opera realizzata al 1° gennaio 1994, i quali denotano per lo più una disfunzione temporal-finanziaria dell'azione amministrativa;
- b) gli scostamenti tra i pagamenti effettuati e la misura di opere realizzata al 1° gennaio 1994, i quali contrassegnano per lo più imprecise o irregolari imputazioni di conto, spesso favorite, per le ragioni su accennate, dall'uso esclusivo della contabilità finanziaria, non abbinato a quello della contabilità patrimonial-demaniale.

Due ultime informazioni la Sezione ha richiesto:

- 1) quella circa la capacità potenziale installata con l'entità di opere realizzata fino al 1° gennaio 1994, onde permettere, anche a fini autocorrettivi per gli enti, (secondo l'ermeneutica recata poi dalla sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale) la comparabilità tra gestioni assumibili come omogenee, sulla scorta dei costi unitari rilevabili per ciascun tipo di opera;
- 2) quella sullo stato di funzionamento degli impianti.

Nel porre come esplicito oggetto dell'indagine conoscitiva, - riferita agli acquedotti, alle fognature, ai collettori e ai depuratori, - la rilevazione dei costi-valore realizzati nell'anno 1993, la Sezione non ha tralasciato di considerare né la complessità del concetto di costo in un ambito produttivo avente nella specie carattere misto, industriale e/o commerciale (lavori di costruzione in economia o in appalto o in concessione), né la molteplicità dei procedimenti in uso per la sua determinazione, propri della contabilità analitica⁶.

Pertanto ha ritenuto opportuno rimettere a liberi criteri adottabili dagli enti il procedimento di determinazione dei costi-valore, limitandosi a richiedere che il procedimento di aggregazione delle spese in costi rispondesse però a queste due regole principali:

- a) la verace imputabilità delle spese effettive (pagamenti) a ciascuna delle quattro specie di beni demaniali secondo un rapporto di mezzo a fine;
- b) la dimostrazione della condizione di equivalenza tra le varie spese di bilancio aggregantisi a costi, e il costo-valore del bene demaniale.

Ne è pervenuto un insieme di risposte diversificate, dalle quali non può sottacersi che sono emersi anche problemi, sia per l'impiego di metodi non omogenei di rappresentazione contabile, sia per le difficoltà che si connettono alla individuazione dei singoli beni demaniali e al loro regime di gestione. In tutti i casi non si è mancato di dar luogo ad immediate istruttorie, segnalando taluni casi di illegittimità o di irregolarità, ma più spesso additando la soluzione concertata delle questioni, in quello spirito collaborativo tra la Corte e le amministrazioni pubbliche nel quale va a caratterizzarsi il controllo sulla gestione, secondo lumeggiato dalla sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale (prg. 11.1).

Questi dunque i principali tipi di risposte:

⁶ E' osservabile in ogni tipo di azienda come, in relazione alla conformazione tecnico-economica dell'attività, mutino il costo e il procedimento della sua rilevazione.

a) un primo gruppo di enti (in tutto n.49) ha compilato regolarmente il modello, e in più vi emerge che il totale dei pagamenti è eguale al valore dei beni demaniali realizzati.

In queste fattispecie la misura del costo è la misura delle spese, e la richiesta condizione di equivalenza o di concordanza tra valore d'opera ed erogazioni finanziarie risulta pienamente soddisfatta, giusta l'assunto schematico fondamentale dianzi illustrato;

b) un secondo gruppo di enti (in tutto n.35) ha compilato in ogni sua parte il modello di rilevazione, spesso unendovi degli allegati per l'indicazione topica di diverse strutture di uno stesso bene demaniale.

Piccole differenze emergenti tra il valore-costo dell'opera e il totale delle spese occorse risultano dovute a ribassi d'asta o altre economie ovvero a ritenute cautelative da definire.

In questi casi la condizione di equivalenza tra valore acquisito e spesa di bilancio può dirsi tendenzialmente rispettata, salvo gli aggiustamenti contabili successivi;

c) per un terzo gruppo di enti, il loro numero è di 10, i modelli evidenziano una massa spendibile (impegni da competenza e da residui) superiore alla spesa deliberata con il piano finanziario, senza che si siano state fornite spiegazioni.

Sono state inviate n.10 osservazioni e richieste di chiarimenti ex art.13 della legge n.38 del 1990 ed ex art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994;

d) dai prospetti relativi ad un quarto gruppo di comuni, in tutto n.97, sono stati rilevati ritardi nella realizzazione oppure nel collaudo delle opere. Tali ritardi si desumono da date di inizio ricadenti nel decennio 1980-90, relative ad opere non terminate al 31 dicembre 1993.

A tale riguardo i 97 comuni hanno già ricevuto note di osservazione e di richiesta di chiarimenti ex art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994 circa il tempo dell'azione amministrativa;

e) per altri enti, trattasi di un insieme di 3, si è constatata la effettuazione di lontani pagamenti per anticipi, mentre non risultano avviate le opere entro il 31 dicembre 1993.

Richieste di chiarimenti sono state inviate in relazione al controllo sulle modalità dell'azione amministrativa ex art.3, comma 8°, della legge n.20 del 1994;

f) un folto numero di enti, n.32, ha esposto dati di pagamenti di entità superiore alla misura del valore delle opere realizzate (costi quantificati al 31 dicembre 1993).

Essi hanno indicato tali differenze nei prospetti, in maniera distinta e separata, riferendole a spese che ad avviso della Sezione possono ravvisarsi in dati casi come complementari (spese di progetto, direzione lavori, tecniche specifiche, esproprio specifico, collaudo, I.V.A., revisione prezzi); ma in altri casi, data l'insufficiente specificazione, potrebbero non essere in tutto o in parte riferibili alle opere in discorso (spese di progettazione generica, di esproprio generico, tecniche generiche, servitù perpetue, per terreni da definire, per indennizzi, parcelle di professionisti, per allacciamenti ecc...).

Alcuni comuni poi hanno accorpato tal genere di spese nel valore delle opere; la maggior parte - come testé detto - le ha inserite nei modelli, con ciò stesso riferendole ai beni in rilevazione, ma senza accorparle.

Gli enti hanno quindi adottato criteri disomogenei, quasi mai chiarendo il grado di imputabilità o meno delle spese al processo di accumulazione dei costi, né accennando uno schema di gradualità di livelli di costi. E poiché la classe di spese generiche solleva naturalmente dubbi circa la loro afferenza specifica a determinate finalità, in questi casi ad uno dei quattro beni demaniali di cui qui s'intende acclearare i costi (di ciò è riprova quanto dicesi sub g) e specie sub h)), note per chiarimenti sono state inviate a n.32 enti, in rapporto alla conoscenza di misure di costi ex art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994 e artt.18 e 20 testo aggiornato del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29;

g) un certo numero di modelli presenta dati che costituiscono dei coacervi di spese, impegnate, e in tutto o in parte pagate, relative non ad uno dei quattro beni posti a rilevazione, ma ad un plesso di opere indicate come "urbanizzazioni".

Un siffatto aggruppamento di spese la Sezione, tenuto conto e dei siti a cui si riferiscono e della finalità di insediamenti urbani cui sono destinate, preferisce per ora denominare "area urbanizzata".

Ciò consente sia di agglutinarvi anche spese per altre opere che verosimilmente ne fanno parte, oltre ai quattro beni di cui trattasi (costi comuni), sia di dar luogo ad un conto demaniale sui generis da denominarsi "area urbanizzata", il quale avrebbe carattere eventualmente transitorio in attesa che una successiva applicazione di criteri distintivi e analitici porti eventualmente alla sua scomposizione in beni individuali e alla sua conseguente chiusura.

Il dilemma che qui subito emerge è se il controllo dei costi, sia esso di carattere interno o esterno, debba esercitarsi su singole realizzazioni di beni demaniali ben definiti, ovvero - e, sembra, con maggiori difficoltà - sulla costruzione e sull'esercizio del plesso di beni, verosimilmente suscettibili di successive utilizzazioni anche private.

Chiarimenti intanto sono stati chiesti a n.8 enti ex art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994 (costi e modi dell'azione amministrativa), e artt.18 e 20 testo aggiornato del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, onde conoscere gli orientamenti degli enti interpellati nella determinazione dei costi;

h) un certo numero di comuni ha fornito risposte da cui emergono realizzazioni di opere che, senza entrare a far parte dei complessi unitari ascritti sub *g)*, non sembrano avere attinenza con uno dei quattro beni posti a rilevazione (trattasi di strade, strade limitrofe, terreni da definire, servitù, pavimentazione, illuminazione pubblica).

Sono state inviate a n.4 enti note di osservazione e per chiarimenti ex art.20 del D.P.R. n.421 del 1979 (limite d'impegno dato da ciascun capitolo);

l) numerosissimi enti non hanno spiegato la differenza tra valore delle opere e insieme dei pagamenti avvenuti, differenze da essi medesimi evidenziate nelle apposite colonne del modello rilevativo.

Note di osservazione e per chiarimenti sono state a tal riguardo trasmesse a n.51 enti ex art.3 comma 4° e 8°, della legge n.20 del 1994;

l) diversi comuni hanno trasmesso modelli negativi (non compilati) facendo presente che di alcuni o di tutti e quattro i beni oggetto d'indagine la gestione è affidata o a consorzi o ad aziende speciali o a terzi concessionari.

Poiché titolare degli investimenti resta pur sempre l'ente locale, sono stati richiesti, secondo le fattispecie osservate, o gli atti istitutivi o gli atti costitutivi di siffatti rapporti giuridici, anche per conoscere se la devoluzione delle gestioni si sia svolta regolarmente, e se essa riguardi l'esercizio, oltre che l'acquisizione dei beni demaniali (art.3, comma 8° della legge n.20 del 1994);

m) per un certo numero di enti interpellati sono risultati impianti demaniali in tutto o in parte non funzionanti.

Note di osservazione sono state inviate a n.1 ente, in relazione all'accertamento di non-risultato ex art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994, per gli altri sono in corso istruttorie;

n) n.38 modelli risultano non compilati perchè gli enti non hanno acquisito alcuno dei quattro beni o parte di essi nell'anno 1993;

o) complessivamente l'indagine esperita e la rilevazione indotta dalla Sezione hanno determinato l'apertura di ben 458 conti demaniali, primo avvio tecnico per la contabilizzazione sistematica dei costi dei beni demaniali.

Dalle numerose istruttorie avviate, molte hanno già trovato definizione in rapporto ad accettabili risposte pervenute; altre saranno portate a definizione secondo gli sviluppi di legge su cui delibererà la scrivente Sezione.

In definitiva su 442 enti interpellati hanno fornito comunque delle risposte 304 (68,77%). Non hanno fornito alcuna risposta 148. Persistenti solleciti sono tuttora in corso (Cfr. Parte III, cap.7, prospetto n.1 del volume degli allegati).

La Sezione per ultimo, tratti i dati relativi ai costi-valore dei beni, ha proceduto a una propria elaborazione calcolando i costi unitari delle acquisizioni avvenute nell'anno 1993 presso gli enti posti a campione e tentando un approccio di comparazione come richiesto dall'art.3, comma 4°, della legge n.20 del 1994.

7.4 Problemi emersi e conclusioni

I problemi emersi da questo primo controllo sulla gestione di taluni beni demaniali acquistano un certo rilievo per il fatto che non derivano da caratteristiche gestorie proprie dei quattro beni esaminati, ma sono comuni a quelli che vengono in essere in tutto l'ambito acquisitivo di qualsivoglia bene demaniale o patrimoniale. Pertanto può affermarsi che sono problemi di ordine generale; e solo conviene qui distinguere quelli che attengono a rapporti con la legislazione, e perciò restano pertinenti alla tematica di questa relazione, da quelli che, essendo di peculiare natura tecnico-contabile, qui solo si accennano, mentre ne sarà avviata la soluzione nelle sedi e nelle forme più appropriate.

Riguardo ai problemi del primo ordine, va innanzitutto ribadito quello scaturito dalla mancanza di criteri uniformi per la determinazione dei costi complessivi di acquisizione dei beni immobili, la quale si è riflessa nella indagine fin qui condotta in una diversità di valori attribuiti e nell'impossibilità conseguente in molti casi di verificare l'equivalenza tra la misura dei risultati dell'azione amministrativa e la misura delle erogazioni finanziarie effettuate dagli enti, secondo il dettato dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994, n.20.

La legge 23 ottobre 1992 n.421 ha delegato al governo di emanare uno o più decreti legislativi con l'osservanza, tra gli altri, del principio della definizione, nell'ambito del sistema di contabilità economica, dei criteri per la determinazione dei costi dei servizi degli enti locali.

La norma finora non è stata tradotta in espresse disposizioni delegate e soltanto per grandi linee ha ricevuto qua e là generici accenni nel decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali emanato nel corso di questa indagine.

Ci si riferisce agli interventi di spesa individuanti i fattori produttivi, all'art.7, comma 5°; alla specificazione, nei programmi di azione, delle risorse umane e strumentali ad essi destinate, all'art.12, comma 4°; al controllo di gestione con la comparazione tra costi e servizi offerti, all'art.39; alla rilevazione dei costi dei fattori produttivi col controllo di gestione, all'art.40, comma 3°; ai conti economici di dettaglio, all'art.71, comma 8°, rimessi comunque alla regolamentazione locale; alla valutazione degli immobili al valore/costo, all'art.72, comma 4°.

Quest'ultima norma, la quale è strettamente attinente all'oggetto dell'indagine fin qui sviluppata, reca in sé la prescrizione dell'attribuzione del valore di costo, mentre per tale attribuzione necessita la enucleazione dei criteri di determinazione finora rimasti inespressi e di cui qui appunto si discorre.

Pertanto la rilevata disomogeneità della determinazione dei costi ha impedito qualsiasi approccio elaborativo di comparazione dei costi unitari di acquisizione dei beni qui in parola, pur tentata tra enti pressoché omogenei per appartenenza alla stessa classe demografica e alla medesima area geografica.

D'altronde, va considerato che una generale riserva di regolamento locale presiede all'attuazione dei principi contabili contenuti nel decreto legislativo n.77 (art.2), pur restando ferme le disposizioni dell'ordinamento che assicurano l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile, le quali però si situano su un piano più ampio e sistematico di finanza pubblica, che va al di là del circo-

scritto ambito di determinazione dei costi preveduto dal surrichiamato principio della legge di delega n.421.

Più indicative sono, invece, le norme del Testo aggiornato del decreto legge 3 febbraio 1993, n.29 le quali espressamente impongono ai dirigenti di procedere alle analisi di costo (artt. 18, 20 e 64), schiudendo in tal modo anche per le gestioni degli enti locali le vaste possibilità conoscitive estimative e comparative offerte dalla contabilità analitica ed extrabilancio di uso privatistico.

Altro problema rientrante nella presente tematica è quello riguardante il tempestivo aggiornamento degli inventari dei beni immobili sia patrimoniali che - in virtù delle nuove disposizioni - demaniali.

Come si è dinanzi premesso, l'indagine fin qui condotta ha avuto, tra l'altro, proprio lo scopo di sollecitare gli enti a porre in atto le scritturazioni contabili dei beni demaniali, dato che già da una diffusa e annosa incompletezza restano segnate quelle dei beni patrimoniali. L'art.116 del decreto legislativo n.77 del 1995 ha ora fissato al 31 dicembre 1995 il termine per il completamento degli inventari e per la ricostruzione degli stati patrimoniali, nei quali sono ricompresi i beni demaniali giusta il disposto dell'art.72 dello stesso. Tutto ciò premesso, si rende dunque opportuno e desiderabile che gli enti locali e le loro associazioni adottino adeguate iniziative (conferenze di servizio) per delineare criteri accettabili e uniformi di determinazione dei costi, colmando in tal modo, e prima che attraverso i loro regolamenti, quelle lacune che tuttora lasciano inattuati i principi ed i riferimenti esistenti nella legislazione vigente.

Quanto ai problemi di specie tecnico-contabile, la Sezione ne ravvisa i principali:

- nella definizione di uniformi e omogenei parametri per la espressione del costo immobiliare che partendo da quello basilare giunga, attraverso aggregazioni successive, al costo complessivo, onde rendere possibili una contabilizzazione rea-

listica, nonché la comparazione delle attività degli enti, oggi - come si è detto - del tutto impedita;

- nella definizione dei criteri di ripartizione di costi comuni e loro imputazione a singoli beni;
- nella individuazione del migliore assetto gestorio delle urbanizzazioni e nella conseguente più appropriata metodica di contabilizzazione dei costi relativi;
- nella introduzione, in tutti gli enti in cui manchi, di un'adeguata contabilità generale e cronologica, quale sistema intermedio di scritture, e quindi di riscontri, fra quelle elementari e i grandi riquadri contabili iniziali e terminali costituiti dall'inventario, dal bilancio preventivo, dal conto del patrimonio e dal conto economico;
- nell'introduzione della contabilità analitica per la più verosimile conoscenza dei costi e per il migliore governo degli stessi;
- nella opportuna elaborazione di costi-standard;
- nella opportunità del controllo budgetario.

Sulle questioni che involgeranno concretamente le tematiche su esposte, la Sezione non mancherà di volta in volta di intervenire nelle forme e con gli strumenti più opportuni, e comunque secondo quella linea d'azione anche collaborativa nella quale va ravvisato il proprio controllo di gestione, secondo l'esegesi datane dalla ridetta sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale.

8. **La tenuta della contabilità: orientamenti dopo il decreto legislativo**

25 febbraio 1995, n.77

Rinviato.

9 La partecipazione degli enti locali alle Società per Azioni

9.1 Osservazioni preliminari

Con deliberazione n. 80 del 6 dicembre 1991 la Sezione enti locali rassegnava al Parlamento il referto speciale sulle S.p.A. a capitale pubblico locale, ad integrazione della relazione generale sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio finanziario 1991.

Tale referto, predisposto sulla base dei questionari di indagine trasmessi da tutte le province e dai comuni con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti, ha considerato i dati pervenuti alla Sezione fino al momento dell'adozione della deliberazione approvativa.

L'attuale relazione, pertanto, si pone come completamento del referto già eseguito, in quanto considera tutti i dati pervenuti successivamente alla deliberazione citata, aggregati ed analizzati secondo il piano di esposizione già adottato in quella sede. Giova, tuttavia, qui richiamare i criteri di indagine, secondo i quali sono state elaborate e riferite le notizie relative alla partecipazione degli enti locali nelle S.p.A. (vedansi i prospetti allegati alla Parte II della presente relazione).

Sono stati, innanzitutto, rilevati il numero delle S.p.A. censite e la relativa ragione sociale, con aggregazione secondo le regioni di appartenenza.

Sono stati anche analizzati i dati riguardanti, per le singole società, il numero dei soci privati e pubblici e le rispettive quote di partecipazione al capitale sociale, i motivi che hanno indotto gli enti ad assumere le partecipazioni nelle S.p.A., l'anno di costituzione delle S.p.A. considerate, le S.p.A. con partecipazione da parte di un solo ente pubblico.

Nelle apposite schede istituite per ogni singola S.p.A. si è provveduto altresì a rilevare l'intero capitale sociale versato, la composizione del consiglio di amministrazione ed il numero dei componenti del consiglio nominati dall'ente partecipante.

E' stata effettuata, a completamento dell'indagine, anche una separata rilevazione delle S.r.l. costituite o partecipate dagli enti locali anzidetti.

9.2 I settori di intervento delle Società per Azioni

Particolare rilevanza assume, nel quadro della sistemazione organica della materia trattata, l'aggregazione dei dati relativi alle S.p.A. censite secondo i settori di intervento nel campo socio-economico, anche ai fini di una lettura ragionata dei dati pervenuti.

Per i vari settori è stato anche assegnato un codice di riferimento, per agevolare l'analisi e il raggruppamento dei dati.

Le funzioni considerate sono state quelle della gestione di servizi pubblici locali, quelle delle attività di promozione delle iniziative per lo sviluppo economico e sociale del territorio, quelle delle attività dirette alla promozione e gestione di servizi portuali, aeroportuali ed autostradali (anche di interesse interregionale) ed, infine, la gestione di partecipazioni azionarie al solo scopo di investimento patrimoniale.

I codici di riferimento, per i vari settori di intervento, sono i seguenti:

per il primo settore (gestione di servizi pubblici locali):

- 1A) gestione acquedotti, distribuzione gas, servizi fognari, nettezza urbana, parcheggi, centrale del latte, mercati, ecc...;*
- 1B) trasporto di persone su gomma, ferrovia e funivia;*
- 1C) trattamento di acque reflue, civili e industriali e altri interventi a tutela dell'ambiente;*
- 1D) gestioni alberghiere e di attività ricettive, stabilimenti termali e minerali;*

per il secondo settore (promozione dello sviluppo economico e sociale):

- 2A) acquisto di aree e urbanizzazione e vendita delle stesse per favorire l'insediamento delle attività produttive;*

- 2B) progettazione, studio ed esecuzione di opere ed infrastrutture pubbliche e di altri interventi idonei a favorire l'insediamento e la gestione di attività e servizi nei settori artigianali e commerciali;
- 2C) iniziative aventi per scopo la generica promozione e lo sviluppo dell'economia locale;
- 2D) iniziative per la promozione e commercializzazione dei servizi informatici a favore di enti locali;
- 2E) gestione di attività nel settore agricolo e alimentare;
- 2F) attività e interventi di diversa natura.

Per il terzo settore (gestione di servizi portuali e aeroportuali) è stato adottato il codice numerico 3 unico, mentre per il quarto settore è stato utilizzato il codice numerico 4.

Valendosi delle indicazioni dei codici sopraindicati si potranno agevolmente consultare i prospetti di elaborazione dei dati, sui quali ci si deve ora soffermare.

La lettura del prospetto n.1 indica la distribuzione delle S.p.A. e delle S.r.l., cui partecipano enti locali, secondo le regioni di appartenenza (e per grandi aree territoriali) e secondo il settore di intervento delle società.

Si può così constatare che la maggior parte delle società considerate appartiene all'area geografica centro-nord (ben 211 su 235, cioè l'89%), il che conferma il dato già acquisito con la precedente indagine (allora all'area centro-nord risultavano appartenere 256 società su 279, cioè il 91%).

Il nucleo più rappresentato appartiene al settore 3 (gestione di servizi portuali ed aeroportuali), come risultava anche dai dati della precedente indagine, mentre nell'ambito del secondo settore (promozione dello sviluppo economico e sociale), che risulta globalmente il più consistente, prevalgono le società aventi scopo generico di sviluppo e promozione (2C) e le gestioni del settore agricolo e alimentare (2E); i dati analizzati in precedenza indicavano, invece, come il settore più consi-

stente quello della progettazione, studio ed esecuzione di infrastrutture pubbliche (codice 2B).

Per quanto riguarda il primo settore di interventi (gestione di servizi pubblici locali), il gruppo societario più consistente appartiene al settore della gestione acquedotti, distribuzione gas, servizi fognature, nettezza urbana (codice 1A) mentre l'indagine precedente rilevava il raggruppamento più numeroso nel settore dei trasporti (codice 1B); trattasi di differenze che devono considerarsi orientative in quanto, riferendosi i dati a risultati parziali della stessa indagine, debbono essere integrati secondo le risultanze globali, le quali evidenziano le seguenti considerazioni riassuntive.

Su n.514 società complessivamente censite (S.p.A. e S.r.l.) ben n.467 si trovano nel territorio del centro-nord d'Italia (circa il 91%).

Per il primo settore di intervento il gruppo più rappresentato è quello dei servizi pubblici di trasporto (codice 1B: n.59 società); per il secondo settore prevalgono le iniziative aventi per scopo la generica promozione e lo sviluppo dell'economia locale (codice 2C: n.81 società). Ben rappresentato risulta il terzo settore (gestione di servizi portuali ed aeroportuali) con n.104 società mentre poco rilevante appare il dato numerico delle società costituite al solo scopo di investimento patrimoniale (codice 4: n.3 società, che rappresentano lo 0,5% del totale).

Il prospetto n.2 evidenzia il raggruppamento delle S.p.A. secondo il periodo di costituzione e per settori di attività. Nei dati ora analizzati prevalgono, le società costituite nel periodo più recente (n.71 dal 1986 al 1990 e n.58 dopo il 1990), risultando così confermato il dato già acquisito in sede di referto speciale, come tendenza favorevole all'incremento dell'uso della forma societaria per l'intervento in attività di vitale interesse per le collettività locali.

Il prospetto n.3 evidenzia il numero di S.p.A. costituite con la partecipazione di soli soci pubblici rispetto a quelle con partecipazione anche di soggetti privati. La percentuale della consistenza delle prime rispetto al numero complessivo delle so-

cietà è del 13%; viene così confermato il dato statistico che evidenzia una considerazione favorevole all'aggregazione di soggetti pubblici e privati nell'affrontare iniziative societarie nei settori considerati (87%).

Solo n.4 risultano le S.p.A., le cui azioni sono possedute da un unico ente (prospetto n.4) mentre nel referto speciale si erano rilevati n.7 casi.

Con il prospetto n.5 vengono indicate le S.p.A. ripartite per regioni e secondo la quota di partecipazione al capitale da parte di enti pubblici.

Anche per tale analisi le S.p.A. esaminate sono in prevalenza appartenenti al centro-nord (n.168 su 187) mentre il numero di società più rappresentate è quello più prossimo ad un dato medio di partecipazione al capitale (n.44 con partecipazione fino al 50% e n.41 con partecipazione fino al 60%).

Nel prospetto n.6 sono analizzate le S.p.A. suddivise per regioni e secondo la quota di partecipazione, minoritaria o maggioritaria degli enti pubblici partecipanti.

A livello nazionale i dati confermano la prevalenza della partecipazione maggioritaria degli enti pubblici (n.152 S.p.A. su 194, cioè il 78%); per settori di intervento risultano totalmente maggioritarie da parte di enti pubblici le partecipazioni nei trasporti e nella gestione del settore agricolo e alimentare.

Il prospetto n.7 illustra l'andamento delle motivazioni che hanno indotto gli enti locali a partecipare alle S.p.A..

Prevale nell'analisi dei dati ora effettuata l'esigenza di coinvolgere nelle iniziative al livello locale l'apporto di capitali privati, seguita da quella di ricerca di un criterio di economicità nella gestione delle attività intraprese e dalla motivazione di affrontare settori di iniziativa privatistica.

La precedente analisi, svolta in sede di referto speciale, evidenziava la prevalenza della ricerca del criterio di economicità della gestione.

Il prospetto n.8 si riferisce al censimento delle S.r.l., per regioni, per ente locale partecipante e secondo la ragione sociale, che indica anche, quasi sempre, il settore di intervento.

Sono dati che confermano la prevalenza di S.r.l. nel centro-nord (per il meridione risulta rappresentata solo la Puglia); non viene esposta una aggregazione per settori di intervento, data la modesta entità dei casi considerati (sono stati peraltro registrati i dati di riferimento sulle singole schede).

9.3 La nuova normativa riguardante le Società per Azioni degli enti locali

Nel referto speciale citato sulle S.p.A. a capitale pubblico locale, approvato dalla Sezione con la deliberazione n.80 del 6 dicembre 1991, si sono esaminate le problematiche giuridiche poste dalla presenza di S.p.A. presso gli enti locali, con riferimento sia alla situazione anteriore all'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n.142 che alla normativa introdotta da quest'ultima disposizione.

In tale sede sono stati esposti, altresì, i principi elaborati al riguardo dalla giurisprudenza civile e amministrativa.

Si fa in questa sede, pertanto, un rinvio a quanto già riferito nel referto citato, operando unicamente quei richiami agli indirizzi consolidati, che saranno indispensabili per una esauriente trattazione del tema.

Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni della legge n.142 del 1990, che attengono alle S.p.A. costituite o partecipate dagli enti locali, nuove norme sono state introdotte al riguardo, integrando o modificando le disposizioni vigenti.

Con la legge 23 dicembre 1992, n.498 è stato previsto (art.12, come modificato dall'art.1, comma 5° del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, convertito con legge 4 dicembre 1993, n.493) che le province e i comuni possono costituire apposite S.p.A. senza il vincolo della proprietà maggioritaria, di cui all'art.22 della legge n.142 del 1990, per l'esercizio di servizi pubblici, per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino nelle competenze istituzionali di altri enti.

La norma stessa prevede che gli enti locali interessati debbono provvedere alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica; che, inoltre, l'atto costitutivo delle società deve prevedere l'obbligo dell'ente pubblico di nominare uno o più amministratori e sindaci.

E' anche disposto che nel caso di servizi pubblici locali una quota delle azioni può essere destinata all'azionariato diffuso e resta comunque sul mercato.

Per il completamento delle citate disposizioni la legge prevedeva, inoltre, l'adozione (entro sei mesi dalla sua entrata in vigore) di un decreto legislativo, che avrebbe dovuto rispettare determinati principi e criteri direttivi in materia di entità del capitale sociale e della misura minima di partecipazione dell'ente locale (anche per assicurare il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea); avrebbe altresì dovuto disciplinare i criteri di scelta dei possibili soci mediante procedimento concorrenziale, tenendo conto della normativa comunitaria; dovendo disciplinare la natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale e il privato, nonché forme adeguate di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Dispone, inoltre, la norma in esame che gli enti locali debbono approvare le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, prescrivendo opportuni criteri di calcolo, che, tra l'altro, debbono curare la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario, l'entità dei costi di gestione delle opere, l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito, l'adeguata remunerazione del capitale investito (in linea con le prevalenti condizioni di mercato).

Per le tariffe, che costituiscono il corrispettivo dei servizi pubblici, sono previsti la determinazione e l'adeguamento, ogni anno, nel rispetto del disciplinare e dello statuto conseguenti ai modelli organizzativi prescelti.

Le norme di integrazione sopra previste non sono state adottate.

E' stato emanato, nel frattempo, il decreto legge 31 gennaio 1995, n.26, convertito con legge 29 marzo 1995, n.95, con il quale sono state disciplinate le società miste per i servizi pubblici (art.4), al fine di favorire l'immediato avvio di operatività delle disposizioni previste al riguardo dall'art.12 della citata legge n.498 del 1992.

Tale disposizione prevede, tra l'altro, l'adozione di un apposito regolamento (entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge), che deve recepire i principi, già illustrati, per la nuova disciplina della partecipazione non maggioritaria degli enti locali alle società miste (v. art.2, comma 2° della legge n.498 del 1992).

Prevede, inoltre, che ai trasferimenti di beni destinati a pubblico servizio, da parte di province e comuni, in favore di società costituite ai sensi dell'art.22 della legge n.142 del 1990, non si applicano le disposizioni relative alla cessione dei beni patrimoniali degli enti pubblici territoriali.

La norma in esame disciplina, altresì, l'intervento della GEPI S.p.A., insieme ai comuni e province, per la costituzione di S.p.A., anche per la gestione di servizi pubblici locali, al fine di favorire l'occupazione o la rioccupazione di lavoratori; le partecipazioni azionarie della GEPI in tali società debbono, peraltro, essere cedute entro il termine di cinque anni mediante gara pubblica, in conformità alle disposizioni che ne disciplinano l'attività.

E' previsto, inoltre, che la Cassa depositi e prestiti, in relazione ad iniziative ammissibili ai cofinanziamenti comunitari, può partecipare, su autorizzazione del Ministro del tesoro, al capitale di società finanziarie o di servizi, la cui attività sia prevalentemente volta al supporto di amministrazioni ed enti pubblici, anche territoriali.

Una analisi delle citate disposizioni evidenzia l'indirizzo del Governo inteso ad incrementare lo sviluppo della utilizzazione delle S.p.A. anche nel settore delle attività degli enti locali rispetto al quadro normativo già delineato con la legge n.142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

Se, infatti, in tale ultima disposizione era previsto che la gestione dei servizi pubblici potesse essere affidata ad S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale, con la legge n.498 del 1992 la partecipazione a tali società da parte delle province e dei comuni è consentita anche senza il vincolo della proprietà maggioritaria.

Tale forma di gestione, inoltre, viene ora consentita, come già precisato, anche per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio pubblico gestito nonché di altre opere di interesse pubblico, cioè di opere di carattere non pubblico ma di rilevanza pubblica per gli interessi collettivi, che intendono tutelare (ad esempio: parcheggi privati ad uso pubblico).

La stessa norma in esame persegue il fine di equilibrio tra gli interessi che le S.p.A. perseguono come imprese private, cioè il fine di lucro, e la tutela degli interessi della collettività, che usufruisce del servizio pubblico e delle opere connesse, anche attraverso il sistema dell'approvazione delle tariffe.

Agli enti locali, infatti, è demandato il potere di approvare le tariffe dei servizi pubblici in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. A tal fine i criteri di calcolo delle tariffe debbono assicurare la corrispondenza tra costi e ricavi, per assicurare l'integrale copertura dei costi, l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito, la copertura dei costi di gestione delle opere, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito.

Il potere di fissare le tariffe è uno degli strumenti che assicurano il controllo-indirizzo degli enti locali sulle S.p.A. partecipate, secondo la legge n.498 del 1992.

Altri strumenti erano previsti dal secondo comma dell'art.12 della stessa legge, che prevedeva all'uopo la emanazione di un successivo decreto legislativo.

La piena operatività delle disposizioni di tale norma era, pertanto, subordinata all'entrata in vigore delle disposizioni, che condizionano la disciplina delle S.p.A. miste a partecipazione non maggioritaria di comuni e province; in particolare il decreto legislativo da emanare doveva ispirarsi ai seguenti principi:

- a) doveva disciplinare l'entità del capitale sociale delle costituende S.p.A. e la misura minima di partecipazione al capitale sociale dell'ente locale (anche al fine di assicurare il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea dei soci);
- b) doveva disciplinare i criteri di scelta dei singoli soci mediante procedimento concorrenziale, che tenga conto dei principi stabiliti al riguardo dalla normativa comunitaria;
- c) doveva disciplinare la natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale ed il privato;
- d) doveva disciplinare forme adeguate di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Come già osservato, peraltro, con disposizione innovativa, l'art.4 del citato decreto legge n.26 del 1995 ha disposto che, al fine di favorire l'immediata operatività dell'art.12 della legge n.498 del 1992, per quanto concerne le S.p.A. costituite per l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere pubbliche, deve essere adottato un regolamento entro trenta giorni dall'entrata in vigore della norma autorizzativa.

Occorre, peraltro, considerare che la mancata emanazione del decreto legislativo (e ora regolamento), che doveva integrare la normativa concernente le società miste non maggioritarie, condiziona di fatto la piena applicabilità delle norme considerate e non consente, di conseguenza, che possano essere immediatamente costituite da parte degli enti locali società della specie, autorizzate in linea di principio dalle norme di cui trattasi.

Tutto ciò, peraltro, non può esimere dal considerare alcuni aspetti particolari ed alcuni problemi, che già si pongono nella interpretazione di tali nuove disposizioni, segnatamente per quanto attiene ai limiti di intervento degli enti locali nella costituzione e partecipazione alle nuove S.p.A., nella natura dei servizi che possono alle stesse essere affidati, nella stessa procedura di affidamento di detti servizi, nelle

possibili forme di vigilanza e controllo, che debbono o possono essere esercitati sulla gestione di tali società.

9.4 I limiti di intervento degli enti locali nelle nuove Società per Azioni e le forme di vigilanza e controllo sulle stesse

Premesso che, come già osservato nel referto speciale di cui alla delibera di questa Sezione già citata, l'ordinamento giuridico riconosceva agli enti locali, anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, una generale capacità di agire anche per quanto attiene alla scelta della forma della società di capitali per la cura di determinati interessi della collettività rappresentata, occorre ora esaminare il problema attinente ai limiti generali opponibili a siffatta capacità e vedere se gli stessi hanno tuttora validità anche nei confronti delle società miste senza il vincolo di partecipazione maggioritaria da parte degli enti locali.

Un primo limite di carattere generale, applicabile anche dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, è costituito da divieto di possesso delle quote o delle azioni delle società da parte di un unico azionista (l'ente locale). Per la stessa configurazione delle esigenze di equilibrio del bilancio per gli enti locali non sembra ammissibile tale ipotesi, anche in relazione alla conseguente responsabilità illimitata patrimoniale, che discende dall'applicabilità dell'art. 2362 c.c.. Sarebbe, peraltro, auspicabile che, in sede di emanazione delle norme integrative relative alla compiuta disciplina delle S.p.A. partecipante, tale divieto ricevesse espressa menzione.

Un secondo ordine di limiti di carattere generale attiene alla natura dei servizi o delle attività, che dovrebbero essere gestiti dalle S.p.A.

E' da ritenere, infatti, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali, che sia da escludere un affidamento a un soggetto privato estraneo all'ente, quale la S.p.A. o la S.r.l., della gestione di servizi che attengono alla sfera di potestà pubblica dell'ente locale, o perché disciplinati dalla legge attraverso il conferimento di poteri pubblici o perché delegati da altri soggetti (Stato, regione) come potestà pubbliche

(si pensi ai servizi di anagrafe, di stato civile, ai servizi elettorali, di polizia urbana, di imposizione tributaria).

Affidabili sono invece quelle attività, anche se connesse con l'esercizio di potestà pubbliche, che ne rappresentano una mera fase strumentale ed accessoria (per esempio la fase della riscossione dei tributi).

Un ulteriore limite di carattere generale inerente alle attività da attribuire alle nuove S.p.A. è costituito dalla necessità anche per tali soggetti di perseguire, nello svolgimento della loro azione, un interesse proprio della collettività rappresentata dall'ente locale, che partecipa alla società di capitali.

Se è vero, infatti, che le società costituite rimangono pur sempre soggetti che agiscono quali privati, e possono così perseguire in via autonoma vari fini particolari, la scelta da parte dell'ente pubblico di operare attraverso la partecipazione a società di capitali, non può essere discrezionalmente ispirata alla cura di qualsivoglia interesse alla stregua dei soggetti privati, in quanto gli enti locali istituzionalmente, anche quando agiscono *more privatorum*, debbono curare i compiti istituzionali in funzione degli interessi delle collettività da essi rappresentate.

Se, invero, il privato che viene sollecitato a partecipare alle società costituite con la partecipazione degli enti locali, è mosso dal fine di lucro, che è insito nello strumento societario imprenditoriale, il soggetto pubblico, pur non trascurando il criterio della convenienza economica della partecipazione, non può adottare il fine di lucro come unico scopo ma deve tenere conto del diverso fine pubblico da perseguire di volta in volta attraverso la partecipazione societaria.

Connesso al limite dell'interesse della collettività rappresentata è quello relativo all'ambito territoriale di esercizio delle funzioni dell'ente, anch'esso costituente una sfera di competenza non derogabile, per quanto attiene agli scopi perseguiti con le S.p.A., che debbono operare nell'ambito del territorio sul quale insiste la collettività, ai cui interessi provvede l'ente locale partecipante, salvo ipotesi particolari di

collaborazione con altri enti esterni al territorio, ma sempre per la tutela degli interessi della collettività rappresentata.

Diversi sono i problemi che sorgono nella considerazione della cura dei cosiddetti servizi indispensabili, in particolare per quanto attiene alla possibilità che gli stessi siano perseguiti attraverso lo strumento della società di capitali.

L'elenco dei servizi indispensabili, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata delle somme ad essi destinate, è previsto dal decreto del Ministero del tesoro del 28 maggio 1993; tra di essi figurano i servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile, di fognatura e di depurazione, di nettezza urbana, per i quali si pone il problema se il carattere di indispensabilità consenta o meno la partecipazione a società miste da parte degli enti locali e di privati.

Sembra, peraltro, che la soluzione debba essere al riguardo affermativa. Il concetto di indispensabilità del servizio, infatti, è diverso da quello relativo alle attività, che l'ente deve perseguire attraverso strumenti pubblicistici perché connesse a potestà pubbliche; per i servizi indispensabili l'ente locale è tenuto ad assicurare la loro fruizione da parte della popolazione dell'ente con carattere di assoluta priorità rispetto ad altri servizi, senza però che il criterio di scelta discrezionale circa il mezzo attraverso il quale conseguire il risultato della prestazione del servizio debba ritenersi pregiudicato.

In tali casi i comuni e le province ben possono, avvalendosi della facoltà loro attribuita dall'art.22 della legge n.142 del 1990, adottare la forma di intervento della partecipazione alla S.p.A.; debbono comunque prevedere nel disciplinare di appalto del servizio idonee garanzie da parte della società affidataria affinché l'attività inerente ai bisogni della popolazione dell'ente sia comunque e continuativamente assicurata.

Attenta considerazione merita, poi, il comma 3°, lettera e) del citato art.22 della legge n.142 del 1990, laddove prescrive, in connessione con i poteri deliberativi attribuiti al consiglio dell'ente dall'art.32, comma 2°, lettera f), la necessità che

vengano ostensivamente dimostrate le ragioni di opportunità che hanno indotto l'organo amministrativo dell'ente locale ad adottare il mezzo della partecipazione alla S.p.A. per la gestione di servizi pubblici.

Anche tale disposizione è da considerarsi come un vincolo limitativo alla facoltà di autodeterminazione da parte dell'ente locale nella materia della partecipazione alle società di capitali.

Strettamente connesso a tale aspetto del problema è altresì quello della necessità o meno del ricorso all'appalto dei servizi o delle opere pubbliche, con procedure concorsuali, e della ammissibilità della concessione diretta da parte dell'ente locale con scelta discrezionale.

Al riguardo, potrebbe ipotizzarsi l'affidamento diretto dei servizi o delle opere pubbliche da realizzare alle società costituite con la partecipazione dell'ente locale. Considerando, infatti, il tenore letterale del disposto dell'art.22 della legge n.142 del 1990, laddove dispone che i comuni e le province provvedono alla gestione dei servizi pubblici nella forma della S.p.A. potrebbe sembrare ammissibile l'affidamento diretto alle nuove società costituite della gestione del servizio.

Senonché, trattandosi di affidare un servizio (o il compimento di un'opera) a mezzo di contratto di appalto, ricorre l'applicabilità dell'art.56 della stessa legge n.142 del 1990, il quale prescrive che le modalità di scelta del contraente debbono essere regolate secondo le disposizioni vigenti in materia di amministrazione dello Stato. *Ne consegue la necessità dell'esperimento, nella fattispecie ed in via generale, della gara pubblica.*

Occorre, inoltre, considerare che in materia vigono le prescrizioni delle direttive CEE che riguardano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (v. in particolare la direttiva n.50/92 del Consiglio, del 18 giugno 1992).

Secondo tale direttiva le amministrazioni possono aggiudicare gli appalti di pubblici servizi mediante procedure negoziate precedute dalla pubblicazione di un bando di gara, salvo casi particolari.

Tali direttive hanno ricevuto attuazione, per quanto riguarda gli appalti pubblici di servizi, nel nostro ordinamento, con i decreti legislativi 17 marzo 1995, n.157 e n.158.

Un ultimo ordine di criteri di disciplina delle società partecipate da parte degli enti locali è quello demandato dalle disposizioni esaminate ad ulteriori norme integrative. Se ne fa qui cenno anche perché tali criteri riguardavano aspetti fondamentali dell'ordinamento delle nuove società di partecipazione e tendono, nel loro complesso, a salvaguardare i particolari interessi pubblici, di cui l'ente locale è portatore.

Avrebbero dovuto, con tali norme, già richiamate, essere definiti l'entità del capitale sociale delle S.p.A. costituente nonché la misura minima di partecipazione al capitale da parte dell'ente locale, anche al fine di assicurare all'ente il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea dei soci; essere disciplinati i criteri di scelta degli altri soci privati secondo un procedimento concorrenziale; regolato il rapporto intercorrente tra l'ente locale e il privato; stabilire adeguate forme di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi, come già sopra indicato.

Tali indicazioni normative, sono poste a garanzia della tutela dei particolari interessi pubblici, di cui è esponenziale l'ente locale, non possono considerarsi come regole che modificano la configurazione giuridica delle costituente società, che rimangono ordinate secondo i principi civilistici societari, ma operano come regole aggiuntive di salvaguardia della posizione particolare, che assume l'ente locale partecipando ad iniziative congiunte con il capitale privato.

Non bisogna, in ogni caso, trascurare quegli elementi della disciplina normativa delle società miste di partecipazione, che evidenziano l'aspetto peculiare delle iniziative private nel campo delle società di capitali e cioè l'adeguata remunerazione dei capitali investiti e la necessità della corrispondenza tra costi e ricavi nella gestione della società; agli enti, infatti, è attribuito il potere di regolare la determina-

zione delle tariffe dei servizi pubblici, curando il rispetto delle esigenze dell'economia di mercato.

9.5 Le nuove norme finanziarie e contabili

Con l'entrata in vigore dell'ordinamento finanziario e contabile previsto dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, si pongono, anche per le S.p.A. partecipate dagli enti locali, problemi di interpretazione, onde consentire un'esatta valutazione dell'adeguamento al sistema contabile della gestione delle partecipazioni societarie.

Connessa alla deliberazione adottata dal consiglio dell'ente, ai sensi dell'art.32 della legge n.142 del 1990, per la decisione di partecipazione a società di capitali è la necessità di considerare l'obbligo per il consiglio stesso di programmare l'investimento dei capitali, secondo quanto prevede l'art.43 del decreto n.77 del 1995.

Tale obbligo riguarda sia l'approvazione di un progetto o di un piano esecutivo di investimento che l'esigenza di attestare la copertura delle maggiori spese che ne derivano.

Valgono poi, in materia di investimenti, i limiti previsti dal successivo art.45 per l'ipotesi di ricorso all'indebitamento per effettuare gli investimenti, e cioè la necessità dell'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente e della deliberazione del bilancio annuale con le relative previsioni di spesa.

Il rispetto di tali norme consente di effettuare investimenti evitando che si ponga in pericolo l'equilibrio finanziario del bilancio.

Questo costituisce il vincolo contabile più rigoroso per la possibilità per gli enti locali di partecipazione a società di capitali.

Occorre, peraltro, considerare un'ulteriore possibilità di indebitamento, cui tale forma di partecipazione può dare luogo, allorché, per il ripiano delle perdite

subite per la partecipazione a società di capitali, gli enti locali assumano debiti fuori bilancio.

Ricorre, in tal caso, secondo le previsioni dell'art.37 del decreto n.77 del 1995, l'obbligo da parte del consiglio dell'ente di deliberare il riconoscimento del debito e di provvedere contestualmente alla copertura dello stesso attraverso un piano di rateizzazione ovvero con il ricorso a mutui passivi.

Per quanto riguarda l'allocatione della spesa da investimento per le partecipazioni azionarie la stessa dovrebbe essere attribuita al Tit. II (spese in conto capitale), secondo la nuova ripartizione per funzioni prevista dall'art.7 del decreto n.77 citato.

Attenta considerazione merita, poi, il problema della valutazione della gestione delle partecipazioni da parte dell'ente partecipante.

Questa dovrebbe essere effettuata oltreché al momento della decisione dell'intervento, con la valutazione della sua opportunità (v. artt.23 e 32 della legge n.142 del 1990) anche in sede di consuntivo.

Al riguardo, si osserva che l'art.14, lettera d), del decreto n.77 prevede l'obbligo di allegare al bilancio di previsione le risultanze dei rendiconti delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio precedente.

In tale sede, oltreché attraverso le relazioni dei funzionari partecipanti agli organi societari, il consiglio dell'ente deve esprimere una valutazione sulla gestione complessiva relativa alle partecipazioni dell'ente, che preveda anche l'eventuale opportunità di dismettere le quote possedute.

In sede di elaborazione del conto del patrimonio, infine, dovranno essere valutati nella parte attiva i valori di partecipazione degli enti locali, considerati come beni mobili appartenenti al patrimonio dell'ente, e dovranno essere esposti nella parte passiva i debiti, cui la gestione di tali partecipazioni ha dato luogo a carico del bilancio dell'ente locale.

10. Le nuove istituzioni degli enti locali

Le istituzioni, nuovi organismi strumentali degli enti locali, previsti dall'art.22 della legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento degli enti locali, ed ora disciplinate anche col decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (v. in particolare art.12, comma 6°: art.14, lettera *b*), sono regolamentate secondo le norme dello statuto e dei regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.

Gli statuti ed i regolamenti dell'ente locale sono, peraltro, fonti normative subordinate ai principi generali stabiliti al riguardo dagli artt.22 e 23 della citata legge n.142 del 1990 e dal decreto legislativo n.77 del 1995.

Da tali norme fondamentali si evince che le istituzioni possono essere costituite per la gestione di servizi pubblici aventi carattere sociale ma senza rilevanza imprenditoriale (ed in questo si differenziano dalle aziende speciali); debbono informare la loro attività a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con l'obbligo di perseguire il pareggio del bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi (compresi i trasferimenti loro destinati); debbono osservare le direttive e sottostare alla vigilanza dell'ente locale da cui dipendono, il quale ne verifica i risultati di gestione, anche per mezzo del collegio dei revisori, e ne approva gli atti fondamentali (questi ultimi ora individuati dall'art.4, comma 5°, del decreto legge 31 gennaio 1995, n.26 convertito con legge 29 marzo 1995, n.95).

I compiti affidati alle istituzioni, che corrispondono a interessi vitali delle collettività locali, presentano una ampia tipologia: di carattere assistenziale, culturale, di promozione di particolari attività di interesse locale, di intervento in settori socio-economici che presentano gravi situazioni di emergenza (carenza di abitazioni in affitto a condizioni accessibili nei grandi centri urbani). Occorre, d'altra parte, considerare che l'ente locale ha, nei confronti delle istituzioni, l'onere di contribuire alla copertura degli eventuali costi sociali sostenuti dalle stesse e di conferire la dotazione iniziale.

Al riguardo, si pongono, per quanto attiene alla situazione patrimoniale dell'istituzione, particolari problemi, tenuto conto che tale organismo non ha personalità giuridica propria ma gode di una autonomia limitata alla gestione dei servizi ad essa affidati. Si deve anche osservare che, dal punto di vista giuridico, non sembra che possa essere adottata, per quanto riguarda il capitale di dotazione iniziale, una soluzione che non preveda l'attribuzione della titolarità di tale quota del patrimonio all'ente locale che lo ha conferito, mentre all'istituzione è riservata la gestione di tale dotazione.

Più complessi sono invece i problemi relativi alle disposizioni sulla disciplina strettamente contabile di tale situazione patrimoniale, anche per ciò che attiene ai costi di manutenzione ordinaria e straordinaria conseguenti, nonché per quanto concerne gli acquisti successivi operati dagli organi di gestione dell'istituzione ed la destinazione finale del patrimonio della stessa nel caso di estinzione e di cessazione della sua attività. L'esame può essere affrontato anche sulla base dei dati acquisiti dalla Sezione attraverso un'indagine effettuata con la consultazione di tutti i comuni con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti, che hanno risposto ad un apposito questionario tendente ad accertare se si fosse provveduto a disciplinare il nuovo organismo strumentale sotto il profilo ordinamentale negli statuti e come in dettaglio fossero disciplinate presso gli enti le nuove istituzioni in base ai regolamenti approvati dai competenti organi amministrativi.

Al riguardo, se per quanto riguarda la previsione generale ordinamentale degli statuti l'esito della indagine è stato, come era prevedibile, positivo, non altrettanto si è potuto riscontrare per quanto concerne l'aspetto operativo dell'organismo considerato; le poche risposte positive, giustificabili per la novità dell'istituto e le non lievi difficoltà riferibili ai problemi interpretativi di attuazione delle norme di principio, hanno offerto una interessante materia di indagine, che merita una attenta considerazione, anche per quanto attiene all'aspetto contabile e normativo del patrimonio delle istituzioni.

Dalle disposizioni dei regolamenti esaminati si rileva, innanzitutto, che l'attività contrattuale e l'ordinamento del personale delle istituzioni sono disciplinati da norme di carattere pubblico, mentre per lo svolgimento del servizio di tesoreria le istituzioni usufruiscono, in prevalenza, dei servizi dell'ente locale da cui dipendono e non redigono un bilancio di cassa proprio.

A nessuna delle istituzioni risulta, poi, attribuita una piena autonomia giuridica, mentre tutti gli organismi considerati hanno un patrimonio iniziale conferito in dotazione ma non ne hanno la proprietà (in un caso la fattispecie non risulta espressamente disciplinata; in altra fattispecie si definisce il rapporto come comodato senza disporre coerenti e definite regolamentazioni con una adeguata sistemazione contabile dei rapporti conseguenti).

Se, quindi, per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali, la disciplina delle istituzioni risulta conforme alle norme generali non derogabili dettate in materia, più incerte risultano le regole pertinenti ai profili contabili, che attengono alla sistemazione delle scritture relative alla gestione del patrimonio. Non sempre, infatti, risultano chiaramente poste delle regole adeguate alla tenuta delle scritture inventariali, che dovrebbero essere duplici e corrispondenti, in modo che la consistenza dei beni possa rilevarsi con esattezza, in entrata ed in uscita, sia dalle scritture dell'ente locale che in quelle dell'organismo strumentale, mentre i beni continuano ad appartenere in proprietà al primo. Per quanto attiene, poi, ai beni acquistati dall'istituzione nell'esercizio della sua autonomia gestionale spesso non viene chiaramente evidenziato il rapporto di titolarità di tali beni; non viene, inoltre, quasi mai espressamente disciplinata la continuità della gestione finale del patrimonio delle istituzioni, nel caso di cessazione delle attività.

In questa ipotesi tutti i beni dovrebbero ritenersi definitivamente acquisiti al patrimonio dell'ente locale, dopo la liquidazione finale dei rapporti attivi e passivi. Incertezze permangono in ordine alla determinazione degli elementi dei costi di

gestione del patrimonio, nonché del soggetto sul quale debbono gravare i relativi oneri di manutenzione (ordinaria e straordinaria).

Altrettanto incerto appare il profilo della esatta imputazione degli atti di gestione eccedenti l'ordinaria amministrazione (accettazione di donazioni ed acquisti nuovi); il problema presenta aspetti complessi, dal momento che, come precisato, l'istituzione è priva di personalità giuridica propria, pur avendo autonomia gestionale. Occorre, conclusivamente, affermare che l'elenco delle anomalie riscontrate nell'esame esposto, in una prima approssimazione, tende soltanto ad una segnalazione di talune questioni attinenti alla disciplina delle istituzioni e che trovano spesso soluzioni discordanti nella regolamentazione particolare dei singoli enti. Se è vero, che il sistema normativo delle autonomie locali permette margini di differenziazione nella disciplina dei singoli istituti attraverso le norme particolari emanate dagli enti, occorre d'altra parte considerare che i criteri discrezionali di tali norme non possono estendersi fino al punto di rottura dell'unità sistematica dei principi generali, che reggono l'ordinamento delle autonomie locali.

Tale esigenza è ancor più avvertita nel caso di cui trattasi, essendo le istituzioni organismi attraverso i quali l'ente persegue gli stessi fini sociali che potrebbe curare direttamente, talché la disciplina ordinamentale e contabile degli stessi non può discostarsi, nei suoi tratti fondamentali, dai principi che regolano la stessa attività dell'ente locale.

Nel decreto legislativo n.77 del 1995, infatti, all'art.2, comma 1°, è espressamente previsto che l'applicazione dei principi contabili operata sulla base del potere regolamentare dei singoli enti, anche se disposta con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, deve comunque rispettare le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile. L'analisi critica dei regolamenti esaminati ha, quindi, lo scopo di sollecitare l'attenzione, prima degli stessi enti locali e poi degli organi di vigilanza competenti, su alcuni problemi di non secondaria importanza,

che attengono al buon andamento della gestione degli organi strumentali, i quali curano particolari e delicati settori della vita delle collettività locali; dalla corretta ed armonica soluzione di tali problemi dipendono in gran parte quell'efficienza ed economicità delle gestioni, che è uno dei punti fondamentali recepiti dalla normativa che disciplina il funzionamento di tali istituti.

Si fa riserva di esaminare gli altri aspetti dell'ordinamento generale delle istituzioni in altra sede, anche attraverso un'eventuale deliberazione di massima da adottarsi da questa Sezione.

PARTE IV

Dal riscontro del buon andamento alla valutazione dei controlli interni

1. Riforma delle funzioni e nuovo assetto organizzativo

1.1 Legge 14 gennaio 1994, n.20 e riforma delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti

La legge n.20 del 1994 costituisce una rilevante novità nell'ambito dell'ordinamento, poiché ha sconvolto il sistema originario dei controlli.

La riforma epocale, introdotta dalla legge, viene considerata esclusivamente con riferimento all'ambito di competenza della Sezione enti locali.

L'esigenza di un riordinamento complessivo e globale dei controlli era profondamente avvertita fin dall'entrata in vigore della Costituzione. Come è noto, al controllo del prefetto e della giunta provinciale amministrativa, è subentrato il riscontro dei comitati regionali di controllo, che ha palesato evidenti carenze. Di qui la necessità di procedere ad una revisione che - pur perfetibile - è stata caratterizzata da un duplice incisivo profilo: l'ampliamento e la generalizzazione della platea dei soggetti destinatari dei controlli di competenza della Corte dei conti; la estensione del controllo successivo esterno alla gestione non solo finanziaria, ma anche patrimoniale di enti solo in parte controllati in via preventiva dai comitati regionali di controllo.

La riforma ha individuato soluzioni che realizzano organicamente ed integralmente il sistema democratico voluto con la Costituzione repubblicana senza introdurre squilibri pregiudiziali per le autonomie locali. La trasformazione del ruolo delle province e dei comuni ha superato e reso inattuale un controllo svolto quasi esclusivamente sui singoli atti, poiché l'attività dell'amministrazione locale si estrinseca prevalentemente mediante l'erogazione di servizi e, quindi, il controllo sugli

atti si giustifica sempre meno, mentre viene esaltata l'attività di riscontro sulla gestione finanziaria e patrimoniale e sul buon andamento dell'azione amministrativa; azione non atomizzata in atti singoli, ma intesa come complesso di elementi preordinati teologicamente ad un fine: il soddisfacimento degli interessi delle collettività autonome.

La legge, infine, tende a realizzare compiutamente il coordinamento voluto dal costituente attraverso l'art.119 della Carta costituzionale. La vetustà dei procedimenti di controllo - enfatizzata dalla mera surrogazione dell'Organo regionale alle istituzioni prefettizie - richiedeva una profonda rielaborazione. La introduzione di controlli atipici, germinati anche in conseguenza della provvisorietà ed incertezza della finanza locale, si poneva in disarmonia con il sistema autonomistico voluto dalla Costituzione. La legge, in sostanza, ha colmato la principale lacuna del sistema di controllo individuabile nell'assoggettamento a controllo solo parziale della gestione finanziaria e nella sottrazione quasi totale della gestione patrimoniale.

1.2 Intestazione all'istituto di nuove funzioni

La legge n.20 del 1994 concerne disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. Interessano in questa sede le nuove regole contenute nell'art.3, rubricato "norme in materia di controllo della Corte dei conti". Detto articolo enuncia nei primi tre commi principi in tema di controllo preventivo sicuramente non riguardanti la Sezione enti locali.

Rilevano, invece, i commi dal 4° al 12°. Il comma 4° intesta alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e commette all'Istituto l'accertamento, anche alla stregua delle risultanze di altri controlli, della corrispondenza dei risultati dell'attività delle amministrazioni agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'attività amministrativa.

Programmi e criteri di riferimento del controllo devono essere definiti annualmente.

Il comma 5° prevede il controllo della gestione delle amministrazioni regionali, inteso a verificare il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.

Il comma 6° impone un obbligo di referto annuale sull'esito del controllo eseguito al Parlamento ed ai consigli regionali. Le relazioni vengono inviate anche alle amministrazioni interessate, che sono destinatarie, in qualunque momento, delle osservazioni della Corte. Le amministrazioni devono informare la Corte e gli organi elettivi dei provvedimenti consequenzialmente assunti.

Il comma 7° stabilisce che restano ferme, con riferimento agli enti locali, le disposizioni di cui alla legge n.51 del 1982 - istitutiva di questa Sezione - e successive modificazioni, e soggiunge che le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni.

Il comma 8° sanziona il potere della Corte di richiedere ai soggetti interessati atti e notizie e di disporre ispezioni ed accertamenti diretti.

Il comma 9° fa salve, nei limiti di compatibilità con la nuova normativa, le regole procedurali di cui al testo unico delle leggi sulla Corte approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n.1214, e successive modifiche.

I commi 10° e 11° fissano regole procedimentali per il funzionamento della Sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato.

Il comma 12° dispone che i magistrati destinati al controllo successivo possono discostarsi temporaneamente dai previsti programmi annuali, dandone notizia alla Sezione del controllo, per ragioni motivate dall'esigenza di operare tempestivi accertamenti e verifiche in ordine a situazioni e provvedimenti che li richiedano.

1.3 Rilevanza ed efficacia nei confronti della Sezione enti locali

La nuova legge è entrata in vigore, in base all'art.8, comma 2°, della stessa, il 15 gennaio 1994, giorno successivo a quello di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*.

Ritiene la Sezione che al riguardo occorra operare una distinzione tra il concetto di rilevanza e quello di efficacia giuridica.

In sostanza, la nuova legge, entrata in vigore, presentava rilevanza giuridica per la Sezione enti locali, ma non era analizzabile in termini di efficacia giuridica, poiché attribuendo alla Corte un complesso di nuove funzioni e ampliando la sfera dei soggetti passivi del controllo non poteva, a giudizio del Collegio, essere immediatamente applicata unilateralmente da un'articolazione interna, quale la Sezione enti locali, ma comportava per la sua effettiva applicazione il preventivo riparto delle nuove competenze fra le varie articolazioni dell'Istituto.

1.4 Deliberazione n.1 del 18 febbraio 1994 e piano delle rilevazioni

Nell'adunanza del 18 febbraio 1994, la Sezione si è posto il quesito se la nuova normativa incidesse, o meno, sulla sua competenza ed è pervenuta alla conclusione che la soluzione negativa fosse difficilmente prospettabile.

La Sezione ha svolto in proposito le seguenti argomentazioni.

- Un fragile spunto di carattere letterale a favore della soluzione preclusiva di nuove competenze è desumibile dall'art.3, comma 7°, legge n.20, che conferma le disposizioni della legge 26 febbraio 1982, n.51, e successive modificazioni. Potrebbe da tale contesto farsi discendere la affermazione di una competenza a fatti-specie esclusiva ostativa di ogni altra nuova funzione in capo alla Sezione.

Senonché, il legislatore non ha menzionato l'organo - Sezione enti locali - ma sembra abbia voluto far salva la funzione fino ad oggi esplicata (restano ferme, relativamente agli enti locali, le disposizioni di cui al decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, convertito, con modificazioni, nella legge...) senza escludere l'am-

pliamento della competenza della Sezione. Infatti, a conclusione del comma "de quo" si afferma che le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni.

Ora, se il legislatore avesse voluto cristallizzare la competenza della Sezione non si comprenderebbe il riferimento "alle valutazioni sul funzionamento dei controlli interni"; valutazioni che la Sezione - nell'espletamento delle funzioni di cui è titolare - ha già espresso con recentissima relazione resa all'Organo rappresentativo della collettività nazionale.

Sembrirebbe poter dedurre che questo "genus" di valutazioni adottate dalla Sezione in sede di interpretazione "pretoria" delle sue preesistenti funzioni verrebbe canonizzato - per volontà di legge - ed esteso anche in riferimento a nuove funzioni assegnate agli organi destinatari del comma in esame.

Si potrebbe anche sostenere che il legislatore - sia pure esprimendosi in termini perplessi (nella prima parte del comma 4° si fa riferimento alle amministrazioni pubbliche e dopo il punto e virgola si richiamano singoli atti delle amministrazioni dello Stato) - ha disciplinato prima il nuovo controllo successivo sulle amministrazioni dello Stato. Quindi al comma 5° ha sancito in tema di controlli successivi nei confronti delle amministrazioni regionali. Al comma 6° ha disposto in termini generali in tema di referto.

Infine, al comma 7°, ha confermato nei limiti del diritto previgente l'attività di referto sugli enti locali. Tale interpretazione però sembrerebbe contraddetta dal successivo comma 8° - che consente ampi poteri istruttori nell'esercizio delle attribuzioni dell'intero articolo in esame - e dall'art. 1, comma 2° decreto legislativo n. 29 del 1993.

- Conseguenzialmente la Sezione è soggetto virtualmente destinatario di nuove funzioni in relazione al testo legislativo in esame.

Sembra opportuno, ciò posto, verificare se sia possibile esaminare la posizione della Sezione come virtuale destinataria di nuove funzioni.

La legge n.20 prevede la disciplina di nuovi rapporti giuridici. Soggetto attivo del rapporto è la Corte dei conti; mentre soggetti passivi sono le "amministrazioni pubbliche".

Per la identificazione dei soggetti passivi individuati con la ellittica locuzione che precede soccorre l'art.1, comma 2°, del decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993.

L'esemplificazione contenuta nella disposizione non può ritenersi tassativa; tuttavia, esaminando sistematicamente l'ordinamento è possibile identificare i soggetti destinatari della norma che pur in parte indeterminati sono in via interpretativa individuabili.

Quanto al soggetto attivo di queste nuove relazioni giuridiche, esso viene individuato dal legislatore nella Corte dei conti.

Giova in proposito osservare che la Corte destinataria delle leggi dovrà, quindi, previa identificazione dei soggetti passivi, provvedere al riparto delle nuove funzioni fra le sue articolazioni interne e fra esse anche la Sezione enti locali.

La Sezione, istituita con la legge n.51 del 1982, ha competenza propria che discende dalla legge stessa, ma non ha il potere né di declinare né di appropriarsi di nuove competenze. Altrettanto, sembra di poter affermare nei confronti delle altre articolazioni interne della Corte. Pare, infatti, che l'eventuale ricognizione delle nuove funzioni da parte delle articolazioni esistenti potrebbe dar luogo a conflitti di competenza (negativi o positivi) che, per ragioni di economia dell'attività dell'Istituto, sarebbe opportuno evitare. Sorge il problema della individuazione dell'organo competente in proposito.

E' illuminante al fine l'art.4 della legge n.20 che pur rubricato impropriamente "autonomia finanziaria" (ma la rubrica non vincola l'interprete secondo canoni di corretta ermeneutica) riconosce al primo comma potestà regolamentare alla Corte, fra l'altro, in materia di organizzazione e di funzionamento.

- Il potere di autorganizzazione della Corte nella specie va esercitato con delibera. Occorre qui ricordare che il potere di autorganizzazione è sempre stato riconosciuto dall'ordinamento alla Corte.

Infatti, la legge istitutiva 14 agosto 1862, n.800, prevedeva le procedure per l'esercizio del potere normativo concernente le funzioni della Corte.

La legge n.800 stabiliva che con deliberazione delle Sezioni Riunite la Corte statuisse per "le forme, con le quali essa deve procedere nell'esercizio delle sue attribuzioni non contenziose" (in via provvisoria fino alla emanazione di una legge in materia).

La legge 3 aprile 1933, n.255 (all'epoca di livello costituzionale in quanto approvata con la procedura prevista dall'art.12, comma 1°, della legge 9 dicembre 1928, n.2693) ha disposto, fra l'altro, delega alla Corte per l'emanazione del T.U. delle proprie leggi da adottare con decreto del Capo dello Stato su relazione del Capo del Governo.

Infine, il T.U. 12 luglio 1934, n.1214, prevedeva (art.97 lett.b) per l'esercizio delle attribuzioni non contenziose la forma del decreto del Capo dello Stato a relazione del Capo del Governo, su proposta della Corte dei conti (vengono esclusi dal procedimento il parere del Consiglio di Stato e la delibera del Governo).

Da quanto premesso emerge inequivocabilmente che il riparto delle competenze all'interno della Corte e l'attribuzione in concreto alla Sezione enti locali delle nuove funzioni non può che essere realizzato con delibera delle Sezioni Riunite, salve attribuzioni da intestare ad altre sezioni o organi della Corte stessa.

In mancanza di tal presupposta deliberazione deve ritenersi arbitraria qualsiasi iniziativa adottata e usurpata qualsiasi competenza esercitata dalla Sezione enti locali in riferimento alla legge n.20 del 1994.

- Superata la questione concernente il riparto delle competenze tra Sezione controllo Stato, Sezione controllo enti e Sezione enti locali - riparto che va operato dalle

Sezioni Riunite, ai sensi degli artt. 3, comma 1° e 4, comma 2°, del T.U. 12 luglio 1934 - sorgono ulteriori questioni che occorre affrontare.

- La legge n.20 del 1994, all'art.3, contiene norme in materia di controllo della Corte dei conti. Per una corretta lettura dei dodici commi dell'articolo non può prescindersi da alcune propedeutiche considerazioni.

Secondo gli artt.100 e 103 della Costituzione, la Corte esplica funzioni di controllo, funzioni giurisdizionali, funzioni di referto.

Per controllo, sotto un profilo tecnico giuridico, si intende il riesame degli atti di amministrazione attiva da parte di un soggetto legittimato al fine di accertarne la conformità a determinati parametri (legittimità, merito, ...).

I controlli possono esplicarsi nei confronti degli organi (e qui non interessano), oppure sugli atti. Questi ultimi normalmente incidono sulla efficacia (che sospendono) di un atto strutturalmente perfetto.

Se questa è la accezione tradizionale del controllo, non può ignorarsi che il legislatore con la istituzione del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ha previsto una forma di riesame che non concerne gli atti singoli ma la gestione globale e che si sostanzia nella formulazione di rilievi (privi di efficacia sospensiva) che però implicano un onere di adeguamento per l'amministrazione.

L'istituzione della Sezione enti locali ha modificato il panorama dell'ordinamento. Infatti, precedentemente, all'attività di controllo sugli atti (controllo Stato) o sulle gestione (controllo enti) seguiva un'attività di referto al Parlamento che rinveniva il presupposto logico e giuridico nell'attività di controllo.

La Sezione enti locali, invece, secondo la legge istitutiva, riferisce al Parlamento in ordine alla gestione finanziaria e al buon andamento delle amministrazioni locali, previa acquisizione dei consuntivi degli enti, ma non è titolare di potestà di controllo (tranne che nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti, verso la quale esplica controllo concomitante sugli atti e successivo sulla gestione per competenza aggiuntiva attribuibile dopo la sua istituzione).

Il controllo sugli atti degli enti locali - come è noto - viene secondo Costituzione esplicata dai comitati regionali di controllo.

E il Giudice delle leggi ha ritenuto compatibile con la Costituzione l'attività di referto della Sezione, che, per l'acquisizione degli elementi funzionali alle sue relazioni, è titolare di poteri di richiesta di atti e documenti nei confronti degli enti locali.

Giova rilevare che il legislatore ha comunque fino ad oggi assegnato con legge competenze specifiche alla Sezione enti locali.

- Con la legge n.20, invece, sono commessi alla Corte - oltre che specifiche competenze di controllo sulle amministrazioni dello Stato - controlli successivi sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle "amministrazioni pubbliche" mediante verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni.

La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo. Da quanto disposto sembra emergere dall'ordito legislativo una evoluzione in progressione delle attività fin'oggi esplicate dalla Sezione enti locali.

Essa, infatti, ha riferito sulla gestione finanziaria degli enti di competenza; ha più volte sottolineato l'esigenza dell'aggiornamento delle scritture presupposte per una corretta redazione del conto del patrimonio (formulando specifiche delibere al riguardo); ha rivolto cura ed attenzione alle patologie e irregolarità gestionali; ha verificato - con recente deliberazione - il funzionamento degli organi di revisione interni (svolgendo con proprie delibere iniziative di propulsione per una tempestiva costituzione degli organi e di sostegno agli stessi individuandone le funzioni alla stregua dell'ordinamento); opera secondo un piano delle rilevazioni e di criteri di esame (documento di programmazione a cadenza annuale) di cui i "programmi e criteri di riferimento del controllo" sembrano una derivazione.

Quanto esposto induce a ritenere che il *modus operandi* della Sezione enti locali - come svolto alla stregua delle leggi e dei comportamenti concreti della Sezione

risultanti dalla applicazione delle delibere del consesso - sia stato tenuto in rilevanza dal legislatore per disegnare il controllo successivo nei confronti delle amministrazioni diverse da quelle dello Stato e portato ad ulteriori conseguenze. Esse riguardano:

- a) il profilo degli enti soggetti a controllo (le pubbliche amministrazioni non statali);
 - b) l'accertamento della rispondenza dei risultati agli obiettivi stabiliti dalla legge per confronto in termini di costi, modi e tempi dell'attività amministrativa;
 - c) la possibilità di formulare osservazioni con obbligo per le amministrazioni di comunicare alla Corte e agli Organi elettivi le misure consequenziali;
 - d) i poteri istruttori potenziati dalla possibilità di effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti.
- Le svolte argomentazioni potrebbero giustificare e fondare un ampliamento delle funzioni della Sezione enti locali sotto un duplice profilo: oggettivo e contenutistico di estensione dell'attività di referto in attività anche di presupposto controllo con ampliamento di poteri istruttori e formulazione di osservazioni; assoggettamento alla nuova forma di controllo successivo delle pubbliche amministrazioni non statali (salva la competenza della Sezione controllo enti) e di altre articolazioni della Corte.

Tale assunto potrebbe essere contraddetto dalla considerazione che il comma 12° dell'articolo in esame riconosce ai magistrati addetti al controllo successivo di cui al comma 4° di discostarsi per motivate ragioni dai previsti programmi annuali dandone notizia alla Sezione del controllo (che pertanto sarebbe titolare unica del controllo sia sulle amministrazioni dello Stato che su tutte le amministrazioni pubbliche).

Inoltre, l'esclusione dell'ampliamento delle funzioni della Sezione enti locali sarebbe motivata dalla persistenza del controllo dei comitati regionali di controllo (che però esplicano controllo preventivo sugli atti che non pare devoluto alla

Corte), nonché dalla clausola di conferma del plesso normativo costituito dalla legge n.51 del 1982 e successive modifiche.

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

1.5 Valutazioni in ordine ai contenuti e applicazione della legge n.20 del 1994 (adunanza del 28 ottobre 1994)

Il Presidente della Sezione, con propria ordinanza n.31 in data 15 ottobre 1994, ha commesso ad un gruppo di lavoro di predisporre un documento da sottoporre all'adunanza plenaria del 28 ottobre per procedere - pur nel doveroso riguardo delle attribuzioni delle Sezioni Riunite - alla concreta attuazione del piano delle rilevazioni ed ai lavori preparatori e funzionali al referto da predisporre entro il 31 luglio 1995.

Il gruppo di lavoro ha predisposto un documento unitario base di discussione per ulteriori sviluppi dell'attività del collegio.

Il gruppo ha prospettato due possibili interpretazioni: una soluzione restrittiva che si fonda su una lettura sistematica dell'art.3 legge n.20 del 1994 ed un'altra ampliativa o estensiva.

Secondo l'interpretazione restrittiva, la legge n.20 - a differenza del decreto legislativo n.29, che menziona tutte le amministrazioni pubbliche - concerne, fra l'altro, le funzioni di controllo della Corte dei conti, e quindi contempla come soggetti passivi le amministrazioni già sottoposte al controllo.

Vero è che la rubrica non vincola l'interprete; però l'intitolazione della legge n.20 "disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" e

quella dell'art.3 della stessa legge "norme in materia di controllo della Corte dei conti", sono sintomatiche ed indicative di una "*voluntas legis*" modificativa, e sarebbe arbitrario ritenerla introduttiva di controlli nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni prima non soggette al controllo della Corte.

Sembra, quindi, potersi affermare che le amministrazioni di cui alla legge n.20 siano solo quelle indicate effettivamente ed inequivocabilmente da quel disposto normativo e non possano essere identificate con quelle elencate dal decreto legislativo n.29 del 1993.

Ciò posto, si ritiene opportuno, per una migliore intelligenza della portata dell'art.3 della citata legge n.20 e dei suoi effetti sulla funzionalità della Sezione, esaminare - ancorché per linee molto generali - soprattutto i commi 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, e 12°, i quali in varie guise sono tra loro particolarmente connessi per quanto attiene ai soggetti cui la legge si riferisce e al nuovo modulo di controllo da essa introdotto.

Giova comunque precisare che in questa sede è preso in considerazione solamente - per così dire - l'impatto che l'art.3 ha sullo svolgimento delle funzioni intestate alla Sezione enti locali. E se nelle argomentazioni in punto di ermeneutica vengono in rilievo anche talune competenze di altri uffici della Corte, ciò non deve apparire come un indebito intervento invasivo nei confronti di questi, sibbene soltanto un necessario elemento di supporto funzionale all'interpretazione delle norme per meglio precisare i limiti perimetrali nell'ambito dei quali la Sezione enti locali può agire.

Per quanto concerne le disposizioni contenute nel comma 4°, occorre evidenziare che esse hanno carattere generale e forniscono una serie di linee direttive, che poi trovano sviluppo e completamento, pur con le necessarie deroghe e gli opportuni adattamenti, nei commi successivi.

Ora, per cogliere l'essenza di tali disposizioni, si ritiene opportuno fare alcune considerazioni preliminari, principalmente in tema di controllo.

Al riguardo, giova premettere che - come è noto - secondo una definizione classica, per controllo s'intende il riesame degli atti o dell'attività di un soggetto da parte di un altro (a ciò espressamente autorizzato), con lo scopo di accertare la conformità di tali atti o attività a determinate norme o regole e la loro corrispondenza e proporzione a determinati fini.

L'espressione "controllo" di per sé esprime soltanto un concetto generico, per cui questo abbisogna d'essere aggettivato: interno, esterno, preventivo, successivo, sugli atti, sull'attività, sui rapporti, di legittimità, di merito, sostitutivo, repressivo, monocratico, collegiale, politico, giurisdizionale, concomitante, referente, ed altro .

Orbene, è d'uopo evidenziare che il comma 4° attribuisce alla Corte dei conti, anche in corso d'anno, "il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria".

Già questa prima parte di detto comma si caratterizza per due concetti che sono contenuti nelle espressioni:

- a) "controllo successivo sulla gestione";
- b) "amministrazioni pubbliche".

In prima approssimazione, dalla lettera della legge emerge che (sub 2) il controllo della Corte dovrebbe svolgersi nei confronti delle amministrazioni pubbliche; vale a dire, nei confronti di quegli enti ed organi che dalla legge vengono espressamente qualificati pubblici e che ormai devono comunque rientrare nell'elencazione contenuta nel comma 2° dell'art.1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, che, come è detto testualmente, costituisce principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

E non v'è dubbio che i soggetti a cui il comma 4° fa riferimento rientrano nella citata elencazione. Ma essi non sono "tutti" i soggetti dell'elenco. Sono soltanto quelli che nei commi successivi sono poi precisati. Altrimenti, se il legislatore avesse voluto indicare la totalità degli enti ed organi pubblici, avrebbe fatto precede-

re l'espressione "amministrazioni pubbliche" dall'aggettivo indefinito "tutte". Cosa che invece non ha fatto: ha usato il termine "amministrazioni pubbliche" al plurale soltanto perché doveva riferirsi ad una pluralità, appunto, di soggetti, quali sono le singole amministrazioni statali, quelle regionali, e così via. Nient'altro che questo. I destinatari della norma, quindi, sono solo quegli enti espressamente presi in considerazione dai commi 4°, 5° e 7° dell'art.3 della legge. Comunque, è indubbio che, rispetto al passato, la Corte oggi vede ampliate le proprie funzioni di controllo. E non di poco.

Il quale controllo - e qui si richiama il concetto sub 1 - è qualificato come "successivo sulla gestione".

Anche qui c'è una profonda innovazione rispetto al passato, in quanto, mentre nell'"*ancien régime*" il controllo era prevalentemente di tipo preventivo e di sola legittimità (o quasi), dall'entrata in vigore (da ultimo) della legge n.20, esso - fatta eccezione per le fattispecie tassativamente elencate nel comma 1° - è divenuto del tipo "successivo sulla gestione"; cioè a dire, il controllo da parte della Corte dovrebbe intervenire dopo che l'atto o l'attività abbiano già cominciato a (o terminato di) produrre gli effetti che sono loro propri.

Il controllo, comunque, andrebbe fatto sempre in termini di legittimità, anche se ciò che viene in evidenza non è soltanto il singolo atto, ma una serie di atti finalizzati a conseguire gli obiettivi voluti dalla legge.

Lo stesso comma 4° prosegue disponendo come detto controllo debba essere effettuato: "verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione ...".

Il che significa che la "verifica" dovrebbe essere effettuata tenendo conto non solo della "legittimità" della gestione, ma anche della sua "regolarità".

Infatti, l'uso di due diversi sostantivi per indicare il tipo di "verifica", induce a ritenere che si è in presenza di due differenti parametri, attinenti, il primo ("la legittimità"), alla necessaria rispondenza dell'attività amministrativa a norme e prin-

cipi giuridici (generalmente norme d'azione); il secondo ("la regolarità"), alla rispondenza e proporzione della stessa attività anche ad altre regole, che non possono che essere di natura diversa (generalmente tecniche e contabili).

Se così non fosse, la "regolarità" risulterebbe pleonastica rispetto alla "legittimità". E ciò sarebbe illogico, oltre che assurdo, visto che le due espressioni che vengono qui esaminate sono collocate, una accanto all'altra, nella medesima disposizione normativa. La quale prosegue ancora nel dettare i suoi precetti accordando alla Corte un preciso potere discrezionale: la Corte "può altresì pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato".

Quest'ultima proposizione, nel ribadire la permanenza del tradizionale controllo di legittimità della Corte - ancorché in via successiva - sulle amministrazioni statali, fornisce indirettamente una ulteriore chiave di lettura per individuare meglio i tipi di controllo che la Corte medesima deve effettuare ai sensi del comma 4°.

Al riguardo è bene tener presente la circostanza che a proposito delle amministrazioni statali l'intervento della Corte incontra due limiti costituzionali, che sono di tipo qualitativo e quantitativo. Infatti, in ordine al primo, il parametro di riferimento è soltanto quello giuridico ("la legittimità" e la "regolarità"), mentre per quel che concerne il secondo, l'ambito di applicazione è dato sempre dalle amministrazioni dello Stato, ma riguarda il buon andamento, che trova il suo momento genetico non nell'art.100 della Costituzione, sibbene negli artt.28, 81, 97 e 119 della Costituzione stessa.

Ciò è agevolmente spiegabile, atteso che il controllo che la prima parte del comma 2° dell'art.100 della Costituzione attribuisce alla Corte è esclusivamente di tipo giuridico (legittimità), e riguarda solamente lo Stato-apparato.

Nella fattispecie si tratta del controllo tipico della Corte, cioè del controllo "tout court", che non ha bisogno d'essere aggettivato. E' quel controllo cui sono connessi precisi effetti giuridici che possono condurre alla declaratoria della le-

gittimità o della illegittimità degli atti e, in quest'ultimo caso, alla loro cancellazione di fatto dal mondo del diritto.

E il buon andamento, allora, a che cosa si riferisce?

La risposta si ritiene sia fornita dall'ultima parte dello stesso comma 4°: la Corte "accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo".

Non pare dubbio che in questo caso si è in presenza di un controllo che attiene al buon andamento dell'azione amministrativa; controllo che deve essere effettuato sulla base di programmi (non necessariamente concernenti tutte le attività svolte da ciascuna amministrazione pubblica - come invece dovrebbe avvenire se la Corte fosse l'unica intestataria della relativa funzione) - e secondo criteri predeterminati. Non solo, ma effettuato anche tenendo conto dell'esito di altri controlli, evidentemente svolti da organismi diversi a ciò deputati dalla legge.

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

Nulla è detto, invece, in ordine a possibili sanzioni che la Corte possa o debba infliggere a seguito di eventuali accertate attività poste in essere dalle amministrazioni pubbliche.

Come è noto, il controllo referente viene generalmente effettuato sulla base di determinati programmi e criteri di rilevazione.

Orbene, i programmi ed i criteri di riferimento del controllo di cui è menzione nell'ultimo alinea del comma 4° non possono non riferirsi che al controllo referente sulle amministrazioni pubbliche statali. E la conferma di ciò la si evince dal

contenuto del successivo comma 12°. Infatti, la disposizione in questo contenuta, nell'affermare che "i magistrati addetti al controllo successivo di cui al comma 4° operano secondo i previsti programmi annuali", prescrive che "da questi possono temporaneamente discostarsi ... dandone notizia alla Sezione del controllo", che è l'organo deputato in via definitiva a svolgere il controllo sulle amministrazioni dello Stato-apparato.

Non solo, ma che "i programmi ed i criteri di riferimento del controllo" siano di esclusiva competenza della predetta Sezione controllo Stato e riguardino soltanto le amministrazioni statali lo si desume anche dal fatto che per il controllo referente sulle "gestioni delle amministrazioni regionali" i programmi ed i criteri di riferimento del controllo (di cui al comma 4°), sono sostituiti dalla verifica circa "il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma".

Altrettanto vale - come si vedrà in appresso - per la Sezione controllo enti e per la Sezione enti locali, le quali redigono programmi e criteri autonomi: la Sezione controllo enti ha proprie norme ordinarie, che prevedono la deliberazione annuale delle linee programmatiche dell'azione di controllo (Cfr. Sezione controllo enti determinazioni n.14 del 1994 e n.10 del 1990); la Sezione enti locali redige un proprio piano delle rilevazioni e dei criteri di esame dei conti consuntivi, che, ai sensi dell'art.13 della legge n.51 del 1982, deve annualmente comunicare al Parlamento.

Per quanto concerne il comma 7°, esso non fa altro che cristallizzare le funzioni che la Corte svolge in virtù delle leggi n.259 del 1958 e n.51 del 1982, relative, rispettivamente, agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e agli enti locali. Funzioni in atto esercitate dalla Sezione controllo enti e dalla Sezione enti locali.

Il suddetto comma 7° si limita soltanto ad ampliare in lieve misura l'oggetto dell'esame da parte della Corte - e quindi delle due cennate Sezioni - nel senso che esso comprende anche le "valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Siffatto ampliamento di competenze è coerente con la "ratio" di cui è permeato il precedente comma 4°.

E, nella logica del sistema, non poteva essere altrimenti, visto che le disposizioni di questo comma, fatta eccezione per il riferimento specifico alla valutazione sul funzionamento dei controlli interni, richiamano funzioni e compiti che le Sezioni interessate già svolgevano prima della formulazione dei precetti normativi contenuti nel comma 4°. Infatti le due Sezioni interessate (enti locali e controllo enti) svolgevano già - ancorché con modalità diverse - controllo successivo sulle gestioni degli enti di competenza (anche in termini di buon andamento), e riferivano, quindi, al Parlamento i risultati dell'esame eseguito. Proprio come ora previsto dalla legge n.20.

Nessun altro controllo, quindi, la legge n.20 ha inteso aggiungere a quello che esse già normalmente svolgono: sarebbe stato duplicativo in un momento in cui, viceversa, c'è l'esigenza di snellire tutti i controlli.

Il comma successivo, cioè l'8°, contiene disposizioni, le quali per la maggior parte sono di tipo strumentale, a supporto di tutte le funzioni di controllo; sono inoltre di immediata applicazione, soggiacendo esse in tutto e per tutto all'art.10 delle preleggi.

Il comma 12°, nell'indicare le modalità operative dei magistrati ai fini del controllo successivo previsto dal comma 4°, fornisce - come avanti evidenziato - le ragioni per sostenere che "i programmi ed i criteri di riferimento del controllo" riguardano solo ed esclusivamente le amministrazioni statali.

La suaccennata prospettazione, che sembra priva di lacune e vizi logici alla luce dei principi di una corretta ermeneutica, ed ispirata ai tradizionali canoni della interpretazione letterale, logica e sistematica, potrebbe palesarsi angusta e, quindi, censurabile, perché non corrispondente alle tendenze evolutive dell'ordinamento, che postulerebbe una ridefinizione ampliativa delle attribuzioni della Corte e della Sezione.

A tal proposito va riaffermato che un assetto innovativo riguardante la Corte nella sua unità potrà essere individuato e definito dalle Sezioni Riunite, poiché la Sezione enti locali - come adombrato nella delibera del 18 febbraio 1994 - non ha competenza al riguardo.

Considerando la vicenda da questo diverso angolo di visuale potrebbero sostenersi conclusioni differenziate rispetto ai profili sopra proposti concernenti le amministrazioni pubbliche soggette al controllo della Corte ed il nuovo tipo di controllo introdotto dalla legge n.20.

In questa prospettiva va ricordata l'ultra decennale attività della Sezione che ha, per taluni aspetti, anticipato pretoriamente alcune previsioni della legge n.20.

A titolo esemplificativo, si citano le deliberazioni c.d. interpretative della Sezione, i contraddittori instaurati con gli enti in sede di redazione di relazioni (c.d. Ferrara) sui consuntivi, le puntuali richieste e le integrazioni in contraddittorio con gli enti per la redazione dello speciale referto commesso alla Sezione dalla commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, le indagini esperite per l'accertamento dei debiti fuori bilancio anche nei confronti degli enti con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti, le relazioni sull'attività degli organi interni di controllo degli enti locali.

Questi richiami dimostrano che la Sezione - in una visione dinamicamente proiettata verso valori rilevanti per l'ordinamento - ha valicato, talora, le colonne d'Ercole costituite dagli steccati posti formalisticamente dalle regole per perseguire l'interesse generale sostanziale, sia per quanto concerne gli enti destinatari della propria attività, sia con riferimento alle funzioni.

Alla stregua di tali precedenti, potrebbero sostenersi diversi principi e criteri da impiegare come regole di giudizio per individuare le amministrazioni soggette al controllo della Corte ed il nuovo tipo di controllo da svolgere anche da parte della Sezione.

Il decreto legislativo n.29 del 1993, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art.117 della Costituzione, come già ricordato, attribuisce alla Corte dei conti un nuovo compito in materia di controllo della spesa (titolo 5) e segnatamente del costo del lavoro di tutte le amministrazioni pubbliche. Successivamente, il legislatore avrebbe intestato - con l'art.3, comma 4°, della legge n.20 - alla Corte dei conti il controllo successivo sull'intera gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche.

Dall'eventuale condivisione di una tale affermazione potrebbe farsi discendere ulteriormente l'estensione delle modalità di cui al comma 4° anche all'ambito degli enti di cui al comma 7°.

Del resto, alla stregua del c.d. diritto vivente, dette modalità hanno avuto in termini sostanziali, anche se sporadicamente, applicazione nell'ambito in esame.

A titolo indicativo, si menziona la deliberazione n.31 del 10 novembre 1986 che, in materia di stesura della deliberazione ex art.22 D.P.R. n.421 del 79, accerta l'obbligo degli enti locali di adottare puntuali e coerenti criteri espositivi dei dati consuntivi riclassificati per evidenziare il significato economico, oltre che amministrativo, degli stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma, progetto.

Le argomentazioni esposte potrebbero sgomentare poiché l'ordinamento prevede nuove funzioni, ma non nuove e potenziate strutture.

Il legislatore, però, ha introdotto una norma di salvaguardia costituita dai programmi e criteri di riferimento del controllo, che pare esistano già per la Sezione enti locali. Sono tali il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame dei conti.

Si soggiunge che, prescindendo dai primi tre commi dell'art.4, potrebbe asserirsi che il comma 4° riconosce alla Corte un potere, che non implica l'immediato esercizio di un complesso di funzioni, ma una potenzialità - peraltro inesauribile - che si concreta attraverso i programmi di controllo.

Non può escludersi - in via di principio - che l'Istituto voglia seguire una "politica" di ampliamento della platea dei soggetti passivi del controllo fino al limite della massima capacità di espansione della norma e, poi, di volta in volta, limitare il concreto esercizio delle funzioni manovrando opportunamente la leva della programmazione del controllo.

Rebus sic stantibus, la Sezione enti locali, per il referto in corso, ha diviso di attenersi al piano delle rilevazioni già predisposto, mantenendosi nell'alveo seguito tradizionalmente con caute aperture sui fronti della valutazione del funzionamento dei controlli interni e su specifiche tematiche di controllo, quali quelle recepite nell'ordinanza n.32 del 15 ottobre 1994 (gestione dell'imposta di pubblicità ed edilizia scolastica) o similari.

1.6 Determinazione delle competenze - Deliberazione delle SS.RR. 15 - 20 dicembre 1994

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n.2 del 1995, a seguito del deferimento da parte della Sezione enti locali, hanno determinato per risolvere la delicata questione riguardante il riparto delle nuove competenze intestate all'Istituto dalla nuova legge n.20.

Le Sezioni, con riferimento alla questione preliminare e pregiudiziale dalla cui soluzione dipende la latitudine dell'area sulla quale esercitare le riformate funzioni di controllo della Corte dei conti, hanno affermato che l'interpretazione dell'espressione "amministrazioni pubbliche" non si prestasse ad ambiguità e fosse rafforzata dalla circostanza che nella medesima disposizione (art.3, comma 4° legge n.20) il legislatore, volendo limitare gli effetti della pronuncia di legittimità su singoli atti, avesse distintamente menzionato le "amministrazioni statali".

Del resto un'interpretazione riduttiva contrasterebbe con la finalità della riforma di espandere il controllo successivo a tutte le gestioni, i cui risultati possano

incidere direttamente sulla finanza pubblica e indirettamente sull'economia nazionale.

L'alto consesso, in sede di riparto delle competenze, ha poi ritenuto che gli enti locali territoriali (comuni e comunità montane) non previsti dalle speciali disposizioni contenute nella legge n.51 del 1982 e successive modificazioni sono soggetti, in base alle nuove norme, al controllo della Corte dei conti, che verrà esercitato da parte della Sezione enti locali che, con le stesse modalità e i medesimi procedimenti, svolgerà la propria funzione nei confronti di tutti gli enti locali territoriali.

Gli enti pubblici locali e le camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato vengono assoggettati al controllo da parte delle delegazioni regionali della Corte che opereranno in collaborazione con la Sezione enti locali, poiché detti enti secondo l'ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1980, n.142) gravitano nell'ambito degli enti locali territoriali e perseguono, con la sovvenzione di questi ultimi, la promozione dello sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

Con riferimento ai programmi di controllo ed al loro coordinamento, le Sezioni Riunite, dato atto che le varie sedi di controllo interne avevano definito i rispettivi programmi di controllo e, segnatamente, la Sezione enti locali, con il piano delle rilevazioni adottato con deliberazione n.3 del 22 luglio 1994, hanno determinato che l'attuazione dei programmi costituirà oggetto di specifici referti al Parlamento, che confluiranno nella relazione generale posta a carico della Corte, secondo l'art.100 della Costituzione.

1.7 Sentenza della Corte costituzionale

La legge 14 gennaio 1994, n.20, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte di conti, per il suo lungo e tormentato *iter* di formazione, per la novità delle soluzioni adottate e per i problemi di compatibilità costituzionale, non poteva non lasciare ampi spazi ed incertezze interpretative.

Ad un anno di distanza dalla sua emanazione la Corte costituzionale, con sentenza n.29 del 27 gennaio 1995, ha, con grande ampiezza e profondità di argomentazioni, dato una ricostruzione sistematica del "controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni", definendone il fondamento, le finalità, la natura, il contenuto e le procedure.

La sentenza, formalmente, riguarda solo il controllo sulle regioni, ma, nella sostanza, il problema, per scelta normativa, ha valenze generali e dalla sentenza possono, quindi, trarsi indicazioni per tutte le amministrazioni pubbliche e, per quanto interessa nell'occasione, anche per gli enti locali.

In via prioritaria, la Corte ha affrontato l'aspetto della costituzionalità del controllo introdotto dalla legge n.20 ed ha affermato che l'insieme dei controlli previsti dall'art.100, comma 2°, dall'art.125, comma 1° e dall'art.130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme diverse ed ulteriori, purché siano ancorati ad un adeguato fondamento normativo ed a interessi costituzionalmente tutelati.

Si è, quindi, respinta la tesi della tassatività del sistema dei controlli previsti nella Costituzione e si è posto, con chiarezza, il carattere aggiuntivo del controllo successivo della gestione. I principi costituzionali che giustificano e danno fondamento al nuovo modulo di controllo sono quelli del buon andamento, della responsabilità dei funzionari, del mantenimento degli equilibri di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica.

La legge n.20 si colloca nel profondo processo innovatore che, in questi ultimi anni, ha riguardato tutte le strutture pubbliche chiamate a dare risposte più convincenti alle esigenze poste dai cittadini ed a normalizzare l'utilizzo di risorse decrescenti. I criteri del nuovo sistema, che ha trovato momenti anticipatori proprio nell'ordinamento delle autonomie locali, mutano nel rafforzamento degli strumenti programmatori e di bilancio, nella introduzione dei *budgets*, nella responsabilizza-

zione dei managers, in metodi gestionali mirati più ad aspetti economici che finanziari, nell'avvio di controlli interni di gestione.

Il nuovo controllo successivo da parte della Corte dei conti chiude il sistema nel senso che, attraverso verifiche sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni, dà una valutazione imparziale e neutrale nell'efficienza dell'azione amministrativa e sulla efficacia dei servizi resi.

Alla corretta gestione delle risorse, sotto i profili dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità, consegue poi l'effetto di assicurare migliori equilibri dei bilanci delle singole amministrazioni e, più in generale, un miglior equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

L'imputazione soggettiva alla Corte dei conti viene ritenuta connaturale alla sua posizione di indipendenza e di neutralità e si colloca nella linea espansiva, più volte confermata sullo sviluppo della normativa e nella interpretazione della giurisprudenza, della funzione della Corte stessa, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

I riferimenti costituzionali che giustificano il nuovo controllo successivo sulla gestione appaiono, per tanti versi, gli stessi che costituiscono fondamento dell'art.13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n.786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n.51 e successive modificazioni. Come è noto in tale disposizione venne attribuito alla Corte dei conti il compito di riferire, sulla base di un piano delle rilevazioni preventivamente adottato, al Parlamento da ordine ai risultati dell'esame compiuto "sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa" di una parte, certamente la più significativa per dimensione aziendale ed economico-finanziaria, degli enti locali.

Anche nell'occasione, la Corte costituzionale, con sentenza n.422 del 24 marzo/7 aprile 1988 e n.961 del 10/13 ottobre 1988, sanzionò la legittimità costituzionale della norma.

In sede, poi, di ulteriore disamina dell'art.3 della legge n.20, la sentenza n.29 sostanzia, con puntualità, il contenuto del nuovo controllo successivo sulla gestione nel confronto *ex post* tra la situazione effettivamente realizzata e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare in modo da verificare se le procedure ed i mezzi utilizzati siano frutto di scelte ottimali sotto il profilo "dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza dell'organizzazione, nonché dell'efficacia del punto di vista dei risultati".

Il necessario raffronto con gli obiettivi posti dalla legge non esclude che alcuni parametri di valutazione siano contenuti nella legge stessa, ma il carattere del controllo sulla gestione è essenzialmente empirico e richiede, di conseguire, il supporto di conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché della contabilità economica.

Al fine di circoscrivere una così ampia possibilità di valutazione, la sentenza n.29 evidenzia che per la Corte dei conti sussiste, per razionalizzare e rendere trasparente il proprio operato, l'obbligo di definire annualmente i programmi ed i criteri del controllo. In buona sostanza la legge n.20 sembra porsi in una linea di continuità, per quanto riguarda gli enti locali, rispetto alla legge n.51 del 1981, nel senso che il riferimento di quest'ultima all'esame della Corte dei conti "sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa" aveva consentito a questa Sezione, già in passato, di riguardare l'attività gestionale sotto i profili dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza, desumibili, in sintonia con l'osservanza delle prescrizioni normative, dal rapporto tra risultati ottenuti ed i tempi ed i modi di utilizzare delle risorse impiegate. Certamente la legge n.20, nella interpretazione della Corte costituzionale arricchisce il contenuto del referto sugli enti locali attraverso la possibilità di esaminare anche singole gestioni e di effettuare il controllo successivo sulla gestione anche in corso di esercizio, ma ciò consegue alla recente evoluzione dei canoni normativi dell'azione amministrativa e riguarda

tutte le amministrazioni pubbliche al fine generale di razionalizzare l'utilizzazione delle risorse e del contenimento del fabbisogno del settore pubblico.

Nella sentenza viene anche largamente posto in luce che il nuovo modello di controllo assume un carattere fortemente collaborativo nei confronti delle amministrazioni interessate, considerando che la verifica sui risultati delle gestioni è essenzialmente diretta a stimolare processi di "autocorrezione" per quanto concerne l'organizzazione i comportamenti e le tecniche di gestione, oltre a favorire la definizione del quadro delle valutazioni politiche degli organi legislativi nella loro attività di disciplina dei compiti amministrativi.

Anche sotto tale profilo la Sezione ha svolto una funzione in qualche modo anticipatrice, assicurando, in passato, sempre ampia informazione sulla propria attività alle associazioni che rappresentano gli enti locali e gli enti stessi.

La Corte costituzionale ha sancito anche la costituzionalità delle attività istruttorie che la Corte dei conti può effettuare nei confronti delle amministrazioni pubbliche e che si concretizzano nella richiesta di notizie ed atti e nella possibilità di disporre ispezioni ed accertamenti diretti.

Si tratta, peraltro, di poteri che possono essere esercitati solo in modo strumentale all'esercizio del controllo sulla gestione, solo se diretti ad oggetti pienamente individuati e non indiscriminati e che, comunque, sono sprovvisti di qualsiasi sanzione. Al riguardo sembra valere anche per gli enti locali, ed a maggior ragione la considerazione svolta dalla Corte costituzionale, secondo la quale i poteri di ispezione amministrativa non ledono l'autonomia costituzionale delle regioni quando "siano strumentali allo svolgimento di funzioni statali di vigilanza o di controllo a loro volta non incostituzionalmente stabiliti".

Si tratta, anche nel caso, di un ulteriore momento di continuità con la legge n.51 del 1982, che consentiva alla Corte dei conti di chiedere agli enti locali documenti ed informazioni sull'attività gestionale svolta.

Altro aspetto da considerare è quello dell'attribuzione alla Corte dei conti della verifica sul funzionamento di controlli interni. La Corte costituzionale, sull'argomento, ha puntualizzato che si è voluto fornire alla Corte dei conti un ulteriore elemento di valutazione inerente al complessivo controllo sulla gestione. Al momento non si hanno elementi sull'avvio, da parte degli enti locali, del controllo di gestione le cui modalità, previste dall'art.20 del decreto legislativo n.29 del 1993 e di recente dall'art.44 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, dovranno essere ulteriormente precisate nei singoli statuti e nei regolamenti di contabilità.

Per assicurare, comunque, un primo e approssimativo approccio al nuovo compito di verifica questa Sezione sta sviluppando una linea di attuazione precedentemente assunta, ha ritenuto utile esaminare i contenuti di numerose relazioni delle giunte e dei collegi dei revisori dei conti per le amministrazioni provinciali e per i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti ed, in altra parte della relazione, fornisce indicazioni complessive sulla valenza delle relazioni stesse e sulle principali patologie gestionali emerse.

A chiusura del sistema l'art.3, comma 6° della legge n.20, prevede che l'esito del controllo sulla gestione si sostanzia in relazioni almeno annuali che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate che sono tenute a comunicare le misure conseguentemente adottate. Per quanto concerne gli enti locali alla relazione al Parlamento sull'andamento complessivo della finanza locale voluta dalla legge n.51 del 1982 si aggiungerà il referto sui risultati del controllo sulla gestione. Si considera, infine, che la Corte costituzionale, nel rilevare che l'art.6 della legge n.20 qualifica i principi della stessa desumibili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, espressamente afferma che le previsioni costituzionali di controllo di legittimità "non possono essere interpretate quali norme preclusive di altre forme di controllo e segnatamente del controllo sulla gestione nei confronti dei comuni e degli altri enti locali".

Conclusivamente la norma dell'art.3, comma 7°, della legge n.20 del 1994 che fa salve le disposizioni della legge n.51 del 1982, dalla quale a suo tempo è stata sancita la costituzionalità, è da interpretare, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n.29, nel senso di una compatibilità delle due norme in relazione ai forti punti di concordanza rilevati.

Gli elementi sostanziali che giustificano tale impostazione sono da ricercare nella mancanza, in ambedue le leggi, di aspetti sanzionatori e nel più assoluto rispetto delle autonomie locali costituzionalmente garantite.

1.8 Deliberazione delle SS.RR. in ordine allo schema di decreto legislativo concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali

Il Ministero dell'Interno, con lettera del 2 dicembre 1994, ha inviato alla Corte dei conti, per il parere delle SS.RR., lo schema di decreto legislativo concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, prodotto in attuazione della riserva di legge contenuta nell'art.55, comma 1°, della legge 8 giugno 1990, n.142.

Secondo il Ministero, "il testo legislativo così elaborato stabilisce in maniera precipua i principi fondamentali che devono presiedere alla gestione finanziaria e contabile, lasciando norme di dettaglio".

L'amministrazione nella relazione allegata allo schema di decreto legislativo ricorda che l'art.59, comma 5°, dalla legge n.142 del 1990 ha preannunciato un riordino della materia, disponendo retroattività alle disposizioni normative vigenti, purché compatibili. Vale a dire, di quelle norme emanate dal 1911 - anno di nascita del regolamento che accompagnava la legge comunale e provinciale, al 1990.

La delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane è contenuta nell'art.4, com-

ma 2°, della legge 23 ottobre 1992, n.421. Essa detta i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) armonizzazione con i principi della contabilità generale dello Stato, per la parte applicativa dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n.142, tenuto conto delle esigenze del consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione;
- b) applicazione dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n.142, con l'introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica a decorrere dal 1995, termine poi prorogato al 1° gennaio 1996 dall'art.5 del richiamato decreto legge n.515 del 1994, fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata;
- c) definizione, nell'ambito del sistema di contabilità economica, dei principi per la determinazione dei costi e degli ammortamenti dei servizi degli enti locali;
- d) inclusione nell'ordinamento finanziario e contabile della possibilità di ricorso all'istituto del dissesto per il risanamento degli enti locali in grave crisi finanziaria, secondo i criteri contenuti nelle leggi in vigore, e coordinamento delle norme in materia.

Trattasi, di un riordino normativo di vistose dimensioni, che ha comportato, nell'ambito del Ministero dell'interno, l'utilizzazione di appositi gruppi di lavoro variamente composti e con la partecipazione maggioritaria di docenti universitari e di dirigenti finanziari di province e comuni.

La richiesta di parere è pervenuta alla Corte il 6 dicembre, con contestuale invito a rendere il parere medesimo entro la fine dello stesso mese di dicembre.

La complessità della materia ed i 134 articoli che dovrebbero disciplinarla avrebbero avuto bisogno di più congruo periodo di tempo per essere compiutamente valutati.

Lo schema del decreto legislativo in questione si compone di nove capi.

Il capo I, è dedicato ai principi generali;

- Il capo II, ai bilanci e alla programmazione;*
Il capo III, è dedicato alla gestione del bilancio;
Il capo IV, agli investimenti;
Il capo V, al servizio di tesoreria;
Il capo VI, alla rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione;
Il capo VII, al risanamento finanziario;
Il capo VIII, ha ad oggetto la revisione economico finanziaria;
Il capo IX, riguarda le disposizioni finali e transitorie.

Previo puntuale esame delle singole disposizioni, le SS.RR. hanno suggerito un complesso di emendamenti migliorativi e messo in luce lacune. Sembra superfluo dare qui conto delle singole notazioni, poiché è intendimento della Sezione esaminare minutamente in sede separata il testo del decreto legislativo pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.65 del 18 marzo 1995.

1.9 Nuovo assetto organizzativo della Sezione

1) La nuova normativa pone l'esigenza di rimodellare i previgenti assetti di carattere funzionale e strutturale.

A tal fine, nell'adunanza del 28 ottobre 1994, la Sezione ha avuto occasione di esprimere valutazioni in ordine ai contenuti ed all'applicazione della legge n.20 del 1994.

E' stato, fra l'altro, deliberato - in attesa della decisione delle SS.RR. - di approfondire la questione acquisendo le considerazioni di altri soggetti istituzionali interessati.

Sono tali: i Ministeri dell'interno, del tesoro, del bilancio, delle finanze, i Dipartimenti della Funzione pubblica, delle politiche comunitarie e affari regionali, la Conferenza Stato Regioni, nonché le maggiori associazioni rappresentative (ANCI, UPI, UNCEM, CNEL, ARDEL, Unione Nazionale dei Segretari comu-

nali e provinciali, ANCREL, Lega delle Autonomie, Coordinamento Nazionale Organi Regionali di controllo, AICCRE, Ordine dei Dottori Commercialisti, Ordine dei Ragionieri), opportunamente stimolati in data 21 novembre 1994.

Nelle more le Sezioni Riunite hanno disposto, al fine che interessa, forme di collaborazione fra le delegazioni regionali e la Sezione enti locali.

Forme di collaborazione cui occorre dare contenuto concreto attraverso sperimentazioni realizzate di comune accordo fra la Sezione e le delegazioni.

Con comunicazione del 23 gennaio 1995, il Presidente della Sezione ha convocato per il 10 febbraio 1995 un'audizione dei soggetti istituzionali sopra ricordati e con l'occasione è stata trasmessa in visione la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte (19 - 20 dicembre 1994) in tema di riparto delle nuove funzioni di controllo e referto fra le articolazioni interne dell'Istituto.

Alla richiesta della Sezione del 21 novembre 1994, specificatamente rivolta ad acquisire contributi conoscitivi in ordine alle problematiche dibattute in varie sedi istituzionali e soprattutto in sede locale sono state fornite risposte scritte da: ANCREL, UPI, ANCI, Dipartimento affari regionali, Conferenza Stato Regioni, Ministero del Tesoro e Ministero del Bilancio.

All'audizione del 10 febbraio 1995, hanno partecipato i rappresentanti delle Istituzioni invitate ad eccezione di: ARDEL, AICCRE, Unione Nazionale dei Segretari comunali e provinciali, UPI e CNR.

Hanno illustrato l'avviso delle rispettive associazioni ed amministrazioni i rappresentanti di: ANCI, ANCREL, Lega delle autonomie, UNCEM, Ordine dei commercialisti, Ordine dei ragionieri, Ministero delle finanze, Ministero dell'interno, Dipartimento della Funzione pubblica, Ministero del bilancio.

Dai contributi dei partecipanti sono emerse indicazioni di rilevanza basilare, che - previa registrazione - sono state poi trascritte e costituiranno oggetto di attento esame e di approfondimento da parte della Sezione. In questa sede sembra indispensabile individuare solo le linee essenziali.

Data la variegata estrazione dei presenti, il taglio degli interventi è stato estremamente differenziato, ma la varietà delle esposizioni è stata sempre polarizzata alla realizzazione ed attuazione della riforma, sia pur con le doverose cautele, inevitabili in sede di applicazione di una normativa innovativa di largo respiro.

La Sezione non potrà ignorare le indicazioni acquisite, segnatamente quelle provenienti dagli operatori che quotidianamente intervengono sul campo ed, in particolare, dovrà tener conto delle raccomandazioni formulate per evitare che la riforma si risolva in una compressione dell'autonomia locale.

Inoltre, la Sezione - per la concreta attuazione di quanto deliberato dalle SS.RR. - ha indetto per il 2 marzo 1995 un'adunanza con la partecipazione dei rappresentanti, appositamente convocati, delle Sezioni istituite presso le regioni a statuto speciale e delle delegazioni regionali.

Alla riunione hanno partecipato magistrati, funzionari amministrativi e tecnici delle suindicate sedi decentrate della Corte.

Dopo ampia discussione, dalla quale sono emerse preoccupazioni, soprattutto da parte dei rappresentanti di alcune delegazioni, per la mole dei nuovi compiti, a fronte di insufficienti risorse soprattutto umane, ma non controindicazioni per le ipotesi di collaborazione proposte dalla Sezione, che aveva inviato preventivamente agli astanti un documento scritto, è stata decisa la formazione di gruppi di lavoro misti (Sezione enti locali - sedi decentrate) per valutare la concreta operatività di ipotesi di lavoro da considerare nel piano delle rilevazioni e programma di controllo da predisporre entro il 31 luglio 1995, che sono state approfondite in successiva adunanza del 28 aprile 1995 sulla base di elaborato scritto redatto allo scopo .

2) A seguito di quanto esposto si impongono alcune riflessioni.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, introduce nell'ordinamento sostanziali innovazioni in materia di controllo e ridisegna le funzioni di controllo e referto della Corte dei conti.

Essa rappresenta, in particolare nel comparto degli enti locali, l'epilogo di una evoluzione lenta, ma coerente, dell'ordinamento che ha avuto inizio con l'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

Le spinte evolutive recenti di più ampio respiro sono desumibili dalle disposizioni sull'ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), sulla disciplina del rapporto di impiego del personale delle pubbliche amministrazioni (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; decreto legislativo 13 novembre 1993, n. 470; decreto legislativo 21 dicembre 1993, n. 546).

Le disposizioni in materia di controllo della Corte dei conti rappresentano la conclusione attuale di un iter normativo inteso a realizzare una complessa riforma delle pubbliche amministrazioni e del sistema dei controlli interni ed esterni.

La legge n. 20 del 1994 postula, per la sua integrale attuazione, l'esigenza di adeguamenti organizzativi e di soluzioni operative a livello locale.

Con riferimento alle esigenze di riorganizzazione, la Sezione non può esimersi dal richiamare l'attenzione sul proprio tradizionale documento di programma (piano delle rilevazioni adottato nei termini e con la cadenza fissati dal legislatore).

Le innovazioni di rilievo che emergono dal piano delle rilevazioni adottato il 22 luglio 1994 concernono alcuni specifici profili che riguardano in particolare:

- la valutazione sul funzionamento dei controlli interni;
- l'accertamento, anche in base all'esito degli altri controlli, in ordine alla rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla

legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Dette valutazioni, in funzione anche del controllo esterno svolto dalla Sezione, presuppongono l'esigenza di altri controlli interni ed esterni quali fra l'altro: l'attività dei collegi di revisione (art.57, comma 5°, legge n.142 del 1990), i controlli economici interni previsti dagli statuti ex lege n.142 (art.57, comma 9°), le verifiche esplicitate dalle giunte comunali ex art.55, comma 7°, legge n.142, gli accertamenti di riscontro di risultati demandati a collegi vari, nuclei di valutazione ed organi consimili (Cfr. art.20, comma 2°, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29), nonché i controlli effettuati dai Co.Re.Co. ed ancora l'esercizio dei poteri sostitutivi di competenza di questi ultimi.

E' evidente che la riforma potrà avere piena e generalizzata attuazione solo dopo l'entrata a regime della contabilità economica di cui all'art.55, comma 6°, della legge n.142 del 1990, pur tenendo presente l'esistenza in atto a livello locale di pregevoli sperimentazioni funzionali allo scopo.

La Sezione ricorda la propria deliberazione n.31 del 10 novembre 1986, quale contributo per la rielaborazione e riclassificazione dei dati di consuntivo ai fini di una adeguata illustrazione e valutazione dei risultati conseguiti.

La lettura della deliberazione citata induce a constatare come anche dalle norme anteriori alla recente riforma possano enuclearsi criteri e principi per illustrare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa alle finalità fissate dalla legge ed alla esposizione di elementi oggettivi che consentano di valutare costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Le questioni suaccennate devono essere approfondite dalla Sezione segnatamente per procedere ad un esame armonico dei consuntivi degli enti ed alla sperimentazione iniziale intesa alla individuazione delle gestioni e dei profili nell'ambito di queste da sottoporre al controllo di competenza.

La messa a punto di un documento per dare adeguata soluzione ai problemi posti, presuppone un esame, già avviato e che deve essere sviluppato prima in sede di gruppo e poi collegiale, delle scelte metodologiche da seguire per tradurre in pratica il piano delle rilevazioni e per colorire di effettivi contenuti lo schema di relazione già predisposto a titolo indicativo.

E' ovvio, ma non può prescindersi dal confermarlo, che compiuta applicazione potrà avere la legge n.20 del 1994 solo dopo l'adozione da parte degli enti della contabilità economica.

Tuttavia, la carenza enunciata, non può esimere la Sezione dall'assumere iniziative in proposito.

- 3) La Sezione, quindi, dovrà riferire al Parlamento in ordine al funzionamento dei controlli interni.

Dei controlli interni come sono e non come dovrebbero essere. Una relazione, infatti, non può che fondarsi sull'effettività, anche se può rilevare il mancato adeguamento al dover essere.

La Sezione, infatti, intende procedere alla lettura delle relazioni dei collegi di revisione congiunta a quella delle relazioni adottate dalle giunte municipali ex art.55, comma 7°, della legge n.142 del 1990.

Ciascuna giunta in detta relazione dovrebbe esprimere le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

Va, però, non dimenticato che il comma 7° è preceduto dal 6°, secondo il quale i risultati sono rilevati mediante contabilità economica.

Pertanto la Sezione - pur in presenza della lacuna dell'ordinamento - si ritiene in grado di rilevare l'adozione da parte di amministrazioni all'avanguardia di principi e criteri teleologicamente rivolti a realizzare lo scopo voluto dal legislatore non conseguibile da tutti per difetto del necessario strumento.

A tale fine potrà soccorrere l'indagine in corso intesa a censire le forme (facoltative) di controllo economico interno della gestione previste dagli statuti e la relativa attuazione (art.57, comma 9°, della legge n.142).

L'analisi delle relazioni dei collegi di revisione sarà svolta congiuntamente a quella delle giunte per rilevarne le eventuali correlazioni o per riscontrarne l'assoluto difetto di coordinamento. Tale ultima constatazione, eventualmente, dimostrerebbe che i documenti in esame costituiscono un puro rituale, ma non sono funzionali al perseguimento di nuovi obiettivi.

Inoltre la constatazione di uno scoordinamento dimostrerebbe la non "effettività" del controllo interno, che compete anche alla giunta in funzione del perseguimento dei risultati programmati "ex ante" con la relazione previsionale.

Un primo giudizio sulla funzionalità dei controlli interni potrebbe dedursi dalla cennata correlazione.

- 4) La Sezione, in esecuzione del piano delle rilevazioni, ha avviato, in sede di primo approccio, una rilevazione di notizie mirate a realizzare l'attività di controllo secondo le previsioni di cui all'art.3 legge n.20 del 1994 e le indicazioni desumibili dalla delibera delle SS.RR. della Corte dei conti 15 - 20 dicembre 1994 e dalla sentenza della Corte costituzionale n.29 del 1995.

La ricerca è orientata ad acquisire elementi in materia di imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni. Adempimenti istruttori in corso inducono a fare riserva di riferire in seguito

- 5) Le svolte enunciazioni riguardano le attività intese a dare esecuzione al piano delle rilevazioni adottato lo scorso anno. In previsione dell'adozione del nuovo piano, alla luce delle determinazioni delle Sezioni Riunite che hanno ripartito le nuove competenze prevedendo forme di collaborazione fra Sezione enti locali e sedi decentrate dell'Istituto, occorre far luogo ad un nuovo assetto organizzativo. In punto di ermeneutica va sottolineato che le Sezioni Riunite hanno intestato le

nuove competenze previste dall'art.3 della legge n.20 del 1994, deliberando ex art.3, comma 1°, T.U. 12 luglio 1934, n.1214, salvi i poteri di autodisciplina, per gli ulteriori sviluppi, delle varie articolazioni interne dell'Istituto.

La Sezione vede oggi confermata la sua fondamentale attività di referto e potenziata la sua funzione sia sotto il profilo degli enti da esaminare, poiché in futuro avrà competenza estesa a tutte le pubbliche amministrazioni a livello locale secondo il deliberato delle Sezioni Riunite, sia sotto il profilo dei contenuti dell'attività di controllo alla stregua della legge n.20. Va però osservato che concettualmente, anche prima dell'entrata in vigore della legge n.20, la Sezione, al fine di riferire, doveva necessariamente esplicitare attività intellettuale consistente nel confronto tra l'azione amministrativa teleologicamente orientata al perseguimento del pubblico interesse e norme di legge, regole e canoni per esprimere giudizi valutativi del buon andamento da trasfondere nelle proprie relazioni.

La Sezione continuerà ad operare secondo i modelli già collaudati con inevitabili adattamenti, ma soprattutto procederà *audita altera parte* (a differenza di quanto avviene in altre sedi di controllo), come dimostra - oltre che una prassi ultra decennale - l'audizione del 10 febbraio 1995; audizione che, ferme restando le rispettive sfere di competenza e responsabilità, intende esaltare il pluralismo ed essenzialmente le autonomie locali e trarre dai suggerimenti e dagli approfondimenti dei rappresentanti di amministrazioni e associazioni, a vario titolo interessate, apporti di professionalità e di capacità organizzativa posti in essere anche per realizzare razionali sistemi di funzionamento dei controlli interni; controlli interni che rappresentano la base indefettibile per l'espletamento del controllo esterno di competenza della Sezione. Controllo ovviamente successivo che in ogni caso non sarà mai un duplicato dei controlli preventivi sugli atti espressamente demandati ad altri organi.

La Sezione ha sempre interpretato il proprio ruolo come organo ausiliario del Parlamento agente in rapporto di collaborazione con le Camere in funzione di garanzia.

Nella prospettiva futura occorre realizzare forme di collaborazione con le sedi decentrate della Corte.

A tal fine sono state fissate le adunanze del 2 marzo e del 28 aprile 1995, preordinate ad effettuare verifiche per individuare un metodo di lavoro comune e procedimenti unificati che consentano l'acquisizione ed elaborazione uniforme dei dati e documenti concernenti gli enti in esame ed obiettivo di fondo a lunga scadenza della interazione - da realizzare previa sperimentazione pluriennale - tra delegazioni e sezioni istituite nell'ambito delle regioni a stato speciale, da una parte, e Sezione enti locali, dall'altra, non può che essere il controllo e referto sulla gestione finanziaria di province, comuni, comunità montane, enti pubblici locali, camere di commercio.

A tal riguardo potrebbero immaginarsi relazioni predisposte su base regionale da rendere ai Consigli regionali a cura delle sedi decentrate e referto della Sezione enti locali al Parlamento.

La realizzazione di tali obiettivi è ambiziosa, comporta la diffusione di una nuova cultura, l'apprestamento di mezzi tecnologici in atto non disponibili e, nell'immediato futuro, appare velleitaria.

Allo stato, non possono che ipotizzarsi stadi progressivi di attuazione in funzione della integrale realizzazione delle nuove prospettive.

Pertanto, sembra che occorra operare una selezione degli obiettivi intermedi che vanno graduati, segnatamente nel rilievo della fattibilità delle singole iniziative.

Conseguentemente, si è deciso, con la collaborazione delle sedi decentrate della Corte e sentite le amministrazioni ed associazioni a vario titolo interessate, di predisporre il piano delle rilevazioni da inviare ai Presidenti delle camere entro il 31 luglio 1995 e riferentesi all'esercizio finanziario 1994.

2. Valutazione e funzionamento dei controlli interni

2.1 Funzioni e strutture del controllo interno di gestione nel quadro del recente riordino delle amministrazioni pubbliche

Il processo evolutivo del controllo verso forme diverse da quelle di tipo preventivo, basato sulla valutazione della legittimità formale del singolo atto, sembra ormai definitivamente compiuto con l'emanazione di recenti provvedimenti legislativi tutti ispirati ad una nuova filosofia, che sovverte un'inveterata tradizione di garanzia formale, introducendo specifici riferimenti al principio di buon andamento previsto dall'art.97 della Costituzione e ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

La legge n.241 del 1990, che ha introdotto, dopo una lunga gestazione, alcuni principi fondamentali dell'azione amministrativa, contiene, unitamente a prescrizioni di tipo meramente procedimentale implicanti requisiti estrinseci, precetti di contenuto positivo che, superando il concetto di legittimità formale, delineano, attraverso una valutazione dei fini, dell'efficacia, dell'economicità e della trasparenza, una concezione di tipo aziendalistico della Pubblica Amministrazione e al contempo configurano gli elementi di un nuovo modello di gestione ed un nuovo parametro di valutazione dell'attività dei pubblici poteri e dell'esercizio dei servizi.

Tale legge ha, quindi, indicato soluzioni aderenti alle aspettative dei cittadini, individuando alcuni principi generali, aventi una valenza programmatica a livello normativo e amministrativo, che caratterizzano l'attività della amministrazione sotto i profili della celerità, della economicità, dell'efficacia e della legittimità.

La normativa persegue lo scopo primario di ridurre gli adempimenti procedurali, e, per quanto qui interessa, consente, unitamente a decisioni più rapide e tempestive, di liberare risorse da meglio utilizzare, di razionalizzare la spesa e di migliorare la qualità del funzionamento delle strutture.

Tali principi, peraltro, si atteggiavano in modo parzialmente diverso se applicati dalle pubbliche amministrazioni nell'erogazione dei servizi. Al riguardo, con direttiva del Presidente del Consiglio del 27 gennaio 1984, è stata formalizzata la carta dei servizi pubblici che, fra l'altro prevede, l'individuazione di standard di qualità e la piena informazione degli utenti circa le modalità di prestazione.

Si tratta in sostanza di profili di comportamento che sono destinati ad incidere significativamente sul rapporto domanda-offerta che è uno degli aspetti più carenti dei servizi pubblici.

I principi della legge n.241 del 1990 hanno ricevuto una prima applicazione con la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e con la riforma del pubblico impiego previste dalla legge delega n.421 del 1992 attuata con decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modificazioni.

Quest'ultimo, in particolare, contiene più norme facenti riferimento all'oggetto del controllo interno di gestione (art.3, comma 1°, art.18 e art.20, comma 2°) con una terminologia composita che non facilita una interpretazione strettamente letterale. Nessuna delle suindicate disposizioni, che pure contengono elementi ricostruttivi, fornisce una definizione esaustiva del concetto del controllo di gestione, che deve essere, pertanto, individuato nel suo aspetto contenutistico con una interpretazione sistematica delle stesse che, in tal modo, vengono ricondotte ad unità concettuale. In sintesi, il controllo di gestione, secondo una ricostruzione concettuale, riguarda:

- la realizzazione degli obiettivi affidati ai diversi uffici e previsti dai programmi, progetti e direttive degli organi di vertice dell'amministrazione;
- i risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa con particolare attenzione al rapporto fra costi e rendimenti e alla economicità dell'utilizzazione delle risorse, nonché al ragionato confronto di tutti gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, implicito nella clausola generale di rilievo costituzionale che fa riferimento all'imparzialità e al buon andamento.

L'aspetto qualificante del nuovo sistema di controllo è la istituzione presso le amministrazioni pubbliche, ove già non esistano strutture analoghe, di servizi di controllo interno o di nuclei di valutazione.

Detti organi, anziché essere posti in posizione di terzietà ed indipendenza dalle amministrazioni di riferimento, sono in queste incardinate, pur assumendo nel contempo una posizione di autonomia sulla cui base "rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica".

Tale configurazione, se da un lato sottolinea un carattere oggettivo e neutrale di analisi e di giudizio, presenta il rischio concreto che gli organi di vertice, attraverso il modulo del controllo di gestione, possano surrettiziamente recuperare spazi di interferenza che le riforme del 1993, anche attraverso la netta separazione tra compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, hanno voluto escludere.

Come dinanzi detto, l'art.20 del decreto legislativo n.29 attribuisce, alternativamente, il controllo di gestione ai servizi interni o a nuclei di valutazione, lasciando alle singole amministrazioni la scelta in sede di adozione del regolamento previsto dal comma 7° di detta disposizione.

La diversa denominazione presuppone potenziali differenze di funzioni che, però, non è dato individuare nel testo normativo, il quale si limita a disciplinare la composizione dei nuclei di valutazione, configurati come organi collegiali a composizione mista, comprendenti dirigenti generali ed esperti anche esterni all'amministrazione; là dove invece i servizi di controllo interno si pongono come strutture di tipo tradizionale con un dirigente di vertice ed eventuali altri dirigenti in *posizione subordinata*.

Tuttavia potrebbero delinarsi le seguenti distinzioni. I nuclei di valutazione sembrano essere sostanzialmente preordinati all'analisi dell'operato dei singoli dirigenti in relazione agli obiettivi assegnati ed alle direttive impartite dai vertici dell'amministrazione; mentre i servizi di controllo interno si pongono più propria-

mente come strutture di controllo di gestione a livello generale con riferimento all'attività complessiva posta in essere dall'Amministrazione Pubblica considerata.

A tali organismi è affidato il compito di:

- verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa;
- determinare, almeno annualmente, i parametri di riferimento del controllo, anche su indicazione degli organi di vertice;
- riferire trimestralmente sui dati della loro attività agli organi generali di direzione della rispettiva amministrazione.

Per assicurare la funzionalità di un modulo di controllo di gestione occorre supportarlo con un adeguato sistema informativo capace di raccogliere ed organizzare i dati necessari per il suo funzionamento. Nella prospettiva di assicurare una strumentazione adeguata finalizzata al completamento del quadro normativo della Pubblica Amministrazione e, quindi, anche all'attuazione del controllo interno, si pone la legge n.39 del 1993, che contiene norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni e che ha istituito per queste ultime l'Autorità per l'informatica, con compiti di impulso, di coordinamento e di verifica dell'attività del settore.

2.2 Controllo di gestione nelle aziende private

La valutazione del sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni richiede un preventivo esame dei caratteri più qualificanti del corrispondente modello nelle aziende private, considerando che a quest'ultimo, pur con i necessari adattamenti, si è ispirata la normativa suindicata.

La produzione e lo scambio di beni e servizi per il libero mercato è oggetto di un'attività specializzata e professionale, la quale si esplica attraverso organismi fondati su principi tecnici, su leggi economiche che ne proporzionano i vari elementi,

ne improntano la struttura, ne regolano gli sviluppi, assicurando efficacia e produttività.

Tre elementi fondamentali caratterizzano l'impresa privata: l'iniziativa, il rischio e il profitto.

L'iniziativa, cioè il potere di determinare nella fase organizzativa le strutture dell'impresa e, in sede di esercizio, l'indirizzo della sua attività.

Il rischio, cioè la sopportazione di tutti gli oneri inerenti alla organizzazione dell'impresa e l'assunzione delle alee, favorevoli o sfavorevoli, inerenti all'attività esercitata.

Il profitto, il cui contenuto - racchiuso nella sintetica nozione legislativa di professionalità di cui all'art.2082 c.c. - si identifica con uno scopo di lucro inteso non solo come accrescimento pecuniario nel patrimonio del titolare dell'impresa, ma anche solo come conseguimento di un'utilità economica, consista questa in un risparmio di spesa o in un altro vantaggio patrimoniale.

Ne deriva che, in una realtà siffatta, il controllo di gestione assume una posizione di particolare rilievo, nella considerazione che il massimo di efficienza si consegue attraverso una modulazione della combinazione dei fattori produttivi in aderenza alla domanda di mercato, recepita tramite una continua indagine gestionale.

Il controllo di gestione costituisce, pertanto, un elemento fondamentale del processo organizzativo e produttivo con riferimento sia agli obiettivi di pianificazione strategica che a quelli più strettamente operativi. E ciò perché la fenomenologia d'impresa non può che essere considerata nella unitarietà attesi i legami di complementarietà e interdipendenza tra fenomeni monetario-finanziari e quelli patrimoniali ed economici: ogni fatto o gruppo di fatti gestori deve essere adeguatamente analizzato, assicurando però un'efficace sintesi e coordinamento delle finalità cui il complesso dinamico sistema concorre a realizzare.

In quest'ottica di controllo direzionale un rilevante interesse assume la tecnica degli indici di equilibrio del bilancio (indici di redditività, di efficienza, di li-

quidità e di solvibilità), il cui uso consente una maggiore conoscenza degli andamenti gestionali anche in relazione alla dinamica dei movimenti economici e monetari della gestione.

L'esigenza della coordinazione dei vari aspetti della gestione (di natura tecnica, economica, patrimoniale e finanziaria) e del controllo dell'andamento dei fenomeni implicano la necessità di pianificare l'attività aziendale.

Con la pianificazione si fissano gli obiettivi aziendali e si indicano i mezzi, gli strumenti, le azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio-lungo termine. Le scelte di fondo fatte in sede di pianificazione devono, poi, essere concretizzate tramite la programmazione, la quale indica gli obiettivi intermedi e/o parziali da conseguire in un intervallo temporale breve traducendoli in piani operativi dettagliati o *budget*.

Il *budget* è lo strumento della programmazione aziendale articolato per centri di responsabilità che evidenzia gli obiettivi economico-finanziari da realizzare nell'esercizio successivo nonché le risorse da impiegare per conseguire i risultati previsti.

Il *budget* delle aziende di produzione costituisce, quindi, uno strumento interno di coordinazione della gestione a disposizione di chi amministra l'azienda, non è vincolante e può essere modificato ed aggiornato quando l'opportunità lo richiede. Il controllo di gestione attuato con il *budget*, che prende l'avvio negli ultimi mesi dell'anno precedente a quello cui si riferisce la programmazione per proseguire poi durante tutto l'esercizio, implica le seguenti operazioni:

- fissazione degli obiettivi dell'esercizio in adesione con la pianificazione strategica di medio periodo;
- predeterminazione dei livelli di spesa generali, analisi dei costi per centro di costi e definizione degli standard attesi;
- stesura del progetto di *budget* e successiva analisi del suo contenuto fra i settori interessati al fine di inserirvi eventuali varianti ed esaminare proposte alternative;

- rilevazioni dei dati a consuntivo per confrontarli con il *budget* al fine di calcolare gli scostamenti, analizzarli ed individuarne le cause;
- predisposizione di una regolare attività di reporting (rapporti informativi) per la direzione generale e il consiglio di amministrazione a supporto delle decisioni da prendere in ordine all'eventuale adozione di opportuni assestamenti del *budget*, con aggiustamenti e rettifiche richieste da eventuali variazioni del quadro di riferimento esterno o interno (il così detto *feed back*).

In tal modo tra programmazione e gestione si crea un circuito in continuo svolgimento che consente di affinare le tecniche previsionali e di assumere le più opportune azioni correttive.

Il controllo di gestione mira in sostanza, nel campo delle imprese, a realizzare tre esigenze fondamentali:

- a) verificare che le decisioni, prese in sede di pianificazione e tradotte in *budget*, siano concretamente attivate attraverso un effettivo conseguimento degli obiettivi aziendali dei singoli settori;
- b) intervenire sulle cause che sono alla base degli scostamenti tra dati di *budget* e dati effettivi che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi;
- c) rimodulare, se necessario, i programmi e/o gli obiettivi di produzione al fine di adeguare la capacità di mercato dell'impresa.

2.3 Controllo interno di gestione nelle pubbliche amministrazioni

L'estensione alle amministrazioni pubbliche di teorie, metodiche, tecniche ed esperienze di controllo di gestione consolidate nelle imprese non può non tener conto delle differenze esistenti tra i due mondi, atteso che queste ultime sono caratterizzate da una finalità di natura economica, che è interna all'impresa stessa, mentre la Pubblica Amministrazione, che rappresenta una realtà complessa, è rivolta a soddisfare bisogni pubblici in una certa misura esterni e normativamente determinati.

Ma questa diversità ontologica, fenomenica e teleologica non preclude che il "prodotto" dell'Amministrazione Pubblica possa essere misurato in termini quantitativi e qualitativi. Pur nella tendenziale affinità concettuale e procedurale del controllo di gestione, nell'ambito pubblico esso assume una peculiare finalità che è quella di consentire, in mancanza dei meccanismi di verifica di mercato, una valutazione anche economica dell'attività pubblica, agevolando in tal modo la trasparenza e l'informazione sulla gestione. I condizionamenti più rilevanti, che si incontrano nella introduzione del controllo di gestione nelle strutture pubbliche, riguardano: la definizione degli obiettivi, la valutazione omogenea dei costi, la natura e l'utilizzazione delle risorse. Detti condizionamenti assumono una diversa rilevanza in relazione alla tipologia strutturale e funzionale degli enti.

In linea preliminare, si osserva, che l'obiettivo dell'azienda pubblica non è volto alla massimizzazione del differenziale tra proventi e spese, ma è indirizzato alla realizzazione di fini istituzionali in condizioni tendenziali di equilibrio economico e di efficienza.

Si rileva, inoltre, che, a differenza di quanto avviene nel privato, nel quale la scelta aziendale è interna all'azienda stessa, negli enti le finalità pubbliche o di interesse pubblico sono in parte di origine esterna e sono caratterizzate da processi decisionali in cui la componente economica può trovare limiti in valutazioni politico-sociali. Ne consegue che nel settore pubblico si riscontra, rispetto al privato, un maggiore livello di rigidità degli obiettivi da perseguire. Infine, il superamento dell'asincronia, che caratterizza anche il settore pubblico, fra iniziative programmate ed attività di gestione può essere realizzato con l'instaurazione di un sistema di controllo interno che consenta di adattare lo svolgimento del processo gestionale al perseguimento delle scelte operate.

In particolare per gli enti locali gli obiettivi sono in parte individuati da scelte normative generali e di settore, in parte da documenti di programmazione economica e finanziaria a carattere nazionale e, per ultimo, dalle scelte che l'ente adotta,

nell'ambito della sua autonomia, sui livelli di organizzazione e di prestazione dei servizi.

La difficoltà afferente la determinazione di criteri che consentano la valutazione omogenea dei costi discende dal fatto che le prestazioni vengono offerte ed utilizzate al di fuori della logica di mercato e, quindi, senza riferimento ad un sistema di prezzi capace di segnalare, con il suo livello e le sue variazioni, informazioni relative ai costi di produzione, all'offerta e alla sua relazione con la domanda, lasciando così persistere soluzioni organizzative e produttive inadeguate alle richieste.

Inoltre, il concetto di costo pubblico è da porre in relazione ai diversi limiti che condizionano le prestazioni delle gestioni pubbliche. D'altra parte, se in tal modo resta compreso il sistema di incentivi e di sanzioni tipiche del mercato, permane l'esigenza razionale di impiegare i fattori produttivi nel rispetto di criteri economici. A tal fine si rendono necessarie informazioni più analitiche e l'individuazione di indicatori che consentano un ragionato apprezzamento dell'attività di gestione dei servizi. Siffatte connotazioni di rilievo generale assumono caratteristiche peculiari nell'ambito dell'ente territoriale in dipendenza dell'articolazione dei servizi in istituzionali, a domanda individuale e produttivi, per cui si rende necessaria la definizione di una metodologia di una correlativa ripartizione ponderata dei costi generali.

Per quanto concerne il condizionamento connesso all'utilizzazione delle risorse, si considera che i mezzi a disposizione delle amministrazioni pubbliche dipendono da scelte di ordine generale a fronte di bisogni sociali da soddisfare, variamente determinati in relazione alla situazione socio-economica della collettività.

Peraltro la scarsità delle risorse, costante nel settore pubblico, determina l'esigenza di razionalizzarne l'impiego ed impone la necessità di valutare se i fattori produttivi sono in grado di realizzare gli obiettivi programmati in modo efficace ed efficiente. In tale contesto l'analisi economica dell'ente pubblico non può non ri-

guardare i fatti di gestione inerenti ad un arco temporale più a lungo dell'esercizio e ciò in relazione al carattere permanente dei compiti istituzionali dell'ente stesso.

Per comuni e province, l'acquisizione delle risorse dipende in parte dal volume predeterminato dei trasferimenti e in parte dai limiti normativi del prelievo fiscale, per cui la scelta aziendale rimane limitata al margine discrezionale di quest'ultima e alla determinazione della copertura di alcuni servizi erogati. Il sistema si chiude con la necessità di assicurare equilibri di bilancio nel quadro degli indirizzi di politica economica generale.

In questo contesto lo strumento e le fasi del controllo gestionale attuano una verifica continua dell'azione pubblica ed in particolare del grado di soddisfacimento dei bisogni che l'hanno promossa e consentono di scegliere alternative allocazioni delle risorse e di variare le modalità operative.

2.4 Controllo di gestione sugli enti locali

Anche per gli enti locali si tratta, in definitiva, di conseguire una riqualificazione della spesa, razionalizzando le scelte gestionali ed ottimizzando l'efficienza e l'efficacia del funzionamento dell'organizzazione e della politica perseguita dall'ente nei vari settori di intervento.

In particolare per i detti enti, in aggiunta alla disciplina di base costituita dal decreto legislativo n.29, la materia trova una sua specificità di ordine generale nella legge n.142 del 1990 e nel decreto legislativo n.77 del 1994 ed in ulteriori spazi di autonomia statutaria e regolamentare.

L'esigenza di una valutazione di tipo economico delle risultanze e degli equilibri di bilancio, esposti in chiave esclusivamente finanziaria, ha trovato le prime risposte, anche operative, proprio nel mondo degli enti locali.

La prima embrionale disciplina è contenuta nell'art.22 del D.P.R. n.421 del 1979 che richiede la determinazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti dai diversi servizi dell'Amministrazione locale (sullo specifico argomento vedi n.2.9).

Successivamente, con l'art.27 del contratto collettivo di lavoro approvato con D.P.R. 17 settembre 1987, n.494, si delineano "in nuce" concreti elementi di una verifica aziendalistica della gestione degli enti locali, sia pure limitata a quelli di media e grande dimensione. In particolare, si prevede l'adozione della contabilità analitica, la conseguente valutazione dei costi per programmi e progetti, l'analisi dei relativi benefici e, a chiusura, l'introduzione del controllo di gestione.

Nella riforma del sistema delle autonomie locali, di cui alla legge n.142, il tema del controllo interno di gestione era rimasto marginale, prevedendosi solo un generico rinvio ad una disciplina statutaria.

In attuazione della delega conferita con legge 28 ottobre 1994, n.515, il recente nuovo ordinamento finanziario e contabile ha compiutamente disciplinato il controllo di gestione definendone le finalità, l'oggetto, i modi e i referenti. In particolare per quanto riguarda il contenuto si rileva che lo stesso viene compiutamente definito nelle sue connotazioni qualificanti che si pongono come sintesi dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico.

Peraltro, lo stesso risulta in coerenza logica con altre innovazioni relative all'attività programmatica, all'introduzione del conto economico ed alla conferma della contabilità economica.

Il decreto legislativo n.77, che a regime realizzerà il nuovo assetto economico-finanziario degli enti locali, ha stabilito che il controllo di gestione debba riguardare "l'intera attività amministrativa e gestionale" degli enti e che la relativa struttura operativa sia costituita in conformità a quanto previsto dall'art.20, comma 2°, del decreto legislativo n.29.

Certamente il nuovo modulo di controllo svilupperà tutte le sue potenzialità quando avrà trovato compiuta applicazione il nuovo sistema finanziario e contabile che prevede, come già segnalato, il rafforzamento della programmazione di medio termine, l'introduzione della contabilità economica, l'adozione di piani operativi annuali, l'articolazione delle strutture di centri di costo e di responsabilità dotati di

budgets, la formulazione di un conto economico, l'applicazione di regole contabili tendenti a dare rilevanza economica anche ad elementi finanziari della gestione.

E' da rilevare, però, che, negli ultimi anni, attraverso una serie di interventi legislativi settoriali e frammentati, si era già venuta delineando la tendenza ad abbandonare il tradizionale sistema di amministrazione per azienda, privilegiando moduli organizzativi e gestionali diversificati in cui sovente ricorreva il richiamo di concetti di produttività, economicità, efficienza come canoni generali di amministrazione.

Tale orientamento aveva assunto anche una particolare rilevanza nel mondo delle autonomie locali per aziende speciali produttrici di servizi caratterizzati da contenuti economici e tecnologici; con specifica normativa (D.P.R. n.902 del 1986) sono tuttora regolate le relative attività gestionali secondo canoni privatistici ed in aderenza alle esigenze di mercato.

Le più significative connotazioni di questa nuova regolamentazione riguardano:

- a) il piano di programma con cui la commissione amministratrice dell'azienda, secondo gli indirizzi determinati dall'ente locale, formula le scelte e determina gli obiettivi che si intendono perseguire indicando, fra l'altro:
 - i livelli di erogazione dei servizi e gli indici di produttività raffrontati nel tempo e nello spazio con i stati disponibili di altre aziende del settore;
 - il programma di investimenti e, quindi, le relative priorità, nonché le modalità di finanziamento degli stessi, adempimenti tutti che implicano l'applicazione di metodologie di valutazione di tipo aziendalistico, compresa la considerazione comparativa delle varie opportunità offerte dal mercato;
- b) il bilancio pluriennale articolato per programmi e progetti con le previsioni di costi e ricavi di gestione;
- c) in caso di aziende pluriservizio la necessità di individuare adeguati criteri di ripartizione dei costi comuni unitamente all'obbligo della rilevazione separata dei

costi e dei ricavi di esercizio di ciascuna gestione; ciò implica un'azienda impostata su un sistema contabile analitico nel quale oltre la rilevazione per centro di costo o di responsabilità sia presente una suddivisione che permette la rilevazione del costo per singolo servizio. Tutto ciò comporta la sostituzione della tradizionale contabilità fondata sulla rilevazione degli impegni di spesa e degli accertamenti d'entrata con quella basata, invece, sulla rilevazione dei costi e ricavi di esercizio:

- d) l'utilizzo del controllo budgetario in modo da seguire l'andamento economico della gestione con controlli periodici in grado di favorire interventi correttivi;
- e) una connotazione tipicamente manageriale prevista per l'organo di direzione al quale spetta, fra l'altro, l'adozione dei provvedimenti necessari per il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dei vari servizi.

2.5 Criteri dell'efficienza e dell'efficacia

L'attuazione di un sistema di controllo interno richiede una preventiva individuazione dei criteri gestionali dell'efficienza, economicità, produttività ed efficacia, che costituiscono il nucleo tematico di detto modulo.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che siffatte categorie, oltre ad esprimere contenuti rapportabili a forme indirette di legittimità desumibili da una considerazione unitaria dell'attività complessiva dell'ente, costituiscono canoni di prevalente contenuto economico mutuati dalla scienza aziendalistica ed introdotti nel settore pubblico per razionalizzarne l'organizzazione e la gestione.

La valutazione in senso sostanziale della gestione di una qualunque amministrazione pubblica implica di per sé l'adozione, come riferimento, dell'efficienza e dell'efficacia cui si aggiunge l'economicità atteso che il vincolo della limitatezza delle risorse sussiste anche per le organizzazioni "non profit".

Da qui l'esigenza di individuare i contenuti specifici di ogni singola espressione pur nella consapevolezza che gli stessi non possono non tenere conto della

diversità fra il settore privato in cui l'organizzazione, essendo a scopo lucrativo, persegue obiettivi di spiccato interesse individuale (massimizzazione risultato finanziario) ed il settore pubblico in cui l'organizzazione colloca la propria scelta, ispirata ad interessi della comunità nel contesto della realtà sociale in cui opera. Ed è per questi condizionamenti che è difficile pervenire ad un consolidamento definitivo e generalmente accettato dei relativi concetti.

Sul presupposto che l'ente pubblico deve perseguire il migliore risultato possibile, l'efficienza tende ad esprimere il rapporto esistente tra i beni e i servizi prodotti e le risorse impiegate per produrli. Essa si articola in efficienza gestionale (economicità) intesa come utilizzazione di una combinazione di fattori, che in presenza di un dato sistema di prezzi, minimizzi il costo di un livello quali - quantitativo di produzione discrezionalmente determinato; ed efficienza tecnica (produttività) intesa come il massimo livello di prodotto tecnicamente conseguito data la quantità di fattori di produzione disponibili.

Conseguentemente l'efficacia esprime il rapporto fra risultati desiderati e risultati effettivamente conseguiti.

La dicotomizzazione dei concetti di efficienza e di efficacia, utile sul piano definitorio e tecnico in quanto afferisce a due aspetti di uno stesso problema, perde rilevanza quando con riferimento all'analisi globale del processo di produzione pubblico, si rende necessario esprimere un giudizio valutativo dello stesso. In tal caso, infatti, non si può non tenere conto contemporaneamente sia dell'efficienza dei fattori di produzione che dell'efficacia del prodotto e ciò perché l'azione dell'amministratore si deve porre in un quadro di razionalità di comportamento che deve ubbidire in modo rigoroso allo schema mezzi-fini. E l'azione è razionale nella misura in cui persegue in una data situazione concreta i fini, servendosi dei mezzi che, fra quelli di cui l'amministratore dispone, sono intrinsecamente più adatti per ragioni comprensibili e verificabili sul piano della scienza empirica positiva.

A fronte, quindi, di dati scopi propri di un programma o progetto e di mezzi limitati, la razionalità del comportamento si estrinseca nella sua coerenza, ossia nell'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini.

Da ciò l'equazione azione economica efficiente ed efficace = azione razionale, da tenere nell'ambito di un determinato contesto operativo caratterizzato in modo prevalente di interessi pubblici di regola discrezionalmente valutati.

2.6 Prime attuazioni del controllo interno di gestione da parte di enti locali

La Sezione ha avviato, nel 1994, una prima indagine per conoscere gli enti che avevano già disciplinato nello statuto il controllo economico interno di gestione e che, a tale disciplina, avevano dato attuazione.

Le risposte pervenute non sono state numerose, probabilmente perché tale forma di controllo era prevista dall'art.57, ultimo comma, della legge n.142 del 1990 come facoltativo ed è divenuto obbligatorio solo per effetto dell'art.40 del decreto legislativo n.77 del 1995.

Si considera, inoltre, che il modulo operativo deve essere ancora compiutamente definito nella pratica e potrà essere calato nella realtà degli enti locali in concomitanza dell'attuazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile.

Si è trattato di un primo approccio conoscitivo di un fenomeno complesso ed articolato che, comunque, merita di esser seguito anche in futuro nella duplice considerazione che riguarda lo strumento di verifica per l'attuazione dei criteri di efficienza, economicità ed efficacia della gestione e che questa Sezione è tenuta, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n.20, e dare valutazioni sul funzionamento dei controlli interni degli enti.

Pur nella limitatezza del campione le risposte pervenute hanno fornito utili indicazioni non solo in ordine alla previsione o meno del controllo nello statuto, ma anche per quanto concerne l'esistenza o l'avvio di procedure informatiche, alla sua

imputazione soggettiva e all'avvio dell'attività sia pure in via sperimentale e parziale.

In particolare 116 enti su 147 hanno previsto nello statuto l'adozione di tale modulo mentre sono pochi quelli che hanno dato avvio a procedure di tipo informatico.

Dalle risposte non emerge, inoltre, se si tratti di un sistema informatico generale che può essere utilizzato in sede di controllo di gestione oppure di un sistema informatico specifico per il controllo stesso. Questo aspetto non è secondario perché la seconda soluzione appare particolarmente utile negli enti di maggiore dimensione, consentendo una valutazione differenziata ed autonoma da parte delle strutture di controllo. Più numerose sono le risposte che forniscono indicazioni circa la struttura prescelta che viene di volta in volta individuata nel Collegio dei revisori, nei dirigenti, in appositi uffici, in un sistema misto, nel direttore della Ragioneria.

Per quanto riguarda l'imputazione al Collegio dei revisori, si richiamano le considerazioni che vengono di seguito svolte in questa parte della relazione, (punto 2.7) e, d'altra parte, le indicazioni normative sulla scelta delle strutture operative sono intervenute solo con l'art.41 del decreto legislativo n.77 del 1995, che fa riferimento a quanto prevede dall'art.20, comma 2°, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29.

Infine, l'avvio di una effettiva attivazione del controllo interno è limitato a pochissimi casi, nei quali comunque le iniziative hanno carattere sperimentale e riguardano solo alcuni servizi.

La scelta della gradualità appare particolarmente opportuna in relazione all'approntamento ed alla sperimentazione di modelli concreti.

Dalla lettura delle risposte risulta che alcuni enti hanno supportato le proprie iniziative con studi che rappresentano sia l'esperienza acquisita in materia, sia potenziali proiezioni future.

Gli studi, hanno riguardato anche possibili contenuti delle rilevazioni periodiche, delle verifiche, delle valutazioni e delle relazioni. In pochi casi, di particolare rilievo, risulta la individuazione di indicatori finanziari per la gestione del bilancio, di indicatori patrimoniali, di indicatori di natura economica validi sia per i servizi istituzionali che per quelli produttivi e a domanda individuale.

Non mancano, inoltre, i modi di valutazione analitica dei risultati raggiunti, con interessanti raccordi con il processo di formazione del bilancio.

Per quanto concerne, infine, gli ostacoli che le amministrazioni degli enti locali hanno incontrato nell'attivare il controllo economico interno di gestione, le risposte fornite possono essere ricondotte ad un comune denominatore, essendo univoche nell'evidenziare che il controllo sarà attivato "non appena entreranno in vigore le nuove norme statali disciplinanti la contabilità in senso economico".

Nessuno degli interpellati ha, invece, fatto riferimento ad altre cause quali le carenze di personale idoneo, la mancanza di un sistema informatico adeguato, la indisponibilità degli organi di direzione politica e amministrativa.

2.7 Esame delle risultanze delle relazioni dei collegi dei revisori

Nell'esporre la collocazione del referto del Collegio dei revisori dei conti nel contesto di una valutazione sul funzionamento dei controlli interni di gestione si fa riferimento alla normativa ed alla pratica applicativa del 1993.

In relazione al primo aspetto appare utile sviluppare brevi considerazioni sull'evoluzione legislativa che l'organo ha avuto, nel tempo, sia sotto il profilo dei compiti che della composizione.

Nel vecchio ordinamento comunale e provinciale la funzione dei revisori dei conti era quella di verificare, attraverso il controllo delle cifre esposte nel conto e nel rapporto di esse con i documenti di carico e scarico, la esattezza della contabilità e la regolarità dei documenti giustificativi. Questa Sezione, peraltro, già nella relazione sulle gestioni del 1981, aveva evidenziato la necessità che il referto non si

limitasse al riscontro dei dati globali della gestione, ma che riguardasse anche una valutazione di tutto l'andamento gestionale.

Una prima svolta innovativa di grande rilievo si è avuta con la legge n.144 del 1989, che ha, significativamente, allargato i compiti del Collegio alla gestione economico-finanziaria, alla amministrazione del patrimonio, alla regolarità fiscale, e che ha richiesto più specifiche qualificazioni professionali per i revisori.

L'evoluzione successiva, realizzata con la legge n.142 del 1990, ha ulteriormente accentuato la richiesta di professionalità adeguate e ha meglio puntualizzato i compiti dell'organo di revisione con il riferimento all'attività di collaborazione al Consiglio nelle sue funzioni di controllo e di indirizzo, alla vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria, alla attestazione di rispondenza del conto alla gestione, alla formulazione di rilievi e proposte per una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

Il Ministero dell'interno, con proprio decreto del 4 ottobre 1991, nel determinare il trattamento economico attribuibile ai revisori dei conti, ha anche indicato contenuti minimi per i loro compiti, ripartendoli, secondo la natura delle attività, in pareri, in vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria, in relazione e referto, in proposte, in partecipazione alle sedute consiliari.

Nell'occasione è stato, anche, ipotizzato l'allargamento, con norme secondarie, ad altre attività per quanto concerne, in particolare, la collaborazione con il consiglio, nonché al controllo economico interno di gestione. Sulla possibilità di affidamento di quest'ultimo compito sono sorti, fin dall'inizio, dubbi, nella considerazione che, pur qualificandosi l'attività dei revisori come controllo interno, la sua natura e le sue stesse finalità sembrano presentare aspetti non riconducibili al tipico controllo economico di gestione.

In particolare, i punti di scostamento riguardano gli obiettivi programmati dagli enti, oggetto di verifica sullo stato di attuazione in sede di controllo di gestio-

ne, mentre l'apporto dei revisori può essere collaborativo sulla loro definizione attraverso l'assistenza al Consiglio nell'esercizio di funzioni di indirizzo.

Nel controllo di gestione si tratta di una verifica di risultati, di funzionalità dell'organizzazione, di efficacia, efficienza e livello di economicità per singoli servizi da fornire ad amministratori ai fini di una valutazione sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi ai fini di una valutazione sull'andamento dei servizi stessi, mentre il controllo dei revisori si sostanzia in rilievi, considerazioni e proposte da fornire ai soli amministratori.

In sostanza, mentre la natura delle valutazioni del controllo interno è economica, quella del controllo dei revisori riguarda prevalentemente la "regolarità" della gestione.

Certamente l'introduzione di un bilancio anche economico, ai sensi del decreto legislativo n.77 e la conseguente verifica di regolarità, non solo contabile e finanziaria, ma anche economica, finisce per aumentare l'area di sovrapposizione fra controllo interno di gestione ed attività dei revisori.

L'imputazione ad un organo diverso della funzione di controllo interno sembra trovare pieno conforto nell'art.41 del citato decreto legislativo n.77. Per quanto concerne, in generale, la natura ed i contenuti dell'attività dei revisori dei conti, si ricorda che questa Sezione ha adottato apposita deliberazione integrativa in data 15 maggio 1992.

Nell'occasione si è ritenuto che all'organo spetti una attività complessa e che, a fronte di una generica determinazione legislativa, siano da individuare specifici contenuti del referto:

- per l'attività di collaborazione al Consiglio nel bilancio preventivo, nelle variazioni di bilancio, nei piani finanziari, nei programmi di investimento, nelle modalità di organizzazione dei servizi, nella programmazione della gestione patrimoniali, nei rapporti con le istituzioni e con le aziende dell'ente.;

- per l'attività di vigilanza non solo negli aspetti contabili formali emergenti dalle scritture, ma anche negli aspetti sostanziali di natura finanziaria, patrimoniale, economica, con riferimento alle procedure per l'acquisizione delle entrate e per l'erogazione delle spese, all'attività contrattuale, alle regole sui limiti della gestione finanziaria e patrimoniale, all'amministrazione dei beni e relativa contabilità, alla regolarità del procedimento e alla completezza della documentazione, alla regolarità degli adempimenti fiscali.

Per i compiti di attestazione di conformità dei dati del rendiconto con quelli delle scritture dell'ente, nonché per i rilievi e proposte finalizzati ad una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione non si è ritenuto, invece, per la chiarezza del testo normativo, di fornire specificazioni ulteriori.

Da ultimo la materia della revisione economico-finanziaria è stata regolata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, nel più ampio contesto del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Nell'inviare ad altra sede gli approfondimenti sul testo del 1995, si è ritenuto utile, come primo approccio di valutazione sul funzionamento dei controlli interni, verificare, con riferimento alla situazione del 1993, attraverso le relazioni acquisite, quali attività, in concreto, abbiano svolto i revisori e, quindi, come la prassi abbia riempito di contenuti le funzioni non del tutto definitive nella legge n.142 del 1990.

L'esame delle relazioni è stato condotto nella considerazione che le funzioni attribuite ai revisori dei conti non costituiscono segmenti staccati di attività diverse ma sono da riportare attraverso le loro reciproche connessioni, ad una visione unitaria. Tuttavia il nucleo essenziale della funzione è dato dalla attività di vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria e sulla conseguente attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

In un sistema ordinamentale, tendenzialmente compiuto, nel quale gli aspetti contabili e finanziari sono disciplinati dalla legge, dagli statuti e dai regolamenti, l'attività di vigilanza dei revisori riguarda sostanzialmente una verifica di legittimità

sotto il profilo della corretta assunzione di atti e della relativa corretta scritturazione, mentre la regolarità finanziaria è, piuttosto, da ricondurre al rispetto di principi e di regole che sono posti a tutela degli equilibri di bilancio degli enti e dei limiti che riguardano l'attività gestionale nel suo complesso.

Nella formulazione delle relazioni non è dato riscontrare una omogeneità di impostazione; risultano di volta in volta indicazioni in ordine alla tenuta della contabilità, alla relativa documentazione, all'acquisizione dell'entrata ed all'erogazione della spesa, alla evidenziazione di aspetti che incidono sull'andamento di bilancio.

Per quanto concerne la contabilizzazione, di regola, si fa riferimento alla tenuta del conto finanziario, del conto del patrimonio, del registro degli inventari, di registri e partitari diversi e della contabilità fiscale, mentre per la documentazione le indicazioni più frequenti si guardano le attestazioni dei responsabili dei servizi finanziari sulla copertura delle spese, la tenuta dell'albo dei beneficiari di contributi, sussidi e benefici di natura economica, la regolarità degli adempimenti fiscali, il versamento dei contributi assistenziali e previdenziali del personale, l'osservanza delle disposizioni sulla Tesoreria unica, l'attestazione dei debiti fuori bilancio e delle passività arretrate, il conto annuale per la rilevazione delle competenze al personale, l'utilizzazione conforme a leggi dei fondi a destinazione vincolata, i limiti di mantenimento del fondo di incentivazione.

Per le entrate e per le spese si formulano, di regola, indicazioni circa il rispetto del principio della competenza, le variazioni della consistenza dei residui, con particolare riferimento alla sussistenza ed esigibilità di quelli attivi ed alla sussistenza e perenzione di quelli passivi, ai mandati di pagamento emersi in forza di provvedimenti esecutivi ed agli accertamenti degli investimenti in relazione ai piani finanziari.

I revisori dei conti, nel considerare l'andamento del bilancio, riferiscono in particolare, sulle iniziative poste in essere dagli amministratori per mantenere gli equilibri in corso di esercizio, sulla copertura minima dei costi dei servizi a doman-

da individuale, sulla copertura dei servizi produttivi, sulla esistenza o meno di condizioni strutturalmente deficitarie, sulla ripartizione delle quote degli oneri di urbanizzazione, su utilizzazione dell'avanzo di amministrazione. Vengono, inoltre, presi in esame, con rilievi ovviamente diversi caso per caso, l'attività contrattuale la gestione dei beni patrimoniali e gli investimenti.

All'attività di vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria consegue l'attestazione di rispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione e del conto del Tesoriere con le scritture contabili dell'ente.

Le relazioni si limitano, quasi sempre, ad una generica dichiarazione di uniformità, ma in alcuni casi, più correttamente, si dà conto, sotto il primo profilo, del rapporto fra dati contabili e deliberazioni e documenti giustificativi, fra i risultati di ciascun capitolo e le scritture contabili ed, infine, fra le risultanze del conto consuntivo con la contabilità, distintamente per gestione corrente, per gestione in conto capitale, per ripresa dei residui attivi e passivi e per partite di giro.

Per quanto concerne il conto del Tesoriere si fa riferimento alla regolarità della documentazione di questo, alle verifiche periodiche per il raffronto con la contabilità dell'ente, alla corrispondenza fra conto di cassa finale dell'esercizio precedente e consistenza di cassa finale risultante dal conto, alla corrispondenza fra riscossioni in conto competenze e residui ed importi registrati nella contabilità dell'ente ed a seguito di entrate date in carico al Tesoriere con appositi ruoli o con reversali d'incasso, alla corrispondenza fra pagamenti in conto competenza e residui ed importi registrati nella contabilità dell'ente a seguito di mandati emessi in forza di provvedimenti e regolamenti estinti, alla corrispondenza fra fondo di cassa a fine esercizio e corrispondenza di cassa finale risultante dal conto.

Di particolare importanza, e completamento dell'attività più specifica del collegio dei revisori, è l'allargamento dei compiti alla formulazione di criteri e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

Si tratta di una funzione generalmente non svolta per il motivo, ripetutamente espresso, della mancata introduzione della contabilità economica.

L'altro compito, previsto dalla legge, relativo alla collaborazione con il Consiglio nelle sue funzioni di controllo e di indirizzo è stato indicato da questa Sezione nella deliberazione n.2 del 1992 con riferimento, al bilancio preventivo ed alle variazioni in corso di esercizio, ai piani finanziari per gli investimenti, ai programmi di gestione patrimoniale, alla organizzazione di servizi, ai rapporti con le aziende e le istituzioni, ed controllo interno di gestione.

Nella relazione dei revisori si trovano numerose indicazioni su tali argomenti, indicazioni che, peraltro, sono specifiche dei singoli enti in relazione alla disciplina rimessa agli statuti ed ai regolamenti.

2.8 Indagine su alcune patologie evidenziate dai collegi dei revisori dei conti

In attesa che il nuovo modulo di controllo possa col tempo acquisire, anche sul piano attuativo, una propria individualità che ne permetta un esercizio proficuo e mirato, la Sezione, ponendosi su un piano sostanziale di continuità logica e sistematica con la metodologia seguita nella relazione per il 1992, ha esaminato le relazioni del collegio di revisione che accompagnano i consuntivi dell'esercizio 1993 delle province e dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

Sulla base della disciplina ordinamentale di settore sono state individuate venti tipologie di anomalie che unitariamente considerate, hanno consentito la rilevazione, ancorché parziale, della situazione degli enti esaminati sia sotto il profilo gestionale che sotto quello più strettamente tecnico di un'aderenza agli aspetti più rilevanti di regolarità contabile e finanziaria.

L'esame è stato effettuato sulla totalità delle relazioni dei collegi dei revisori delle 92 province e sulle relazioni dei collegi di revisori di 1.257 comuni sui 1.325 di competenza della Sezione, non essendo pervenute le relazioni dei collegi dei revi-

sori di 68 comuni dei quali è stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario. Ne è risultata una situazione per ciascun ente e un'altra con sommatoria a carattere regionale.

Queste ultime due sono rappresentate nel quadro sinottico riportato a fine capitolo.

Le suindicate modalità operative, subiranno nel futuro un'evoluzione, atteso che il parametro di riferimento per un giudizio valutativo dell'esercizio della funzione revisionale sarà dato anche dal conto consuntivo, contenente elementi che, opportunamente elaborati, possono disvelare anomalie nella gestione dell'ente non rilevate dal collegio di revisione.

Ciò premesso, la Sezione evidenzia che 61 comuni non hanno inviato né la relazione della giunta né quella del collegio dei revisori; 30 non hanno inviato la relazione della Giunta e 6 non hanno inviato la relazione dell'organo di revisione. Per detti enti non è spiegabile l'assenza dei suindicati documenti dato che essi costituiscono un passaggio essenziale della serie procedimentale sfociante nella delibera approvativa del conto.

Si rileva inoltre che per 500 comuni manca una corrispondenza tra relazione dei revisori e relazione della Giunta, la qual cosa è sintomatica di una carenza di coordinamento dialettico fra i due organi, dei quali il primo assume una funzione di controllo; 552 relazioni delle giunte sono state solo lette dagli organi di revisione, che, invece, hanno proceduto ad un esame delle stesse in 274 casi.

In ordine alla tenuta degli inventari e del patrimoni, settore quest'ultimo che ha ricevuto una compiuta disciplina nell'art.72 del decreto legislativo del 25 febbraio 1995, n.77, afferente il nuovo ordinamento delle autonomie locali, dalle relazioni dei revisori emerge che ben 205 comuni mancano di inventari dei beni patrimoniali e demaniali; 283 hanno inventari incompleti; 130 hanno inventari in corso di elaborazione; 161 hanno inventari non aggiornati; mentre 14 comuni non hanno consegnato il relativo documento ai revisori.

Tutto ciò evidenzia un perdurante e diffuso inadempimento dell'obbligo di una regolare gestione del settore che comporta una parziale conoscenza dei beni dell'ente con eventuale danno economico, qualora trattasi di beni fruttiferi, perseguibile in sede giurisdizionale. Inoltre in 65 relazioni dell'organo di revisione è stata omessa la verifica della situazione patrimoniale dell'ente.

In ordine, poi, al settore dei servizi, dalle relazioni dell'organo di revisione emerge che solo 26 comuni ubicati nel centro-sud, presentano irregolarità nella copertura dei costi relativi, la qual cosa evidenzia che nel settore vi è una diffusa sensibilità ad osservare i parametri normativamente determinati.

Nell'accezione patologie, ammontanti complessivamente a 43, va fatta rientrare una serie di ipotesi non riconducibili ad unità, perché afferiscono ad aspetti diversi di alcuni servizi (mattatoi, mercati, palazzi dei congressi, ecc...) che non vengono gestiti con una logica imprenditoriale: viene, in tal modo scaricata sulla collettività la maggior parte del costo relativo, pur in presenza di limitati profili di interesse pubblico, peraltro ampiamente compensati da una situazione gestionale negativa.

Altro esempio afferisce alla mancata ricezione nel conto consuntivo del risultato di gestione delle aziende farmacie comunali dovuta al ritardo con cui sono stati approvati i conti consuntivi di queste ultime.

Numerosi sono altresì i rilievi dei revisori in ordine alla omessa riscossione di fitti, canoni e crediti, riscontrati in 51 enti rispetto agli esaminati.

La rilevata mancata riscossione dei fitti in molti casi è dovuta, come dinanzi esposto, all'assenza o comunque alla disordinata tenuta degli inventari dei beni dell'ente che rende difficile l'individuazione del credito da riscuotere. In altri casi, a base della omessa riscossione vi è la disorganizzazione degli uffici amministrativi e la lentezza con cui si procede all'attivazione delle azioni di recupero dei crediti.

L'omessa riscossione riguarda, prevalentemente, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti, l'ICIAP, i fitti attivi e la tassa sull'occupazione degli spazi pubblici.

In particolare, per quanto concerne i canoni di locazione di beni immobili, la Sezione rileva che alcuni di questi risultano occupati di fatto per cui di solito non vi è corresponsione di corrispettivo per l'uso relativo; altre volte i canoni convenuti non sono rapportati alla consistenza in metri quadri del bene, per cui essi sono sproporzionati per difetto rispetto all'estensione del bene utilizzato; frequente è, poi, il caso di locatari morosi per canoni scaduti rispetto ai quali l'ente ha omesso di attivarsi.

Nel rinviare ad altra parte della relazione l'esame del diffuso fenomeno dei debiti fuori bilancio, questa Sezione rileva che numerosi sono i casi di situazioni debitorie, contratte senza rispettare le prescritte forme di contabilità pubblica e non soddisfatte, che hanno originato provvedimenti esecutivi per somme rilevanti. Sintomatico è il caso del comune di Messina che è stato oggetto di atti di pignoramento per complessivi 19.268 miliardi.

Persiste il fenomeno, alquanto diffuso, della non applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui di parte corrente che, a termini della disciplina vigente, possono essere conservati nel conto residui per un biennio a decorrere dall'esercizio in cui l'impegno si è perfezionato.

Rilievi sono stati formulati dall'organo di revisione anche in ordine alla omessa cancellazione di residui attivi che hanno scarsa probabilità di tramutarsi in entrate effettive e che inficiano l'attendibilità del risultato finale di amministrazione del consuntivo degli enti. Le suindicate patologie riguardano 172 comuni. Sono stati, infine, riscontrati complessivi 59 casi di mancata utilizzazione o di ritardo nella utilizzazione di mutui contratti per l'esecuzione di opere pubbliche od altri investimenti. In entrambi i casi poiché l'ente è costretto a rimborsare rate di ammortamento del mutuo prima del suo impiego effettivo, si ha una potenziale lievitazione del costo dell'opera.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
ASSEMBLEA RELAZIONE GIUNTA E/O	1	84																			
ALIANZA CORRELAZIONE TRA																					
RELAZIONE REVISORI E RELAZIONE																					
GIUNTA																					
CONFERENZA TRA SCRITTURE																					
CONFERENZA CONSUMITIVA E TRASPARENZA																					
ARTICOLI DI CASO																					
ARTICOLI																					
ATTENZIONE COPERTURA SPAZI																					
PER IMPUGNI RESPONSABILI																					
PER IL FINANZIAMENTO																					
AMMISSIBILITÀ VERIFICA																					
SITUAZIONE PATRIMONIALE																					
OMNIA VERIFICA SITUAZIONE																					
PATRIMONIALE																					
PATRIMONIALE SU DEBITI FUORI																					
BIANCHE																					
ARRIGOARE COPERTURA COSTI E																					
SERVIZI E PATOLOGIE SU SERVIZI																					
ACCERTAMENTO EFFETTIVA																					
TRADUZI PATOLOGIE																					
OMNIA RASIONE FRII																					
OMNIA RASIONE FRII																					
SANONAI, CREDITI, SOLLECITO																					
ILLEGITIMO UTILIZZO DI FONDI A																					
DESTINAZIONE SPECIFICA																					
UTILIZZO FONDI STRUTTURALI CEE																					
PATOLOGIE COMPENSI																					
INCENTIVI																					
APPALTI E FORNITURE, PATOLOGIE																					
E CONTENUTO																					
ANALISI PROPOSTE SU SERVIZI																					
ANALISI CONTROLLO SU SERVIZI																					
ESISTENZA DI UNA CONTABILITÀ																					
ECONOMICA																					
RELAZIONE INSUFFICIENTE																					
MANCANZA UTILIZZO MUTUI																					
TOTALE NAZIONALE	98	1326	61	5	2	793	65	128	69	172	230	4	0	3	44	659	190	8	175	59	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSENZA RELAZIONE GIUNTA E/O RELAZIONE REVISORI

G=RELAZIONE GIUNTA R=RELAZIONE REVISORI

GR=RELAZIONE GIUNTA E REVISORI

Conteggio di T1

T1

Reg	G	R	GR	(vuote)	Totale compless
PIEMONTE	0	0	1	0	1
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	1	0	3	0	4
LIGURIA	1	0	0	0	1
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0
VENETO	2	0	1	0	3
FRULI V. GIULIA	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	1	1	1	0	3
TOSCANA	0	0	0	0	0
UMBRIA	0	0	1	0	1
MARCHE	1	1	0	0	2
LAZIO	8	0	8	0	16
ABRUZZO	0	1	0	0	1
MOLISE	0	0	0	0	0
CAMPANIA	6	1	19	0	26
PUGLIA	3	0	3	0	6
BASILICATA	0	0	0	0	0
CALABRIA	2	1	4	0	7
SICILIA	2	1	18	0	21
SARDEGNA	3	0	2	0	5
TOTALE COMPLESSIVO	30	6	61	0	97

IMPOSSIBILITA' VERIFICA INVENTARI

A=ASSENZA B=INCOMPLETEZZA C=IN CORSO DI ELABORAZIONE D=NON AGGIORNATI

E=NON E' STATO CONSEGNATO IL DOCUMENTO

Conteggio di T6

T6

Reg	A	B	C	D	E	(vuote)	Totale compless
PIEMONTE	4	10	1	14	1	0	30
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	18	28	27	35	0	0	108
LIGURIA	4	7	4	3	0	0	18
TRENTINO ALTO ADIGE	5	3	2	0	0	0	10
VENETO	23	18	12	12	0	0	65
FRULI V. GIULIA	5	6	4	3	0	0	18
EMILIA ROMAGNA	12	19	13	15	1	0	60
TOSCANA	20	21	11	18	0	0	70
UMBRIA	2	4	1	2	0	0	9
MARCHE	8	12	3	4	0	0	27
LAZIO	14	9	12	12	2	0	49
ABRUZZO	6	6	3	9	0	0	24
MOLISE	3	0	2	0	0	0	5
CAMPANIA	24	32	5	11	8	0	80
PUGLIA	31	25	11	13	0	0	80
BASILICATA	4	3	5	1	0	0	13
CALABRIA	13	18	3	0	0	0	34
SICILIA	6	51	5	6	1	0	69
SARDEGNA	3	11	6	3	1	0	24
TOTALE COMPLESSIVO	205	283	130	161	14	0	793

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IRREGOLARE COPERTURA DEI COSTI E SERVIZI
 I=IRREGOLARE COPERTURA DEI COSTI E SERVIZI
 P=PAATOLOGIE
 Conteggio di T9 T9

Reg	I	P	(vuote)	Totale compless
PIEMONTE	0	2	0	2
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0
LOMBARDIA	0	4	0	4
LIGURIA	0	0	0	0
TRENTINO ALTO ADIGE	0	1	0	1
VENETO	0	3	0	3
FRULI V. GIULIA	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	3	0	3
TOSCANA	0	1	0	1
UMBRIA	1	0	0	1
MARCHE	0	3	0	3
LAZIO	5	8	0	13
ABRUZZO	2	1	0	3
MOLISE	1	0	0	1
CAMPANIA	4	10	0	14
PUGLIA	1	2	0	3
BASILICATA	0	0	0	0
CALABRIA	2	1	0	3
SICILIA	7	4	0	11
SARDEGNA	1	0	0	1
TOTALE COMPLESSIVO	26	43	0	69

OMESSA RISCOSSIONE FITTI CANONI CREDITI
 O=OMESSA S=SOLEFCITO
 Conteggio di T11 T11

Reg	O	S	(vuote)	Totale compless
PIEMONTE	2	1	0	3
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0
LOMBARDIA	5	10	0	15
LIGURIA	0	7	0	7
TRENTINO ALTO ADIGE	1	6	0	7
VENETO	4	11	0	15
FRULI V. GIULIA	1	1	0	2
EMILIA ROMAGNA	0	8	0	8
TOSCANA	4	12	0	16
UMBRIA	1	5	0	6
MARCHE	0	6	0	6
LAZIO	6	13	0	19
ABRUZZO	4	8	0	12
MOLISE	1	0	0	1
CAMPANIA	11	18	0	29
PUGLIA	0	23	0	23
BASILICATA	0	3	0	3
CALABRIA	3	16	0	19
SICILIA	3	17	0	20
SARDEGNA	5	14	0	19
TOTALE COMPLESSIVO	51	179	0	230

Com'è noto tra le varie funzioni assegnate ai revisori particolare rilievo assume quella che si concretizza in proposte svolte a migliorare la efficienza, la produttività ed economicità nella gestione dell'ente.

Orbene tale funzione di propulsione e di stimolo, che potrebbe investire gli aspetti più diversi dell'organizzazione e dell'attività dell'ente, è stata scarsamente esercitata dall'organo di revisione che in tal modo non ha adempiuto ad uno degli obblighi specifici e più qualificanti della sua funzione di collaboratore "del consiglio".

Peraltro il dato di "assenza di proposte" (659), unitamente a quello relativo al "mancato controllo sui servizi" (190) e a "relazioni insufficienti" (175) evidenziano, in termini di valutazione complessiva, un inadeguato funzionamento di detto organo, spesso causato anche da un insufficiente supporto organizzativo di personale e di mezzi, che non ha consentito una più incisiva azione di controllo, anche in concomitanza dell'attività gestoria dell'ente.

Conclusivamente, la Sezione ha condotto un esame sul contenuto delle relazioni dei revisori, ma occorre, tramite un collegamento con i dati dei conti, anche evidenziare eventuali fatti gestionali negativi che non hanno trovato il dovuto riscontro nelle relazioni stesse. Al riguardo si richiamano le considerazioni svolte nel trattare il fenomeno delle anticipazioni di cassa.

In avvenire il programma di controllo ai sensi dell'art.3 della legge 20 del 1994 dovrà ricomprendere, nel senso sopra chiarito e per un numero limitato di enti, una verifica allargata ai fenomeni significativi.

2.9 Esame delle risultanze delle rilevazioni delle Giunte

L'area delle interconnessioni, oggettive sugli stessi fatti amministrativo-contabili e funzionali per la considerazione che gli amministratori devono riservare alle osservazioni in corso di esercizio da parte del Collegio dei revisori e che il Collegio dei revisori deve riservare alle indicazioni fornite dalla Giunta a chiusura

di esercizio, non può non determinare un conseguente collegamento fra le relazioni rese dai due organi ai fini di una complessiva valutazione dell'andamento della gestione degli enti locali.

L'attendibilità e la trasparenza dei conti e dei bilanci costituiscono esigenza comune al settore pubblico ed al settore privato e non dipendono solo dalla determinazione delle somme esposte, secondo corretti principi contabili, ma anche da una informativa essenziale per comprendere e valutare l'andamento della gestione.

La relazione illustrativa del conto consuntivo è prescritta per tutti gli enti pubblici, mentre il codice civile la prevede, a corredo del bilancio di esercizio, solo per alcuni tipi societari, ed il recente recepimento di direttive comunitarie ne ha anche fissato contenuti minimi.

Tuttavia il documento assume rilevanza diversa per gli amministratori pubblici, che gestiscono risorse in parte coattivamente acquisite e per fini generali e collettivi, rispetto agli amministratori privati, per i quali si tratta di giustificare l'uso di risorse private ed illustrare il bilancio con ulteriori elementi in funzione dell'affidamento dei terzi.

Per quanto concerne il contenuto, le norme sono più generiche nel settore pubblico in relazione sia alla maggiore variabilità dei modelli gestionali, sia alla complessità ed articolazione delle attività svolte.

Il vecchio ordinamento comunale e provinciale poneva come elemento essenziale della relazione della Giunta non tanto l'esposizione dei dati finanziari della gestione, già evidenziati nel conto, quanto la valutazione del risultato economico dell'esercizio e le utilità realizzate mediante l'impiego di risorse pubbliche nella prestazione dei servizi.

In un quadro di sostanziale modifica della finanza pubblica, avviata con la legge 5 agosto 1978, n.468, ed attuata, per gli enti locali, con D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, anche la relazione della Giunta veniva ad acquisire nuove valenze e nuove connotazioni. In particolare si richiedeva una illustrazione dei dati consuntivi

dalla quale risultasse il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, e la evidenziazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti era prevista per ciascun servizio, programma o progetto.

Questa Sezione, con deliberazione interpretativa n.31 del 10 novembre 1986, ha dato conto della mutazione intervenuta nell'ordinamento ed ha ampiamente ed esaurientemente individuato gli argomenti da esaminare ed i criteri da seguire nella formulazione della relazione.

Nell'occasione sono state evidenziate, ponendo indicazioni operative per la riaggregazione e la riclassificazione dei dati di bilancio, le esigenze di:

- collegare le risultanze finanziarie con la scelta degli obiettivi e delle risorse, effettuata nella relazione previsionale e programmatica e nel bilancio pluriennale, ove adottato;
- illustrare le risultanze finali della gestione, non solo nell'aspetto finanziario, ma anche amministrativo ed economico, attraverso l'evidenziazione del mantenimento del pareggio e degli equilibri di bilancio distintamente per la gestione di competenza (parte corrente ed in conto capitale) e per la gestione dei residui;
- esporre il rapporto fra costi e risultati dei servizi, attraverso l'analisi, anche comparativa, della utilizzazione delle risorse e della misura della soddisfazione dei bisogni della collettività, tenendo conto delle differenti connotazioni dei servizi istituzionali, a domanda individuale ed a carattere produttivo;
- ricondurre, possibilmente, i dati finanziari di entrata e di spesa a *budgets* economici di esercizio per progetti.

La deliberazione individuava anche possibili prospettive di sviluppo per la definizione di parametri relativi alla economicità dei servizi, alla stima dei prezzi, al saggio di sconto sociale.

Le successive modifiche normative, intervenute con la legge n.142 del 1990 e con il decreto legislativo n.77 del 1995, prevedono che la relazione della Giunta

contenga valutazioni d'efficacia dell'azione condotta dall'amministrazione sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

Concettualmente i punti sostanziali di riferimento rimangono quelli precedenti e riguardano la connessione con l'attività di programmazione, l'analisi effettiva dei costi economici, la misurazione dei risultati in relazione agli obiettivi ed al soddisfacimento dell'utenza.

Cambia, invece e profondamente, il contesto gestionale in cui si pone la relazione. sotto i profili del rafforzamento dei documenti di programmazione, della determinazione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, dell'introduzione della contabilità economica, della istituzione di strutture di controllo economico interno di gestione. Si tratta di un sistema che appresta mezzi più articolati di valutazione e che, a regime, potrà consentire alla relazione della Giunta di svolgere pienamente la funzione di informazione per le comunità locali.

Al fine di acquisire elementi rappresentativi di una realtà molto variegata per situazioni socio-economiche, per dimensioni aziendali, per entità di popolazione, sono state prese in esame numerose relazioni.

La specificità dei singoli referti e la conseguente difficoltà di una loro comparazione induce a fornire sul fenomeno indicazioni di ordine generale in relazione ai parametri che la legge, pur generica, ha individuato e che, nella ricostruzione che precede, sono stati ritenuti necessari per meglio illustrare le risultanze di bilancio.

Una prima considerazione riguarda le carenze, specie per gli enti di minore dimensione, di una effettiva programmazione dell'azione amministrativa e dei suoi riflessi sulle conseguenti scelte di bilancio.

Si riscontra, di regola, una generica esposizione sulla situazione socio-economica della comunità (popolazione, territorio, attività economiche) senza precisi riferimenti agli obiettivi che le amministrazioni si erano poste per il medio periodo. Viene, conseguentemente, meno la possibilità di fornire una valutazione dei

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

risultati effettivamente conseguiti, rimanendo vanificato lo scopo prioritario della relazione

Nell'esporre le risultanze finali della gestione, le Giunte si limitano ad integrare i dati già descritti nei documenti del conto, con i corrispondenti dati del bilancio di previsione e con le intervenute variazioni in entrata ed in uscita e sempre in termini finanziari

Sono anche scarsamente utilizzate, per valutazioni di tipo economico, le allocazioni della spesa nelle sezioni e nelle rubriche, che consentirebbero approfondimenti sull'impiego dei fattori della produzione, e nelle categorie, che consentirebbero collegamenti con la natura dei fattori impiegati nella produzione.

Molto rari sono anche i riferimenti ad iniziative ed interventi per migliorare il livello organizzativo delle strutture, razionalizzando l'impiego delle risorse umane e migliorando le dotazioni di beni e servizi.

Dalle relazioni emerge - salvo casi specifici - anche scarsa attenzione degli enti di grandi e medie dimensioni per la introduzione di sistemi di contabilità economica, per la valutazione di costi-benefici di singoli obiettivi-programma o progetti e per l'introduzione del controllo di gestione, che pure erano previsti nella normativa fin dal 1987 con il D.P.R. n.267.

E' molto diffusa, invece, la riclassificazione dei dati a consuntivo distintamente per la gestione dei residui (attivi e passivi) e per la gestione di competenza (parte corrente ed in conto capitale).

Tale metodologia, suggerita da questa Sezione nella deliberazione del 1986, consente di focalizzare l'incidenza dei singoli aggregati sul risultato amministrativo ed economico della gestione e, quindi, la possibilità di predisporre opportuni rimedi per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

Particolare attenzione viene riservata, di solito, alla gestione dei residui con conseguenti possibili valutazioni sul buon andamento dell'attività amministrativa in virtù del collegamento diretto con il tasso di smaltimento dei residui stessi, consen-

tendo di seguire il fenomeno dei crediti inesigibili o insussistenti che obbligano le amministrazioni ad attuare interventi riparatori all'interno della competenza.

Per la parte corrente non sembra sia stata ancora compiutamente avvertita la sempre maggiore incidenza delle entrate proprie rispetto al volume complessivo dell'entrata e, conseguentemente, viene riservata una limitata attenzione agli spazi di discrezionalità, ancora limitati ma di un certo rilievo che le amministrazioni possono utilizzare nella complessiva manovra per mantenere il bilancio in equilibrio.

Per la gestione degli investimenti si rileva spesso il forte scostamento fra previsioni ed accertamenti di entrata, dovuto al mancato realizzo delle fonti di finanziamento.

Le amministrazioni tendono a formulare programmi aperti a più opere senza una reale scelta di priorità e le realizzazioni seguono più che ad un criterio di effettiva necessità ad una concreta possibilità di finanziamento.

Per quanto concerne i servizi, l'analisi dei costi e dei risultati dovrebbe costituire l'elemento forse più qualificante di tutta la relazione della Giunta, pur nelle diversità, che caratterizzano, dal punto di vista economico-finanziario, quelli istituzionali, generalmente gratuiti e coperti prevalentemente con trasferimenti statali, quelli a domanda individuale finanziati in parte con tariffe pagate dagli utenti, quelli a carattere produttivo, tendenti all'autofinanziamento e, quindi, da gestire in pareggio o, addirittura, con utili.

Per i servizi istituzionali, tranne rarissime occasioni, manca ogni illustrazione sulla destinazione di risorse, sulla indicazione dettagliata dei costi e sull'andamento di ciascun servizio: ci si limita a generiche considerazioni sul complesso dell'organizzazione dell'ente, precisando, e non sempre, la ripartizione del personale.

Per i servizi a domanda individuale, si riportano i costi finanziari e si dà conto del livello di copertura in adempimento alle prescrizioni di legge.

Si riscontra molto raramente una valutazione della scelta tariffaria in relazione all'impatto sul bilancio, al rapporto tra prezzo e qualità del servizio, al grado di socialità dell'attività, al rapporto fra tariffa praticata e domanda, al grado di soddisfacimento dell'utenza.

La mancanza di una contabilità economica spinge gli enti a esporre solo dati finanziari, con scarse indicazioni indirette di tipo economico, con divaricazione fra i dati contabili rapportati ad anno finanziario e dati di chiusura di attività per alcuni servizi che si svolgono per certi periodi a cavallo fra due esercizi.

Non si riscontra, di regola, la imputazione ai singoli servizi delle spese generali di funzionamento con quote direttamente proporzionali ai costi specifici secondo percentuali definite in sede previsionale.

Connessa alle carenze programmatiche sopra evidenziate è la mancata illustrazione dell'attività degli enti per programmi, che dovrebbero esplicitare il collegamento con i fini ed gli obiettivi fissati per aggregati più o meno vasti, e per progetti, che dovrebbero, invece, costituire il dettaglio di ogni programma

A conclusione dell'esame condotto, si rileva che le relazioni della Giunta sui rendiconti per l'esercizio 1993 solo in parte hanno sviluppato le possibilità, insite nell'ordinamento, di illustrare l'effettivo andamento amministrativo e gestionale degli enti.

E' mancato soprattutto il coordinamento fra obiettivi programmati e risultati conseguiti, non si sono cercati significati economici nei dati finanziari, non è stata sufficientemente sviluppata l'analisi dei costi dei servizi, solo raramente si è articolata l'azione amministrativa in programmi e progetti.

Il nuovo ordinamento finanziario e contabile appresta, senza dubbio, strumenti più idonei per consentire la formulazione di relazioni in grado di meglio assolvere il compito di informare i cittadini e la Giunta di questo dovranno farsi carico.

2.10 Individuazione di modalità di verifica da parte della Sezione sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali

Nella presente relazione, attraverso lievi cenni sulle linee evolutive dell'ordinamento comunale e provinciale, si è dato conto delle varie tappe del processo di inserimento nella finanza locale di valutazioni sulla regolarità ed economicità della gestione e della conseguente introduzione o riqualificazione delle strutture di controllo interno.

Le relazioni dei collegi dei revisori e delle Giunte sono state esaminate con riferimento ai conti consuntivi del 1993 e alla normativa al tempo vigente, che già consentiva giudizi di buon andamento e di buona amministrazione, e nella prospettiva delle nuove esigenze di trasparenza e razionalizzazione.

Si è contestato, anche, lo stato appena iniziale della applicazione di controlli economici interni e ne è emerso, complessivamente un quadro scarsamente omogeneo, che è tipico di una fase di sviluppo e di transizione.

La legge n.142 del 1990 ha riportato, infatti, a sistema le molteplici norme precedenti, ma l'ordinamento finanziario e contabile ha trovato il suo definitivo assetto solo nel 1995 con la concreta possibilità di andare in futuro a regime.

Il modulo di controllo interno, che strettamente inerisce alla valutazione teologica e di contenuto dell'attività amministrativa, da effettuare sulla base di categorie concettuali di valore pragmatico, assume una particolare rilevanza ai fini del referto di questa Sezione, atteso che l'art.3 della legge n.20 del 1994 ha affermato, tra l'altro, il principio secondo cui la Corte dei conti, nel suo compito di analisi e di verifica dei risultati di gestione, deve esprimere anche considerazioni in ordine al funzionamento dei controlli interni.

Attraverso, infatti, l'esame delle modalità con cui gli organi di revisione interna esplicano la loro funzione, nonché il contenuto della loro relazione, la Corte dei conti è tenuta, tramite una considerazione comparativa e sistematica delle singole analisi e verifiche concernenti enti assimilabili per condizioni socio-economiche e

territoriali, ad individuare per ogni settore di attività dell'ente omogenei parametri di valutazione che consentano di cogliere gli scostamenti e, quindi, le situazioni nelle quali uno stesso servizio o area di servizio sono prodotti a costi maggiori.

In tal modo questa Sezione potrà orientare ed omogeneizzare, attraverso la definizione di un mirato piano di rilevazioni e di standards di controllo distinti per tipologia di comuni e per settori di servizi, l'attività degli organismi di revisione contabile e gestionale, i quali potranno verificare, mediante valutazioni comparative di costi e di rendimenti, la corretta gestione delle risorse destinate al singolo programma, la proficuità della stessa e l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Però la complessità del processo produttivo pubblico unitamente alla novità di un modulo di controllo retto da parametri empirici "razionalizzati nelle conoscenze tecnico scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche", consigliano, se non impongono, di procedere per gradi, attuando innanzi tutto un monitoraggio di elementi semplici della funzionalità delle diverse aree di indagine, che presentano il carattere della sicura misurabilità.

Occorre passare, poi, sulla base della acquisita esperienza e dell'affinamento dei criteri di scelta dei dati, all'elaborazione di parametri di riferimento relativi ad aspetti via via più complessi (come per esempio indicatori, il più possibile omogenei di costi, di risultati, di qualità del servizio prodotto, di tempestività delle prestazioni erogate, di utilizzo degli imput, di fruibilità degli imput, di tasso di consumo di beni e servizi durante il processo produttivo, ecc...), che consentano di operare valutazioni di ogni area di attività dell'ente sotto il profilo della efficienza, dell'efficacia, e dell'economicità.

L'individuazione di siffatti parametri di riferimento non è definitiva, ma è soggetta, tramite il previsto coordinamento dei vari organi deputati al controllo interno ed esterno (nuclei di valutazione, servizi di controllo interno, comitati provinciali della Pubblica Amministrazione e comitati metropolitani) di cui la Sezione enti

locali rappresenta il momento di sintesi unitaria conoscitivo e valutativo, a continui aggiustamenti nel tempo, rendendo in tal modo possibile un confronto intertemporale di indicatori qualitativi e quantitativi.

Ciò consente di scegliere, con cognizione di causa le aree che, in quanto evidenziano peggioramenti significativi in termini di efficienza ed economicità, devono essere oggetto di ulteriori indagini mirate a ricondurre le stesse nell'alveo di una "normale produttività", attraverso una razionalizzazione dell'organizzazione da perseguire anche con una rimodulazione aggregativa dei vari uffici interessati e una semplificazione dei processi produttivi al fine di ottenere, in una proiezione futura, il massimo possibile di risultati dai fattori utilizzati.

In tal modo si promuove un processo di scomposizione e ricomposizione degli elementi economici e finanziari della gestione di un servizio o dell'attuazione di un programma o progetto, nonché un sistema di analisi e verifica dei processi produttivi di pubbliche utilità entrambi suscettibili di continui affinamenti nel tempo e capaci, per la loro sostanziale imparzialità, di dare un contributo concreto al miglioramento della gestione interna dell'ente attraverso un'azione di stimolo tendente a sperimentare anche nuove tecniche di valutazione.

Questo complessivo disegno, che acquisterà nel tempo un suo più chiaro assetto, costituisce punto di avvio di un'evoluzione, che dovrà gradualmente trovare riscontri operativi nei programmi di controllo di questa Sezione negli anni futuri.

3. Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi. Finalità

Prima di analizzare specificamente la gestione dei compensi incentivanti, si ritiene opportuno un breve cenno in ordine alle finalità del Fondo per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi.

Il predetto fondo è previsto e disciplinato dagli artt. 5 e 6 del D.P.R. 333 del 1990. L'art. 6, in particolare, stabilisce che in via prioritaria il fondo è finalizzato all'erogazione di compensi incentivanti la produttività. Lo stesso serve anche a compensare: prestazioni di lavoro straordinario, particolari articolazioni dell'orario di lavoro, compiti che comportano specifiche responsabilità, arricchimento professionale dei dipendenti.

3.1 Compensi incentivanti - Origine e loro evoluzione

Molte sono le variabili che condizionano la realizzazione del processo di rinnovamento della pubblica amministrazione impostato con la riforma in atto. Un ruolo non secondario in tale processo viene svolto dalle singole amministrazioni, le quali devono attivarsi per recepire e porre in essere le innovazioni introdotte dalla riforma.

La riuscita dell'azione delle amministrazioni dipende molto anche dal ruolo propulsivo che rispetto ad essa svolge e svolgerà la contrattazione collettiva nel recepire e promuovere gli "obiettivi" attraverso i quali perseguire la riforma.

Tra gli strumenti la cui realizzazione è ritenuta necessaria per il rinnovamento della pubblica amministrazione, già il contratto del 1983 prevedeva la istituzione di un premio incentivante la produttività.

In tale ottica, questa Sezione ormai da alcuni anni dedica un apposito capitolo della propria relazione al tema in oggetto. Seguendo il comportamento delle singole amministrazioni la Sezione intende esplicitare e ricondurre a categorie comuni le difficoltà che le stesse incontrano nella gestione dell'attribuzione dei compensi incentivanti. La conoscenza delle modalità di erogazione degli stessi, infatti, costi-

tuisce un contributo alla realizzazione di quel "processo virtuoso" che è indispensabile per il miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione.

L'arco di tempo trascorso dalla prima previsione, in un contratto di lavoro, della possibilità di attribuire individualmente dei compensi incentivanti, mette in luce in primo luogo la continua evoluzione della normativa volta a subordinare l'attribuzione del premio a criteri che individuino in modo sempre più "semplice e corretto" i legittimi destinatari dell'incentivo.

In secondo luogo, il tempo trascorso consente a questa Sezione di completare, attraverso l'annuale sottoposizione di questionari agli enti, la serie storica dei dati e quindi di seguire concretamente l'evolversi delle misure che gli enti hanno adottato per ovviare ai limiti e alle difficoltà riscontrate in ordine alla individuazione dei beneficiari dell'incentivazione.

Prima di esaminare in modo puntuale i dati in possesso di questa Sezione, si ritiene opportuno fare un breve cenno ai contratti di lavoro che, succedendosi nel tempo, hanno diversamente disciplinato la corresponsione del predetto compenso.

Il contratto del 1983 (D.P.R. 25 giugno 1983, n.347), istituì i compensi incentivanti la produttività, recependo quanto previsto dalla legge 29 marzo 1983, n.93 (legge quadro sul pubblico impiego). Lo stesso prevedeva che l'attribuzione individuale dei compensi per il miglioramento della efficienza delle amministrazioni, avrebbe dovuto essere subordinata alla rilevazione dei livelli di produttività. A tale scopo dovevano essere individuati degli "standards di esecuzione e degli indicatori di produttività".

Il contratto successivo del 1987 (D.P.R. 13 maggio 1987, n.268), prendendo atto delle difficoltà applicative determinate dal contratto del 1983, contemplò la possibilità che, qualora fosse mancata la individuazione degli standards di produttività, i compensi dovessero essere corrisposti sulla base di programmi e progetti-obiettivo predisposti dalle strutture interne. Di tali programmi e progetti dovevano essere verificati i risultati pregiudizialmente all'attribuzione dei compensi.

Il contratto del 1990 (D.P.R. 3 agosto 1990, n.330) stabilì che la misura dei compensi doveva essere determinata in rapporto al superamento di parametri sperimentali di produttività di base (l'attuazione che ne hanno dato gli enti è oggetto di questa relazione e sarà analizzata nei prossimi paragrafi).

L'ultimo contratto (non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale) si propone di superare le persistenti difficoltà che gli enti hanno mostrato in sede di applicazione della normativa in esame, ovviando, attraverso la valorizzazione del ruolo dei dirigenti, alla sorta di deresponsabilizzazione mostrata dalle amministrazioni e dai dirigenti in particolare nella gestione dei compensi.

Allo scopo di evitare una somministrazione degli incentivi "a pioggia", il contratto prevede, attraverso l'osservanza di una determinata procedura definita dallo stesso, che gli incentivi siano attribuiti solo ad una percentuale del personale in servizio per ciascuna qualifica.

Questo breve *excursus* sulla evoluzione dei meccanismi di attribuzione dei compensi incentivanti rende palese la complessità dell'*iter* che ha condotto a sancire esplicitamente che l'attribuzione dei compensi non doveva riguardare indiscriminatamente tutto il personale in servizio e che pertanto era necessario individuare i meccanismi procedurali che consentissero di premiare realmente il "merito".

I dati emersi dalle indagini condotte da questa Sezione negli anni precedenti, confermati da quelli relativi al 1993, anno sul quale è condotta la presente ricerca, mostrano una realtà sensibile alle novità legislative introdotte nell'ultimo decennio e tesa al recupero di una migliore efficienza della pubblica amministrazione.

Ciò nonostante, le amministrazioni in esame si mostrano ancora lontane dal conseguimento di quegli obiettivi ottimali nell'impiego delle risorse e di responsabilizzazione del personale che si configurano come le condizioni necessarie per il miglioramento dei servizi da rendere alla collettività.

3.2 Considerazioni alla luce del nuovo contratto

Si ritiene opportuno dedicare qualche breve cenno alle novità introdotte in materia dal nuovo contratto, perché le stesse sembrano aver recepito le osservazioni che questa Sezione aveva formulato nelle relazioni degli anni passati.

Tra le altre cose questa Sezione aveva più volte richiamato l'attenzione sulla necessità che i compensi non fossero erogati "indiscriminatamente" snaturandone in tal modo la ratio. La somministrazione generalizzata dei compensi, infatti, avrebbe neutralizzato la funzione incentivante degli stessi.

L'iter logico che presumibilmente è stato seguito da una parte degli amministratori nella somministrazione dei compensi è stato quello di favorire la "pax retributiva e sindacale". L'obiettivo sembra essere stato quello di evitare differenze retributive accessorie connesse a specifici riconoscimenti di meriti individuali; conseguentemente si è inteso non intaccare, neanche in sede incentivante, il livellamento dei trattamenti economici. E' indubbio che tale interpretazione, ove pure abbia favorito la pace sindacale, ha senz'altro ignorato la lettera e lo spirito delle norme che prevedevano di conseguire il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione anche attraverso l'attribuzione individuale dei compensi.

Quest'ultimo contratto, non ignorando - come già osservato - le grosse difficoltà che gli enti hanno dovuto affrontare in sede di applicazione dei criteri, stabiliti nei precedenti contratti, per la somministrazione dei compensi incentivanti ed al fine di rendere più agevole ed efficace l'effetto che gli stessi avrebbero dovuto produrre, ha messo a punto una procedura attraverso la quale i dirigenti dovrebbero essere facilitati nell'individuazione dei beneficiari del premio in base al merito.

In questa ottica anche la struttura della retribuzione viene valorizzata dal contratto, rendendo più razionali e visibili gli elementi che compongono la stessa. A tale scopo la retribuzione viene distinta in due parti: una parte definita fondamentale e costituita dalle voci base della retribuzione e una parte definita accessoria e costituita da diverse voci che possono variare non solo in funzione di elementi oggettivi

(turni, ecc...), ma anche in funzione della partecipazione alla produttività collettiva (art.33) e della qualità della prestazione (art.34).

L'incentivazione alla produttività viene perseguita attraverso l'istituzione e la regolamentazione di due appositi fondi.

Il primo di essi, previsto dall'art.33, si intitola "Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi" e ricalca in qualche misura, anche se è stato disciplinato in modo più puntuale, l'analogo fondo previsto dai precedenti contratti.

Il secondo fondo, previsto dall'art.34, si intitola "Fondo per la qualità della prestazione individuale" e costituisce la vera novità introdotta dal più recente contratto rispetto a quelli precedenti, perché stabilisce in modo espresso che il premio sia attribuito ad una percentuale massima del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica.

Per la gestione effettiva dei due fondi vengono accentuati il ruolo e la responsabilità del dirigente, il quale, allo scopo di evitare che i compensi vengano assegnati al di fuori di effettive valutazioni della qualità sulle prestazioni rese, dovrà stabilire, secondo criteri oggettivi e motivati, chi ne dovrà beneficiare.

3.3 Metodologia dell'indagine

3.3.1 Questionario

Anche quest'anno la relazione sulla gestione dei compensi incentivanti viene redatta sulla base dell'esame dei dati acquisiti attraverso la sottoposizione di un questionario agli enti di competenza della Sezione con riferimento all'esercizio 1993.

Le domande contenute nel questionario hanno finalità diverse. Le prime tre domande tendono ad acquisire dati di carattere finanziario, le altre dati di carattere qualitativo. Con la prima domanda si chiede all'ente di quantificare l'importo complessivo destinato al Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi. Con la

seconda si chiede di quantificare l'importo impegnato specificamente per i compensi incentivanti. Con la terza si chiede di precisare quanto è stato pagato degli impegni assunti.

Sulla base di questi dati la Sezione procederà ad una aggregazione che consente innanzitutto di descrivere il fenomeno e poi, di delinearne l'andamento nei suoi termini complessivi e in riferimento alle regioni.

Con la quarta domanda si chiede all'ente se abbia o meno definito i parametri sperimentali di produttività di base ai sensi dell'art.6 del D.P.R. 333 del 1990.

Con la quinta domanda si chiede, qualora non siano stati definiti i parametri, di conoscere le modalità adottate dall'ente per l'attribuzione dei compensi. L'acquisizione delle risposte in ordine a queste due domande pone la Sezione in condizione di valutare se vi è stata un'evoluzione nell'osservanza alla disciplina prevista per l'attribuzione dei compensi: quest'ultima ritenuta, come già osservato nelle precedenti relazioni dalla Sezione, di non agevole realizzazione.

Con la sesta domanda si chiede se siano stati definiti i carichi di lavoro ai sensi dell'art.3, comma 5° della legge 24 dicembre 1993, n.537, entro il 31 dicembre 1994..

3.4 Percentuale delle risposte fornite dalle amministrazioni

Dopo aver brevemente delineato l'evoluzione normativa della disciplina dei compensi incentivanti, vengono esposti i risultati emersi dall'esame dei questionari pervenuti alla Sezione.

Il questionario è stato trasmesso complessivamente a 1.417 enti (92 province e 1.325 comuni superiori a 8.000 abitanti).

Al 30 maggio 1995 hanno risposto 1.151 enti con un tasso di adempimento pari all'81%.

Su scala regionale il livello di adempimento è il seguente:

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>ENTE</i>	<i>%</i>	<i>n. Assoluto</i>
Piemonte	92	78/85
Valle d'Aosta	100	1/1
Lombardia	85	181/212
Liguria	94	32/34
<i>Totale Nord-Ovest</i>	<i>88</i>	<i>292/332</i>
Trentino-Alto Adige	77	10/13
Veneto	88	116/131
Friuli Venezia Giulia	81	26/32
Emilia Romagna	89	89/100
<i>Totale Nord-Est</i>	<i>87</i>	<i>241/276</i>
Toscana	84	88/105
Umbria	86	18/21
Marche	86	36/42
Lazio	61	47/77
<i>Totale Centro</i>	<i>77</i>	<i>189/245</i>
Abruzzo	72	23/32
Molise	87	7/8
Campania	53	94/145
Puglia	79	115/131
Basilicata	62	12/16
Calabria	69	37/51
<i>Totale Sud</i>	<i>75</i>	<i>288/383</i>
Sicilia	79	112/142
Sardegna	69	29/39
<i>Totale Isole</i>	<i>78</i>	<i>141/181</i>
<i>TOTALE</i>	<i>81</i>	<i>1.151/1.417</i>

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche quest'anno la Sezione riscontra una elevata partecipazione degli enti in generale ed il conseguimento di una maggiore omogeneità nell'adempimento fra le varie regioni. Ciò fa ritenere che complessivamente gli enti siano sempre più sensibili, e in modo geograficamente meno differenziato, alle tematiche che riguardano il miglioramento della produttività collegato ad una amministrazione più efficiente.

Infatti, non solo è aumentato il livello di adempimento ma anche il divario tra Nord e Sud è diminuito rispetto ai dati rilevati nella relazione dell'anno precedente.

<i>Aree Geografiche</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Nord-Ovest	85%	88%
Nord-Est	87%	87%
Centro	76%	77%
Sud	70%	75%
Isole	63%	78%
TOTALE	77%	81%

3.5 Impegni globali sul fondo-impegni e pagamenti destinati all'incentivazione¹

Gli enti in esame hanno globalmente impegnato in termini di competenza per il miglioramento dell'efficienza dei servizi 863,800 miliardi e per l'erogazione in particolare dei compensi incentivanti la produttività 402,112 miliardi; l'importo dei pagamenti di competenza è stato pari a 154,598 miliardi.

¹ Gli enti considerati ai fini della elaborazione dei dati finanziari sono quelli i cui dati sono pervenuti entro il 30 aprile (949), mentre per le altre elaborazioni si sono considerati anche quelli pervenuti successivamente (1.151).

In sostanza, sul complesso delle somme destinate al fondo, circa il 47% è stato impegnato per l'erogazione dei compensi incentivanti, ed i pagamenti effettuati a titolo di incentivazione in corso di esercizio sono stati pari al 38% degli impegni globali.

L'andamento di detti impegni e pagamenti è stato non uniforme a livello regionale.

Tuttavia, va rilevato che le somme impegnate sono state in coerenza con la previsione contrattuale che individua come prioritaria destinazione la erogazione dei compensi incentivanti finalizzati prevalentemente alla incentivazione come emerge dalle percentuali sottoindicate:

Piemonte 47%, Valle d'Aosta 31%, Lombardia 63%, Liguria 46%, Trentino Alto Adige 61%, Veneto 23%, Friuli Venezia Giulia 54%, Emilia Romagna 51%, Toscana 42%, Umbria 55%, Marche 44%, Lazio 44%, Abruzzo 53%, Campania 31%, Puglia 38%, Basilicata 42%, Calabria 46%, Sicilia 51% e Sardegna 58%.

I pagamenti - cioè le effettive erogazioni disposte in corso dell'anno sulle somme impegnate - sono stati pari al 55% in Piemonte, al 100% in Valle d'Aosta, al 23% in Lombardia, al 68% in Liguria, al 6% in Trentino Alto Adige, al 31% in Veneto, al 12% in Friuli Venezia Giulia, al 43% in Emilia Romagna, al 21% in Toscana, al 72% in Umbria, al 44% nelle Marche, al 45% nel Lazio, al 35% in Abruzzo, al 79% in Campania, al 23% in Puglia, al 13% in Basilicata, al 44% in Calabria, al 53% in Sicilia e al 31% in Sardegna.

Dai dati esposti si evince un equilibrato riparto, nell'ambito del fondo, tra la destinazione prioritaria, produttività, e le altre e l'effettuazione di pagamenti in conto competenza che depongono per una apprezzabile fluidità dell'azione amministrativa.

3.6 Individuazione parametri

Dall'analisi delle risposte fornite dalle amministrazioni al IV quesito del questionario (si richiedeva se fossero stati definiti i parametri sperimentali di produttività di base previsti dal comma 2° dell'art.6 del D.P.R. 333 del 1990) si rileva che 233 enti (20% degli enti adempienti) hanno risposto affermativamente. Come richiesto in caso di risposta positiva, gli stessi enti hanno allegato una breve descrizione dei parametri in oggetto o altra documentazione dell'ente.

Nell'analizzare le risposte fornite, questa Sezione ha ritenuto opportuno, come negli anni precedenti, di non limitarsi a considerare la risposta affermativa e di esaminare analiticamente la singola documentazione fornita dagli enti a supporto della propria indicazione. Prima di entrare nel merito delle caratteristiche emerse dalla documentazione fornita, si rendono opportune due brevi considerazioni di carattere generale. Le stesse rendono più comprensibili sia le difficoltà che hanno riscontrato le amministrazioni nella individuazione dei parametri, sia le scelte concretamente operate dalle stesse per la erogazione dei compensi.

Da quanto è possibile desumere dal contratto, i parametri per la misurazione della produttività di cui avvalersi avrebbero dovuto essere rappresentati da criteri oggettivi, standards elaborati in base a valutazioni della prestazione media e utilizzati come punto di riferimento per la valutazione del rendimento lavorativo di ciascuna unità. L'individuazione e l'impiego di tali parametri avrebbe indubbiamente richiesto, da parte degli amministratori, non solo il superamento di una cultura che normalmente non è tesa a valorizzare il merito, ma anche un supporto tecnico-professionale che ancora non è molto diffuso nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'esplicita previsione contenuta nel contratto di stabilire altre modalità cui correlare la corresponsione dei compensi per quegli enti che non avessero individuato i parametri contribuiva a depotenziare la necessità dell'individuazione dei parametri stessi, offrendo un alibi del tutto legittimo alla scelta della soluzione che

comportava minori difficoltà applicative. Dall'esame analitico della documentazione inviata dagli enti a supporto delle risposte affermative, risulta che nessun ente ha predeterminato detti parametri.

In attesa della loro definizione, la maggior parte degli enti ha messo a punto dei criteri che tengono conto tra l'altro del livello professionale e della valutazione delle singole prestazioni. Nella documentazione allegata ai quesiti posti molte amministrazioni continuano, come negli anni precedenti, a fare riferimento a criteri e indicazioni emerse nell'ambito del progetto F.E.P.A. (funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione - Cfr. Relazioni anni precedenti).

Pur dovendo rilevare che le amministrazioni non hanno definito i parametri, deve darsi conto che dalla documentazione esaminata traspare un notevole impegno da parte delle stesse nella ricerca di criteri idonei a valorizzare la prestazione individuale, prescindendo sempre di più dal peso attribuito alla presenza e alla qualifica funzionale come avveniva prevalentemente negli anni precedenti.

Nella ricerca dei predetti criteri tutte le amministrazioni tendono a ripensare la propria tradizionale organizzazione del lavoro, basata sull'emanazione di atti, formulando programmi e stabilendo obiettivi il cui raggiungimento dovrà essere sottoposto alla valutazione di appositi organismi. Nella definizione dei parametri e nel raggiungimento degli obiettivi un notevole apporto verrà dall'adozione da parte dei singoli enti della contabilità economica prevista dal decreto legislativo n. 77/1995 che ne prevede l'entrata in vigore entro il 1995 .

3.7 Modalità di riparto dei compensi

Con la quinta domanda è stato richiesto - in caso di mancata elaborazione dei parametri sperimentali della produttività di base - di indicare le modalità impiegate per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti, precisando i criteri di valutazione delle singole prestazioni individuali.

L'esame della documentazione acquisita rileva una realtà - quella delle autonomie locali - in grande movimento e testimonia l'impegno che le amministrazioni compiono per rinnovare e adeguare la propria organizzazione al raggiungimento degli obiettivi individuati come fondamentali dalla riforma della pubblica amministrazione. Tra questi si considera essenziale anche il conseguimento di una corretta gestione dei compensi incentivanti.

Dalla predetta documentazione e dalla comparazione di essa con quella in possesso della Sezione riferita agli anni precedenti emerge che sono sempre più numerose le amministrazioni che per l'attribuzione dei compensi hanno individuato e considerato altri fattori oltre a quelli legati alla presenza e alla qualifica, elementi questi, comunque, considerati da tutte le amministrazioni, anche se valutati con una incidenza diversa.

Tra gli altri fattori considerati e che dovrebbero rendere più "meritocratica" l'attribuzione dei compensi, si riscontrano, tra gli altri, la disponibilità, la partecipazione, la professionalità.

La valutazione del rendimento individuale è normalmente effettuata dai dirigenti preposti alle singole unità organizzative, i quali hanno preliminarmente contribuito ad individuare i programmi e/o progetti obiettivo attraverso il cui conseguimento "misurare" il rendimento individuale.

Per quanto riguarda invece, la valutazione dell'attuazione dei singoli programmi o progetto obiettivo, normalmente questa è demandata all'apposito nucleo di valutazione; in alcune amministrazioni, inoltre, si riscontra che è la giunta comunale, che sulla base di quanto riferito dall'apposito nucleo, stabilisce se l'obiettivo sia stato raggiunto o meno.

Dall'esame della disciplina che contempla la procedura attraverso la quale le amministrazioni dovrebbero pervenire alla individuazione dei beneficiari dei compensi emerge come sia indispensabile che tutte le innovazioni organizzative introdotte dalla riforma della Pubblica Amministrazione siano contestualmente realizza-

te, perché il fallimento di una di esse si ripercuote negativamente sulla realizzazione delle altre.

Questa constatazione non deriva solo dall'esame astratto della disciplina della riforma della Pubblica Amministrazione ma trova conferma dall'esame di tutta la documentazione la quale, oltre ad offrire una visione d'insieme del fenomeno studiato, evidenzia anche le problematiche in cui si imbattono le amministrazioni in sede di attuazione della normativa.

Infatti, da quest'ultimo esame risulta che se è vero che è aumentato e tende ad aumentare il numero di amministrazioni che applicano in modo più corretto i criteri per l'attribuzione dei compensi, emerge pure che per conseguire una più completa attuazione della norma non è sufficiente, anche se indispensabile, lo sforzo individuale dei dirigenti, se nel contesto organizzativo in cui questi operano non si realizzano contestualmente anche gli altri obiettivi previsti dalla riforma. Si pensi ad esempio alla rilevazione dei carichi di lavoro, indispensabile per una corretta distribuzione del personale; all'istituzione dei nuclei di valutazione attraverso i quali pervenire ad un efficiente controllo interno; alla individuazione delle singole unità organizzative attraverso le quali misurare il rendimento individuale, mediante la promozione del ruolo dei dirigenti.

La realizzazione di tutti gli obiettivi indicati dalla riforma è ritenuta di fondamentale importanza e, per questo la Sezione dedica il paragrafo che segue alla rilevazione dei carichi di lavoro da parte delle amministrazioni interessate dal questionario.

Dopo questa premessa di carattere generale, si esaminano i dati che sono emersi dall'indagine condotta da questa Sezione.

A livello nazionale 722 enti, pari al 63% degli enti adempienti hanno risposto formalmente al quesito, ma i criteri esposti e verificati sulla base della documentazione non sempre si sono palesati in armonia con la relativa normativa. La documentazione esaminata è stata distinta a seconda che fosse ritenuta o meno coerente

con la normativa, inoltre si è evidenziato anche il numero di enti che, pur avendo risposto affermativamente alla domanda del questionario, non hanno allegato idonea documentazione che consentisse di verificare il contenuto della risposta. Dei 722 enti che hanno asserito di aver osservato i canoni indicati dalla legge, 463 enti, pari al 64%, hanno dimostrato a volte sommariamente, ma in maniera soddisfacente, di aver elaborato criteri razionali e coerenti, 201 enti, pari al 28%, hanno dimostrato di aver tenuto conto solo della presenza e della qualifica, infine 56 enti, pari all'8%, non hanno allegato nessuna documentazione.

I dati esposti su base nazionale riguardano il numero di amministrazioni che hanno formulato una risposta affermativa alla quinta domanda del questionario.

Per l'esposizione dei dati su base regionale, invece, si tiene conto dell'esame svolto analiticamente su tutta la documentazione pervenuta, prescindendo dal fatto che la stessa fosse allegata a supporto della IV o V domanda del questionario.

Si ritiene in questo contesto di considerare tutta la documentazione in quanto offre una visione d'insieme più completa.

Tanto si è inteso fare in quanto l'esame specifico della documentazione offre elementi di valutazione più affidabili rispetto ai dati contenuti nel questionario.

Tanto perché da un lato il questionario era stato impostato (in coerenza con la relativa disciplina) in modo da ritenere alternativa la IV e la V risposta, poiché la individuazione dei parametri avrebbe reso superfluo l'impiego di altre modalità, dall'altro non sempre gli enti che hanno affermato di aver individuato i parametri in argomento hanno poi effettivamente fatto impiego degli stessi.

Anzi in realtà l'esame della documentazione ha dimostrato che in nessun caso sono state stabilite regole per la erogazione dei compensi tali da potersi qualificare correttamente parametri sperimentali.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Di conseguenza nella tabella che segue non è stata prevista una colonna relativa ai parametri, mentre si è inteso esclusivamente rilevare se le modalità utilizzate fossero coerenti al disposto normativo.

Regione	Enti tenuti all'invio	Enti che hanno inviato il questionario	Criteri ritenuti coerenti con la normativa	Criteri insufficienti (presenza e/o qualifica)	Non è stata allegata documentazione	Risposte negative
Piemonte	85	78	63	7	5	3
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0
Lombardia	212	181	88	66	17	10
Liguria	34	32	24	0	5	3
Trentino	13	10	5	1	0	4
Veneto	131	116	77	22	9	8
Friuli V. Giulia	32	26	22	3	1	0
Emilia Romagna	100	89	77	6	1	5
Toscana	105	88	59	18	1	10
Umbria	21	18	14	0	2	2
Marche	42	36	22	11	0	3
Lazio	77	47	11	18	1	17
Abruzzo	32	23	9	7	0	7
Molise	8	7	4	0	0	3
Campania	145	94	33	18	14	29
Puglia	131	115	55	9	13	38
Basilicata	16	12	4	1	1	6
Calabria	51	37	12	4	6	15
Sicilia	142	112	43	38	3	28
Sardegna	39	29	16	8	0	5
TOTALE	1.417	1.151	639	237	79	196

3.8 Rilevazione dei carichi individuali di lavoro

Nel dedicare parte della propria relazione al tema dei compensi incentivanti, questa Sezione ha voluto tenere conto anche del contesto normativo ed organizzativo in cui è inserita la gestione degli stessi.

In questa ottica è stata posta l'ultima domanda del questionario che mira a conoscere il numero delle amministrazioni che hanno definito, in funzione della rideterminazione delle piante organiche, i carichi individuali di lavoro ai sensi della legge n.536 del 1993.

Sapere se le amministrazioni si siano attivate o meno per realizzare quanto sopra è ritenuto importante perché per pervenire alla definizione dei carichi di lavoro esse sono costrette ad "interrogarsi" sulle singole attività svolte dalle varie articolazioni della propria struttura.

La precisa conoscenza delle attività e dei tempi necessari per il loro svolgimento è adempimento strumentale e di fondamentale importanza per la determinazione delle piante organiche. Si è sottolineato questo aspetto perché una razionale attribuzione dei compensi incentivanti presuppone anche un effettivo accertamento della produttività. Questo sarà tanto più attendibile quanto più razionale sarà la distribuzione del personale rispetto alle funzioni da svolgere.

Dall'esame della documentazione inviata dagli enti, anche quest'anno si riscontra che con riferimento al 1993 molte amministrazioni hanno indicato tra i progetti-obiettivo da perseguire, ed al raggiungimento dei quali subordinare l'erogazione degli incentivi, la determinazione dei carichi di lavoro. Pertanto è da ritenere che la rilevazione dei predetti carichi sia ancora una attività in corso di svolgimento.

Infatti, su 1.151 enti che hanno inviato il questionario 473 enti, pari al 41% hanno fornito risposte affermative al quesito (nel 1992 solo il 19% aveva affermato di aver rilevato i carichi di lavoro - Cfr. relazione 1994).

Su base regionale si riscontra il seguente livello di adempimento.

Regione	Enti che hanno rilevato i carichi	Enti di competenza
Piemonte	61	85
Valle d'Aosta	1	1
Lombardia	99	212
Liguria	10	34
Trentino	2	13
Veneto	53	131
Fruli V. Giulia	14	32
Emilia Romagna	65	100
Toscana	50	105
Umbria	4	21
Marche	22	42
Lazio	16	77
Abruzzo	4	32
Molise	3	8
Campania	12	145
Puglia	28	131
Basilicata	3	16
Calabria	8	51
Sicilia	11	142
Sardegna	7	39
TOTALE	473	1.417

3.9 Considerazioni conclusive

Le osservazioni dedicate alla complessa problematica relativa alla gestione dei sistemi di incentivazione economica del personale della pubblica amministrazione rendono palese l'esigenza improcrastinabile di un riordino organizzativo e culturale dell'apparato amministrativo.

In questa ottica e con la consapevolezza che l'apparato amministrativo sta attraversando una fase di transizione, sono stati valutati i risultati emersi dai dati acquisiti dalla Sezione, attraverso i questionari sottoposti agli Enti. La suddetta fase di transizione è dovuta, come ben noto, al processo di rinnovamento introdotto dalla riforma dell'amministrazione. Affinché tale fase possa ritenersi conclusa un peso decisivo può essere esercitato dal nuovo contratto collettivo in quanto capace di coinvolgere le singole amministrazioni nella revisione della propria organizzazione e dei propri comportamenti.

Un contributo essenziale al rinnovamento della cultura amministrativa verrà anche da una corretta gestione dei compensi incentivanti e dal ruolo che in essa intende svolgere la categoria dei dirigenti. In questa ottica, nel valutare i dati emersi dalla documentazione, la Sezione ha preferito, piuttosto che sottolineare la negatività inerente alla totale assenza di costruzione dei parametri, registrare l'aumento del tasso di rispondenza delle amministrazioni alle richieste della Sezione.

L'81% delle amministrazioni interpellate ha risposto alle richieste formulate con il questionario, (rispetto al 77% del 1992 e del 68% del 1991) e ha mostrato una maggiore considerazione dell'importanza del tema in esame, dimostrata dall'incremento delle notizie fornite e dalla maggiore accuratezza delle stesse.

D'altra parte, pur avendo verificato che nessuna amministrazione ha costruito i parametri sperimentali, è altresì da rilevare che il numero di amministrazioni che ha attestato di aver individuato detti parametri senza che ciò apparisse fondato dalla documentazione fornita è diminuito rispetto all'anno precedente. Le amministrazioni che ricadevano in tale situazione nel 1993 sono state 233, pari al 20%, mentre nel 1992 erano state 336, pari al 31%.

E', infine, da sottolineare il crescente numero di enti che - a differenza di quanto stigmatizzato dalla Sezione nei primi anni di introduzione dei compensi - ricorre all'impiego di modalità di erogazione più articolate rispetto alla considerazione della mera presenza e qualifica.

4. **Gestione dell'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni**

Rinviato.

5. Attività contrattuale

5.1 Premessa

L'avvio delle numerose inchieste giudiziarie nei confronti degli amministratori locali coinvolti in prima linea nelle vicende di tangentopoli non ha contribuito, neppure nel 1993, ad un miglioramento della gestione nell'attività contrattuale, né ha circoscritto il ripetersi di patologie nel settore degli appalti pubblici.

E' pur vero che la crisi del comparto, anche oggi in gran parte incontrollata ed incontrollabile, si inserisce in un insieme di concause che radicalizzano il fenomeno: la congiuntura economica sfavorevole, la difficile condizione della finanza pubblica, le ricorrenti rimodulazioni degli stanziamenti, la dequalificazione delle amministrazioni locali, l'inadeguatezza delle strutture e delle professionalità sono solo alcuni dei fattori che incidono pesantemente in senso negativo. Il diffondersi di comportamenti collusivi fra enti appaltanti ed imprese appaltatrici non solo ha portato ad una stravolgente e progressiva eliminazione della concorrenza in favore di una convenzionale divisione del mercato, ma ha alimentato un diffuso e deviante sistema di corruzione favorito dai margini di discrezionalità delle procedure con effetti destabilizzanti sulla spesa pubblica, sui meccanismi di scelta del contraente e di aggiudicazione degli appalti.

In effetti, il sistema dei contratti pubblici, seppure caratterizzato da norme rigide, procedure complesse, pareri e controlli formali, non è riuscito a garantire la rispondenza dell'attività contrattuale posta in essere dagli enti locali ai principi di buon andamento e di imparzialità cui le amministrazioni dovrebbero attenersi ai sensi dell'art.97 della Costituzione: al contrario si sono incentivati ingerenze malavitose e fenomeni distorsivi nell'affidamento dei lavori pubblici.

Anche l'utilizzo improprio del sistema delle anticipazioni ha alterato ed indebolito il meccanismo di selezione delle imprese con il confermato sistema di avvio di ingenti lavori, in numerosi casi non portati a termine.

I gravi ritardi nell'esecuzione di opere pubbliche, l'accumulo di residui passivi, lo scarso utilizzo dei fondi nazionali e comunitari, il clientelismo diffuso, le inadeguate valutazioni degli effetti indotti dagli investimenti, la carenza di una valida programmazione nell'assetto del territorio, la "disattenta" gestione del patrimonio immobiliare hanno prodotto anche nell'anno di riferimento danni ingenti alle casse comunali, addebitabili ancora una volta soprattutto a inefficienze delle strutture amministrative e politiche.

La mancanza di un idoneo collegamento delle decisioni di investimento con un sistema di obiettivi e di priorità di medio e lungo periodo e di una adeguata previsione degli oneri di ricaduta nel bilancio corrente ha reso molte delle iniziative episodiche e disarticolate con frequente sottostima dei costi e scollamento tra risorse impiegate e risultati conseguiti.

La prevalenza riservata alla dimensione finanziaria dell'investimento ha prodotto opere di dubbia utilità e funzionalità, mentre l'insufficiente analisi della componente economica, dovuta ad una progettazione approssimata, ha disarticolato il legame organico tra investimenti e bilancio dell'ente locale; l'individuazione e la scelta dei progetti raramente si inseriscono in una logica di piano e di politiche attuative mentre, per lo più, continuano ad ancorarsi ad interventi "speciali" e "settoriali" che prescindono da parametri di efficienza e di efficacia e riflettono, nella maggior parte dei casi, la forza delle pressioni politiche.

D'altra parte l'"esternalizzazione" della realizzazione dell'opera pubblica impedisce alle stazioni appaltanti il monitoraggio sui costi, sulle qualità e sui tempi di realizzazione e favorisce comportamenti distorsivi con le imprese appaltatrici: l'affidamento ai privati anche della realizzazione dei progetti di massima ha delegittimato dalle funzioni proprie la pubblica amministrazione locale, che si è trasformata in mero ente erogatore di denaro pubblico ed ha relegato il ruolo dei funzionari tecnici ed amministrativi ad una mortificante funzione di certificazione burocratica.

Alle carenze della progettazione va collegata anche un'altra grave patologia che affligge il settore, quella relativa alle cosiddette "offerte anomale" che, come è noto, permettono ampi margini di manovre non sempre limpide nella fase esecutiva delle opere.

La diffusione del sistema delle "tangenti" ha messo a nudo l'inefficienza delle metodiche della contrattazione e dell'aggiudicazione degli appalti e indotto il legislatore ad un ripensamento di tutto il sistema ai fini di conseguire una maggiore trasparenza e di porre un argine alle innumerevoli fattispecie di spesa pubblica incontrollata nonché ai diffusi fenomeni di spreco delle risorse nell'acquisizione dei beni.

Si è così assistito nel corso dell'anno in riferimento ad un frenetico susseguirsi e sovrapporsi di decreti, di proposte, di progetti di nuove norme in materia di antiriciclaggio, anticorruzione, contrattualistica pubblica, lavori pubblici e controlli che ha, per vero, generato non poche perplessità negli operatori del settore: le numerose versioni del decreto legge in materia di misure patrimoniali ed interdittive in tema di delitti contro la Pubblica Amministrazione e la analoga serie in materia di legittimità dell'azione amministrativa, di controlli della Corte dei conti e di lavori pubblici evidenziano l'esigenza di ristabilire nuove regole a difesa dell'integrità del sistema economico, ridurre i margini di discrezionalità degli amministratori locali, valorizzare il momento della responsabilità individuale e della razionalizzazione delle spese: il nuovo corso tuttavia non poteva non riflettersi sugli investimenti che hanno subito, di conseguenza, una notevole flessione.

D'altra parte la strumentazione giuridica, cui il legislatore ha fatto un ampio ma disorganico ricorso, non è volta tanto a disciplinare un settore della vita degli enti locali che sta assumendo sempre più importanza, ma a combattere fenomeni malavitosi con la conseguenza che spesso i due fini risultano difficilmente conciliabili ed il risultato finale si dimostra non incisivo.

5.2 Dati di consuntivo

La fase recessiva che ha colpito l'economia italiana ha continuato a manifestare i suoi effetti negativi anche nel 1993 specie nel settore degli investimenti che hanno subito una nuova e più drastica flessione (- 11%) scontando le incerte prospettive della domanda interna, la difficile situazione finanziaria in cui si dibattono le amministrazioni pubbliche e le imprese, il ridimensionamento della spesa pubblica in infrastrutture.

L'orientamento restrittivo delle manovre di bilancio degli ultimi anni ha trovato ulteriore conferma, nell'anno di riferimento, dapprima in sede di legge finanziaria ed in seguito con le ulteriori misure di blocco apportate dalla legge n.243 del luglio 1993, di conversione del decreto legge n.155.

I detti provvedimenti, il clima di incertezza indotto dalla sfavorevole congiuntura nazionale ed internazionale, le difficoltà connesse alle aggiudicazione degli appalti hanno, pertanto, contribuito a raffreddare la capacità di investimento delle amministrazioni locali che, pur in presenza di un andamento flettente dell'intero comparto, rimangono il centro di spesa propulsore dell'intera azione pubblica; la quota ad esso attribuibile raggiunge i 15.985 miliardi, cifra che mostra una notevole flessione rispetto al 1992 (- 8,2%) ma che rappresenta pur sempre i due terzi di tutta la spesa del settore che ammonta a 41.203 miliardi (Cfr. Parte IV, Cap.5, prospetto n.1 del volume degli allegati).

La spesa per investimenti delle amministrazioni locali è stata effettuata per il 9,6% dalle amministrazioni provinciali e per il 90,4% dalle amministrazioni comunali².

L'analisi regionalizzata degli investimenti evidenzia che i comuni a più elevata spesa pro-capite sono quelli della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige (lire 775.000 e 673.000), mentre quelli con spesa unitaria più bassa sono i comuni

² Cfr. Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 1993 Volume II; i dati si riferiscono al 95% dei comuni ed al 98% delle province.

della Puglia, della Calabria e del Lazio con valori che oscillano fra le lire 150.000 e le 200.000.

La flessione del comparto presenta valori ed intensità molto difformi nelle diverse aree del Paese.

Il crollo della domanda pubblica nel settore, riferibile anche ai crescenti vincoli di bilancio ed alle vicende giudiziarie in corso, evidenzia, nel meridione, caratteri di particolare gravità anche per la cessazione dell'intervento straordinario: in detta area, infatti, l'abnorme dilatazione della spesa per la realizzazione delle opere pubbliche e l'abuso nella gestione dei fondi hanno reso incerti i tempi ed i costi di attuazione degli investimenti programmati, mentre il ricorso generalizzato alla revisione prezzi e l'invadenza dei partiti hanno via via sottratto responsabilità decisionale agli enti dell'intervento straordinario.

D'altra parte, la legislazione e gli uffici "speciali", giustificati dalla necessità di snellimento delle procedure, hanno consentito la gestione di flussi di finanziamenti con esonero di qualsiasi tipo di controllo salvi quelli esercitati successivamente dalle inchieste parlamentari e dalle indagini giudiziarie.

La cessazione dell'intervento straordinario ha reso, nel Mezzogiorno continentale, più drammatica la crisi del comparto che in tale area ha evidenziato una flessione del 12,4% contro il 10,6% del centro-nord: la differenza è attribuibile alla maggiore contrazione del settore relativo alle opere pubbliche (- 9,1% rispetto al - 4,9% del centro-nord).

Notevole è lo scarto anche negli investimenti in servizi che vede penalizzato il Mezzogiorno (- 12,4% contro il - 9,3% del settentrione-centro) per la dinamica fortemente negativa del settore terziario (trasporti, opere idrauliche ed igienico-sanitarie).

La politica di rigore adottata nella finanza locale e la frequenza dei "tagli" operati nell'ultimo triennio inducono a ritenere l'art.54, comma 2°, della legge

n.142 del 1990 privo di carattere vincolante³: gli incassi di capitale, infatti, sono diminuiti, rispetto al 1992, dell'8,7% e la flessione è addebitabile per lo più alla riduzione dei trasferimenti dal settore statale (- 23,6%) e dalle regioni (- 15,3%).

Gli effetti delle vicende giudiziarie, nel settore degli investimenti e degli appalti pubblici, hanno, d'altra parte, rallentato la realizzazione delle opere con notevole flessione dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi che, nel 1993, sono diminuiti dai 16.470 miliardi del 1992 ai 15.210 miliardi del 1993 (- 7,8%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.2 del volume degli allegati).

Sul piano dei finanziamenti, la necessità di contrarre la spesa pubblica ha portato alla eliminazione del concorso erariale sui mutui: il fondo per lo sviluppo degli investimenti, che nel 1993 non ha subito alcuna maggiorazione, è stato limitato al mantenimento dei contributi già assegnati nei precedenti anni ed all'utilizzo delle quote non ancora percepite da parte di alcuni enti secondo il disposto dell'art.32 del decreto legislativo n.504 del 1992.

Anche nel 1993, come per l'anno precedente, è stata sospesa dall'art.1 della legge 23 dicembre 1992, n.498 la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti e degli altri istituti di credito, con onere totale o parziale a carico dello Stato; la sospensione non ha interessato il settore della giustizia, dell'edilizia scolastica, della metanizzazione del Mezzogiorno e della sanità (lotta contro l'AIDS).

La flessione dei contributi nell'ammortamento dei mutui è stata di lire 12 miliardi per le province e di lire 258 miliardi per i Comuni (Cfr. Parte IV, cap.5, nn.3 e 4 del volume degli allegati).

La consistenza del debito a breve ed a lungo termine è passata da lire 68.409 miliardi del 1 gennaio 1993 a lire 66.900 miliardi del 1 gennaio 1994 (Cfr. Parte IV cap.5, prospetto n.5 del volume degli allegati).

³ Con l'art.54, comma 2°, della legge n.142 del 1990 il Parlamento aveva voluto dare certezza delle risorse agli enti locali stabilendo che "l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale e non è riducibile nel triennio".

Il ricorso all'indebitamento è stato limitato essenzialmente all'esecuzione delle opere pubbliche (91,74%), tra le quali spiccano le spese per viabilità e trasporti, le spese igienico-sanitarie e quelle relative al settore dell'energia (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.6 del volume degli allegati).

Sebbene il quadro normativo consentisse agli enti locali di attingere al credito privato anche per l'assunzione di mutui previsti da leggi speciali⁴, il detto canale di finanziamento ha registrato una nuova flessione, confermando la tendenza già evidenziatasi nel precedente anno (- 5%).

Si è avuta inoltre una notevole contrazione delle domande di mutuo da parte degli enti locali, rispetto al 1992, sia in termini quantitativi che finanziari.

Il limitato ricorso al credito è da collegarsi solo in parte all'irrigidimento dei bilanci che ha ridotto la capacità di rimborso degli enti locali: risulta, infatti, determinante l'influenza, sul detto operato, di altre componenti anche a carattere extrafinanziario.

In effetti, a partire dal 1990, è stata via via limitata l'entità dei finanziamenti concedibili per gli investimenti in opere pubbliche locali nella considerazione che tale spesa rappresentasse una considerevole componente nell'aumento del deficit pubblico: la spesa indotta a seguito della gestione delle nuove opere avrebbe costituito, per altro verso, il volano per la richiesta da parte delle autonomie di maggiori trasferimenti.

D'altra parte mentre si è ritenuta superata la funzione storica della Cassa depositi e prestiti quale ausilio istituzionale degli investimenti locali, riservando all'Istituto prevalentemente il compito di supporto finanziario alle necessità del Tesoro, si è attribuito al sistema bancario ed alle Casse di risparmio quello di fornire i mezzi finanziari al sistema delle autonomie.

A seguito di tale scelta politica il volume degli interventi della Cassa depositi e prestiti a favore degli enti locali si è ridotto, nel 1993, a meno di un terzo del vo-

⁴ Cfr. art. 5 della legge 22 dicembre 1990, n. 403 ed art. 14, comma 3°, della legge 12 luglio 1991, n. 202.

lume autorizzato nel 1989, anno in cui le concessioni sono state pari a lire 13.739 miliardi.

Tuttavia, nonostante i tetti sempre più limitati all'attività dell'Istituto, nel biennio 1992/93 l'offerta di credito, per quanto ridotta, è stata pur sempre superiore alla domanda: nel 1992 a fronte dell'autorizzazione di lire 5.500 miliardi sono stati concessi lire 3.499 miliardi; nel 1993 il plafond dei mutui che la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a concedere è sceso a 4.000 miliardi⁵ ma le concessioni si sono limitate a 3.864 miliardi.

Ancora più grave si presenta, nel 1994, il rapporto tra l'entità dei finanziamenti che la Cassa è stata autorizzata a concedere e le domande di concessione di mutuo da parte degli enti locali, che non hanno raggiunto neppure il terzo del plafond concedibile, aumentato per l'anno a 7.000 miliardi..

L'analisi per aree geografiche della distribuzione dei mutui ordinari della Cassa depositi e prestiti evidenzia le seguenti percentuali:

Tabella A

	1992	1993
Italia nord-occidentale	31,8%	36,8%
Italia nord-orientale	22,4%	21,6%
Italia centrale	17,5%	21,3%
Italia meridionale	19,6%	15,3%
Italia insulare	8,5%	5,0%

Dal confronto delle percentuali 1992/93 relative alle concessioni, la diminuzione più consistente si registra nell'Italia insulare (- 3,5%) e nelle regioni meridio-

⁵ Il quadro normativo che ha governato l'attività della Cassa depositi e prestiti nel 1993 è incentrato nel decreto legge 22 maggio 1993, n.155, convertito nella legge 19 luglio 1993, n.243.

nali (- 4,3%), mentre un aumento, seppur lieve, si riscontra nell'Italia nord-occidentale (5%) ed in quella centrale (3,8%) (grafico n.1).

Più sensibile si presenta la contrazione delle erogazioni, che, a causa del ritardo legato all'*iter* di realizzazione dei programmi, mostrano un andamento flettente passando da lire 5.892 miliardi del 1992 a lire 4.424 miliardi del 1993 con una contrazione pari al 25%. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.7 del volume degli allegati).

Riguardo l'articolazione dei mutui per categorie di opere si conferma anche per il 1993 l'impegno maggiore nei settori della viabilità, delle opere idriche e dell'edilizia sociale che, insieme, rappresentano il 64% del totale concesso (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn. 8 e 9 del volume degli allegati).

5.2.1 L'analisi dei dati rilevati dall'"allegato A" (Titolo II, categoria 1^a)

Nell'ottica di un più ampio approfondimento del concetto di "buona amministrazione" ed in relazione al nuovo tipo di controllo assegnato alla Corte dalla legge n.20 del 1994, la Sezione ha avviato l'analisi dei dati esposti nell'"allegato A".

Il detto documento contabile è compilato dagli enti locali, a richiesta della Sezione, al fine di una migliore lettura dei dati del conto consuntivo e per una più puntuale interpretazione, sia economica che funzionale, della spesa relativa alle varie categorie. Per ciò che riguarda i dati di sintesi si rinvia alla Parte II, cap.4, attinente agli investimenti, mentre nel presente paragrafo vengono presi in considerazione, per competenza di materia, i dati analitici riferentisi all'acquisto di beni immobili ed alla realizzazione di opere pubbliche.

L'ampia platea di enti presa in considerazione, 1.097 amministrazioni comunali, rispecchia, per grandi linee, il campione adottato dalla Sezione nelle altre analisi di carattere finanziario, già informatizzate da alcuni anni.

Come è noto, la gestione complessiva degli investimenti risulta alimentata dalle iniziative intraprese annualmente dai singoli enti locali, iniziative che costitui-

scono i "nuovi investimenti" e trovano espressione nei dati contabili rappresentativi della "competenza", esposti nell'ambito degli "impegni in conto capitale", relativi all'anno preso in considerazione.

Il rapporto tra l'importo impegnato per la realizzazione dell'investimento e quello pagato indica il "tasso di realizzazione" delle iniziative nell'anno in corso, al termine del quale sarà dato quantificare il "restato da spendere" (residuo passivo).

Gli investimenti avviati nei precedenti esercizi finanziari ed ancora in attesa di perfezionamento trovano, di norma, espressione nella somma di residui passivi esistenti alla data considerata: il rapporto tra gli "impegni in conto residui" ed i relativi "pagamenti" evidenzia il "tasso di smaltimento", espressivo della maggiore o minore capacità dell'ente ad attuare, realizzare e perfezionare gli investimenti: un tasso al di sotto del 20% denota patologie nell'eliminazione dei residui passivi.

I dati dell'allegato "A" che interessano la presente analisi possono sintetizzarsi come di seguito:

Titolo II - categoria 1^a

(Dati in milioni di lire)

Impegni c. competenza	Pagamenti c. competenza	Tasso di realizzazione	Impegni c. residui	Pagamenti c. residui	Tasso di smaltimento
8.542.600	750.536	8,78%	33.974.691	6.386.737	18,79%

I pagamenti in conto competenza effettuati nel 1993 forniscono una prima ed essenziale idea del contenimento dei "nuovi investimenti": il valore complessivo del rapporto tra le iniziative avviate e la loro realizzazione (8,78%) è indicativo degli indugi che hanno caratterizzato le iniziative del comparto, anche se deve rilevarsi che per le opere immobiliari i tempi di realizzazione, di norma, sorpassano ampiamente l'esercizio (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.10, 11 e 12 del volume degli allegati).

I comuni che mostrano maggior capacità di spesa sono ubicati nel Lazio (16,44%), nella Sicilia (16,32%), nel Piemonte (10,26%) e nella Toscana (10,11%); al contrario, i tassi di realizzazione più limitati si rilevano in Lombardia (3,46%), in Calabria (4,09%) ed in Campania (5,15%).

Passando all'analisi delle varie classi demografiche, si evidenziano "tassi di realizzazione" della competenza maggiori per i comuni medio-piccoli: proprio nell'ambito della classe 5ª demografica si registra il valore più alto in assoluto in Abruzzo (22,23%), mentre valori uguali allo 0, o comunque molto limitati, si riscontrano nei comuni della classe 9ª sempre dell'Abruzzo e in quelli della Basilicata, e nell'ambito dell'11ª ed in Calabria (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.13 e 14 del volume degli allegati).

Il ristagno e la stasi nel portare avanti le iniziative avviate, già evidenziatisi, trovano conferma nel limitato valore medio del tasso di smaltimento dei residui (18,79%); le punte più gravi del fenomeno si rilevano in Molise (6,33%), cui seguono la Calabria (8,23%) e la Sicilia (9,87%). (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.15, 16, 17 e 18 del volume degli allegati).

Per ciò che concerne l'incidenza del detto tasso, si conferma la dinamicità delle regioni del nord: i maggiori valori spettano infatti all'Emilia Romagna (31,45%), al Piemonte (25,72%), alla Lombardia (23,91%) ed al Veneto (23,29%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.19 del volume degli allegati).

Per quanto attiene al centro, il valore più elevato si rileva in Umbria (26,29%) e quello più limitato nel Lazio (15,43%). Anche riguardo al tasso di smaltimento, si dimostrano maggiormente attivi i comuni medio-piccoli: nell'ambito della classe 5ª demografica si registrano i valori più alti in assoluto in Umbria (52,97%), in Emilia Romagna (38,35%), in Lombardia (36,78%); al contrario il valore più basso (uguale a 0) si riscontra nell'ambito della classe 9ª in Calabria cui seguono i comuni della classe 8ª della Calabria (4,77%) e della 11ª della Sicilia (5,34%).

Quanto ai residui da riportare al termine dell'esercizio finanziario 1993, 7.792 miliardi di lire rappresentano il "restato da spendere" proveniente dalla competenza e 27.587 miliardi i residui risultanti della gestione dei residui: la massa dei residui riportati dagli esercizi precedenti è superiore quasi di quattro volte quella dei residui provenienti dall'anno di riferimento.

Il tasso medio di accumulazione dei residui passivi, rispetto all'esercizio precedente, è pari al 3,80% con delle punte più elevate nei comuni della Basilicata (8,90%), della Calabria (7,99%), del Molise (6,48%), dell'Abruzzo (5,77%) e della Campania (5,24%). Dall'analisi dei dati afferenti alle singole classi demografiche si rileva la particolare incidenza, nell'ambito della 5ª, della percentuale della Campania (23,25%) e nell'ambito della 6ª, della percentuale della Basilicata (61,23%).

Anche la classe 8ª evidenzia valori notevoli nei comuni dell'Abruzzo (47,49%) e in quelli della Calabria (31,12%).

In ordine alla classe 11ª, la percentuale più elevata si registra nei comuni della Campania con il 31,26%, mentre per altre regioni il valore medio si aggira attorno al 5,77%. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti n.20 del volume degli allegati).

5.3 L'edilizia

Il settore, secondo i dati di contabilità nazionale, nel 1993 è entrato nel pieno della fase recessiva con una flessione del 6,2% rispetto al 1992; si evidenziano, comunque, dinamiche diverse tra le aree territoriali, tra i comparti e tra le tipologie di domanda: il peggior andamento dell'attività edilizia si registra nel Mezzogiorno, dove gli investimenti del comparto sono diminuiti di una percentuale doppia rispetto al centro-nord.

La situazione generalizzata di stasi è attribuibile alle difficoltà della finanza pubblica che non hanno permesso, negli anni 90, la realizzazione dei programmi del decennio precedente; agli effetti di tangentopoli che hanno acuito il blocco

dell'attività o comunque rallentato il corso; all'altalenare della normativa che ha contratto oltre ogni misura le iniziative di settore.

In particolare, le vicende giudiziarie hanno messo a nudo la corruzione che ha dominato tanto il governo delle città e del territorio quanto il mercato delle aree e dell'edilizia: entrambi gli ambiti, che avrebbero dovuto essere disciplinati dalle leggi urbanistiche e dalle regole di piano, risultano travolti, a partire dagli anni 80, da una profonda "deregulation"⁶ che ha favorito l'abusivismo e gli interessi di gruppi finanziari privati e pubblici⁷.

L'affastellamento delle procedure e la sovrapposizione delle norme non sono riusciti, tuttavia, a garantire la qualità del prodotto edilizio né la trasparenza del settore, che appare caratterizzato ancora da una edificazione senza limiti e da una logica delle città come "business". Il procedere per singole parti, attraverso progetti settoriali, prevale ancora sulla organicità e coerenza delle scelte: i "progetti speciali", dettati dalle emergenze ricorrenti, continuano ad eludere la soluzione dei nodi fondamentali del settore, mentre le procedure si moltiplicano senza che i grandi programmi - a Roma, Firenze, Milano, Genova - riescano a decollare.

I nuovi strumenti dell'emergenza, carichi di valenza e di scambio politico, hanno fatto proliferare le competenze e introdotto "varianti" sempre nuove con una ricorrente revisione delle scelte strutturali e delle regole urbanistiche.

La necessità di profonde modifiche ha indotto il legislatore, già con la legge n.142 del 1990, a porre precisi obblighi agli enti territoriali: l'art.3 statuisce, infatti, che la regione "determina gli obiettivi generali della programmazione economica e territoriale", ma la colpevole latitanza dei governi regionali ha, di fatto, trasferito alle grandi concentrazioni urbane il compito di pianificare il proprio sviluppo economico ed urbano. Così, a quattro anni dalla legge sulle autonomie locali, in mancanza dei piani di coordinamento, proliferano i più variegati programmi di alta ve-

⁶ Cfr. Corte dei conti, Sezione Enti locali deliberazione n.2 del 1994 riferentesi all'esercizio 1992, pagg.492 e segg.

⁷ L'"Immobiliare Italia" può definirsi come una vera speculazione di Stato.

locità, di sfruttamento immobiliare, di concentrazione delle funzioni economiche e produttive.

La farraginosità delle procedure e la capziosità delle pratiche burocratiche incoraggiano abusi facendo perdere al piano comunale, sempre incerto e modificabile, il carattere di punto di riferimento stabile ed introducono notevoli margini di discrezionalità e di arbitrio. Alla carenza di una valida pianificazione locale è addebitabile il persistere ed il diffondersi dell'abusivismo edilizio, fenomeno che degrada irreversibilmente l'assetto delle città e del territorio⁸.

Ai sensi dell'art.39 della legge n.142 del 1990, tutti gli enti territoriali sono obbligati a dotarsi degli strumenti urbanistici generali, ma l'ampia elusione della norma ha indotto, anche di recente, il legislatore ad integrare il disposto normativo (art.4 del decreto legge 26 maggio 1995, n.193, ultimo di una lunga serie, recante: "misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e della edilizia privata") con la previsione dello scioglimento dei consigli nel caso in cui i comuni e le province siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non li abbiano adottati entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. Il D.P.R. di scioglimento è adottato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; la disposizione è estesa nei confronti degli organi delle comunità montane e delle aree metropolitane.

In materia di sanatoria e d'intervento nelle zone interessate dall'abusivismo, il Ministro dei lavori pubblici, ai fini di quanto previsto dall'art.39 della legge 23 dicembre 1994, n.724, regolante il cosiddetto "condono edilizio", su richiesta del Sindaco ovvero, in caso di inottemperanza di quest'ultimo, del Co.Re.Co., del Prefetto, ovvero d'ufficio, nomina un "commissario ad acta" per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di competenza del Sindaco.

⁸ La normativa sul condono edilizio (legge n.724 del 1994 e successive modificazioni) con il suo travagliato iter, non si presenta di per sé idonea a risolvere i problemi relativi all'abusivismo edilizio.

Qualora sia necessario procedere alla demolizione di opere abusive gli enti interessati potranno avvalersi, per il tramite dei provveditorati alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa.

La nuova normativa dovrebbe sopperire alla attuale carenza di piani sovraordinati di riferimento e degli strumenti urbanistici comunali e porre ordine in un settore dove la tradizionale frantumazione della normativa, la mancanza di coordinamento dell'intervento pubblico, l'assenza di logiche di piano, la pressione delle "lobbies" del cemento hanno incentivato una serie di opere scoordinate e settoriali.

Sovrapposizione di norme e contraddittorietà nelle interpretazioni si rilevano, peraltro, nella lunga vicenda attivata dall'art. 18 della legge n. 203 del 1991, recante norme per la lotta alla criminalità organizzata, per la trasparenza e il buon andamento dell'attività amministrativa, che dispone un "programma straordinario di edilizia residenziale da concedere in locazione od in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato". La norma prevede interventi semplici ed integrati realizzati dai Comuni e dagli I.A.C.P. anche mediante varianti agli strumenti urbanistici vigenti. L'ammontare dell'impegno di spesa è stabilito in lire 900 miliardi per l'edilizia sovvenzionata e lire 50 miliardi annui, per 18 anni, per quella agevolata.

Essendo sostanzialmente un provvedimento antimafia, la citata legge n. 203 avrebbe dovuto dare priorità agli interventi localizzati nelle regioni meridionali, mentre il CER ha ampliato a dismisura la previsione normativa estendendola anche ai centri urbani con più di 300.000 abitanti definiti ad alta tensione abitativa, fra cui Roma e Milano: con la detta interpretazione l'intervento pubblico si è trasformato in volano a favore dei programmi integrati residenziali o non residenziali di grandi dimensioni, destinati a legittimare la rendita fondiaria a favore dei privati.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 392 del 1992, ha ritenuto illegittima la procedura di variazione agli strumenti urbanistici mentre le condizioni non floride della finanza pubblica hanno imposto una stasi alla realizzazione dei programmi.

L'intervento della legge 4 dicembre 1993, n.493⁹ sembra aver sbloccato la situazione: l'art.8 demanda, infatti, l'approvazione delle varianti urbanistiche necessarie per attuare gli interventi straordinari ex art.18, legge n.203 del 1991, alla stipula di un accordo di programma tra regioni e comuni interessati: la mancanza dell'accordo è sanzionata con la perdita dei finanziamenti.

Quanto alla realizzazione dei progetti, il comportamento degli enti interessati appare molto variegato: in Emilia Romagna, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, si è disposto la rilocalizzazione degli interventi su aree urbanisticamente più idonee, mentre in altre regioni, come la Puglia e la Calabria, si registrano comportamenti localmente contraddittori ed in contrasto rispetto alla non ammissibilità delle varianti. In generale, gli interventi programmati si rivolgono in larga misura ad una domanda abitativa di tipo medio-alto e quindi si appalesano destinati ad incontrare difficoltà di mercato: i detti interventi, pertanto, non appaiono in linea con gli obiettivi prioritari dell'art.18 della legge n.203 del 1991, né si dimostrano idonei al sostegno dell'occupazione, mentre hanno indotto, per lo più, comuni e regioni ad accogliere progetti di dubbia compatibilità urbanistica ed ambientale.

A fronte del permanere della crisi nel settore si devono comunque evidenziare alcuni tentativi del legislatore diretti ad accelerare gli investimenti (legge n.493 del 1993 citata e successive modificazioni), a migliorare l'utilizzazione dei fondi disponibili, ad incentivare gli strumenti di programmazione e pianificazione, a valorizzare l'ingresso del patrimonio privato, a perfezionare il processo di alienazione del patrimonio pubblico (legge n.560 del 1993)¹⁰.

Le disposizioni (legge 31 dicembre 1993, n.579 e Circolare 19 maggio 1994 n.56/T del Ministero delle finanze) che concedono agli enti locali ed alle regioni di acquisire i beni immobili dello Stato non più utilizzati evidenziano, d'altra parte, una drastica e significativa inversione di tendenza rispetto ai tentativi precedenti di

⁹ La legge reca "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia di edilizia"

¹⁰ Si richiamano sull'argomento le valutazioni della Corte espresse nella Relazione del precedente anno.

privatizzazione del patrimonio pubblico; per contro l'accantonamento del silenzio-assenso¹¹ in favore dell'intervento sostitutivo del commissario ad acta rappresenta senza dubbio una soluzione maggiormente in linea con l'esigenza della certezza del diritto e con la necessità di stabilire confini netti tra edilizia legale ed abusivismo.

Sul tema l'art.8 del già citato decreto legge n.193 del 1995 introduce notevoli innovazioni e sembra finalmente porre fine all'altalenare. per ciò che concerne la concessione edilizia, tra il silenzio-assenso ed il silenzio-rigetto: i comuni sono, infatti, obbligati ad istruire e definire gli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa privata afferenti alle aree edificabili ed a nominare un responsabile del procedimento ai sensi degli artt.4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n.241. La concessione edilizia dovrà essere rilasciata entro brevi termini qualora il progetto non sia in contrasto con le prescrizioni dei piani urbanistici ed edilizi: l'inadempienza del comune è sanzionata con la nomina di un commissario ad acta, su richiesta dell'interessato, da parte del presidente della giunta regionale competente nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi.

Senza dubbio, la Corte ritiene utile il provvedimento al fine di attivare e responsabilizzare maggiormente i comuni in un settore, come quello dell'edilizia, dove spesso si evidenziano inerzia ed incapacità di spesa: in relazione a tale ultimo punto, l'art.6 del citato decreto legge dispone che riguardo le opere pubbliche sospese anche in via di fatto da almeno quattro mesi, ad eccezione dei casi di sequestro adottati dall'autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali, dovranno essere valutati, da apposita commissione, i seguenti elementi: il perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dei lavori fino al lotto funzionale; gli aspetti di tutela ambientale e di sicurezza; i riflessi derivanti all'amministrazione appaltante da provvedimenti giurisdizionali che abbiano determinato la sospensione dei lavori; la congruità degli aspetti economici relativi all'affidamento e all'esecuzione dei lavori.

¹¹ Cfr. legge 25 marzo 1982, n.94, decreto legge n.101 del 1995 convertito nella legge n.216 del 1995.

La norma dovrebbe porre fine al fenomeno delle opere iniziate per lucrare il finanziamento e poi abbandonate dopo i primi stati di avanzamento, fenomeno ampiamente documentato nell'ambito del presente capitolo.

5.3.1 Dati del settore

L'andamento della spesa relativa all'acquisizione ed urbanizzazione delle aree a cura dei comuni, al 31 dicembre 1993, registra una stasi non molto dissimile da quella evidenziata negli anni precedenti, in quanto non risulta ancora totalmente utilizzato il plafond di lire 1.400 miliardi per acquisto di alloggi, disposto dalle leggi n.118 del 1984 e n.899 del 1986, a distanza di circa 10 anni dal varo del programma: inerzia nell'uso delle risorse finanziarie e mancanza di tempestività nel portare a termine i programmi avviati sono ancora i dati che caratterizzano il comparto (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.21 del volume degli allegati).

Anche lo stato di attuazione dei programmi ordinari di edilizia agevolata non mostra sostanziali avanzamenti: i limiti di impegno maturati presso la Cassa depositi e prestiti ammontano ad oltre 11.776 miliardi, mentre l'erogato per le iniziative concluse od avviate raggiunge appena i 4.589 miliardi, con una progressione minima rispetto al 1992 (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.22 del volume degli allegati): l'andamento del settore evidenzia il ritardo con il quale le iniziative vengono attivate e portate a termine.

Quanto ai programmi straordinari di edilizia agevolata, a fronte dei 400 miliardi disponibili presso la Cassa depositi e prestiti, risultano erogazioni per lire 124,5 miliardi.

Non si registra invece alcuna erogazione, come già si è detto, in ordine alla legge n.203 del 1991, art.18 (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.23 del volume degli allegati).

Lo stato di attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata a cura degli I.A.C.P. e dei comuni mostra un fortissimo ritardo dovuto dalla stasi del settore con-

seguito dell'entrata in vigore della legge 11 marzo 1988, n.67, che con l'art.22, comma 2, aveva destinato parte dei contributi ex-Gescal a scopi diversi dall'edilizia residenziale pubblica. La Corte Costituzionale, con sentenza n.241 del 13 aprile 1989, ha dichiarato incostituzionale tale comma ed ha fatto rifluire i detti contributi all'edilizia residenziale.

A tutt'oggi non risultano ancora avviati a soluzione i molteplici problemi attinenti alla politica abitativa e ciò non sembra addebitabile alla limitatezza delle risorse finanziarie: la consistenza dei fondi che giacciono inutilizzati negli appositi conti correnti infruttiferi per l'edilizia residenziale pubblica presso la Cassa depositi e prestiti ammonta a lire 28.366 miliardi di cui 17.964 miliardi provenienti dai fondi ex-Gescal: la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale ha concesso, durante il 1993, mutui per complessive lire 11,8 miliardi di cui 1,9 miliardi agli I.A.C.P. e 9,9 miliardi ai comuni, ai sensi dell'art.2 della legge n.94 del 1982 e dell'art.3 della legge n.118 del 1985: le limitate erogazioni da parte della Cassa depositi e prestiti confermano l'insufficienza di strategie e di iniziative e l'incuria degli enti locali nel comparto.

Con il decreto legge n.188 del 1995 sono state definite misure destinate all'accelerazione dei programmi di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana: lire 1.414 miliardi sono suddivisi tra il Ministero dei lavori pubblici (lire 600 miliardi) e le regioni (lire 767 miliardi). I rimanenti 50 miliardi sono destinati a interventi nelle zone del nord Italia colpite dai recenti eventi alluvionali.

Circa 200 miliardi vengono devoluti al finanziamento di programmi di edilizia sperimentale da attuarsi nell'ambito di protocolli d'intesa con i comuni; mentre i fondi gestiti dalle regioni sono diretti al recupero urbano degli immobili I.A.C.P., agli interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia economica popolare. Al fine di accelerare le procedure di utilizzazione dei finanziamenti, dovranno essere promossi accordi di programma che avranno l'obiettivo di sbloccare 10.500 miliardi. Quanto alle aree di maggiore tensione abitativa, nel decreto si prevedano la rea-

lizzazione di oltre duemila alloggi ed il varo definitivo del programma di cui all'art.18 della legge n.203 del 1991 attraverso investimenti pubblici per circa lire 1.700 miliardi, cui si aggiungono altri 1.500 miliardi conseguenti all'attivazione dei capitali privati.

I fondi non utilizzati nel settore saranno destinati alla riqualificazione urbana.

Nell'ambito delle iniziative destinate al risanamento delle aree degradate o dismesse sono destinati 400 miliardi per la riqualificazione di Roma: le risorse, cui dovranno aggiungersi i fondi provenienti dal settore privato, sono diretti alla ricostituzione urbanistica della città ed al varo dell'"operazione recupero".

Nella nuova flessibilizzazione della struttura amministrativa si inserisce la costituzione della S.p.A. "Risorse per Roma" a partecipazione completamente pubblica: l'85% del capitale infatti appartiene al Comune, mentre il restante 15% risulta suddiviso tra le aziende municipalizzate (Acea, Atac ecc...), anche se si prevede l'apertura a soci privati.

La società svolgerà compiti di consulenza sulla gestione del programma delle alienazioni; sull'acquisizione di aree ed immobili funzionali alla ricollocazione di uffici centrali e periferici ed alla riqualificazione di aree e quartieri; sulla redazione di stime degli immobili da dismettere e sulle valutazioni delle concessioni.

Numerose altre regioni sembrano avviate al rilancio del settore: la Regione Veneto ha, di recente¹², varato il programma straordinario per l'edilizia residenziale pubblica agevolata - convenzionata cui sono destinati 133 miliardi: i programmi di intervento sono diretti alla costruzione o al recupero urbano; la Sardegna¹³ ha destinato all'edilizia sovvenzionata fondi per lire 362 miliardi e all'edilizia agevolata lire 124 miliardi; la Toscana¹⁴ ha varato un programma di edilizia residenziale che prevede fondi per lire 554 miliardi per l'edilizia sovvenzionata e lire 140 miliardi per

¹² Cfr. deliberazione della giunta regionale n.870 del 1995.

¹³ Cfr. Bollettino ufficiale della regione 2 febbraio 1995.

¹⁴ Cfr. Bollettino ufficiale della regione 8 febbraio 1995.

quella agevolata; per le Marche¹⁵ i fondi disponibili per il quadriennio 1992/1995 si presentano ingenti: lire 180.224 milioni per l'edilizia sovvenzionata e lire 180.600 milioni per quella agevolata; il Friuli Venezia Giulia¹⁶ ha destinato ad un programma quadriennale lire 205 miliardi per l'edilizia sovvenzionata; mentre la Calabria lire 536 miliardi per l'edilizia sovvenzionata e lire 150 miliardi per quella agevolata.

5.3.2 Edilizia scolastica

E' noto che l'art.2 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8 ha trasferito alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, relative alle opere di edilizia scolastica, con esclusione di quelle attinenti all'edilizia universitaria.

Le regioni hanno regolato con apposite procedure l'approvazione dei progetti e la scelta delle aree delegando le funzioni relative, di norma, ai comuni e alle province secondo le rispettive competenze.

Il T.U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n.383, elencava all'art.91 per i comuni ed all'art.144 per le province, le opere che avevano carattere obbligatorio per i servizi della pubblica istruzione.

Con l'art.64 del nuovo ordinamento delle autonomie, le norme predette sono state abrogate ed il quadro degli obblighi dei comuni e delle province nella materia viene ad essere ricostituito attraverso apposti interventi legislativi, tuttora in evoluzione.

Quanto alla realizzazione dei singoli interventi costruttivi, appare rispettata la tendenza secondo la quale lo Stato è titolare della funzione di indirizzo, le regioni sono enti programmatori - decisori ed i singoli enti locali esecutori dei lavori: quasi tutte le leggi regionali di applicazione della legge 5 agosto 1975, n.412, che ha di-

¹⁵ Cfr Bollettino ufficiale della regione 19 gennaio 1995.

¹⁶ Cfr Bollettino ufficiale della regione 10 febbraio 1995

disciplinato definitivamente il settore¹⁷, affidano a comuni e province sia la progettazione delle opere, con possibilità di avvalersi degli uffici tecnici regionali, sia l'aggiudicazione dei lavori, che può avvenire anche tramite concessione.

Secondo il predetto schema anche in relazione agli interventi straordinari previsti dalla legge n.488 del 1986 vengono attribuiti compiti operativi agli enti locali, compiti che si sarebbero dovuti espletare in tempi brevi mediante presentazione dei progetti delle opere ritenute prioritarie e richieste di concessione di mutui alla Cassa depositi e prestiti.

Il finanziamento delle opere, determinato in 4.000 miliardi, è stato ripartito in tre anni: lire 2.000 miliardi nel 1986; lire 1.000 miliardi nel 1987 e lire 1.000 miliardi nel 1988.

Il decreto del Ministero della pubblica istruzione è lo strumento amministrativo impiegato per l'individuazione degli enti destinatari dei mutui ed i provvedimenti di riparto dei fondi risultano tempestivamente emanati (30 ottobre 1986; 31 maggio 1987 e 12 ottobre 1988; 25 novembre e 28 gennaio 1989).

La Sezione, nell'ottica dei nuovi controlli disciplinati dalla legge n.20 del 1994, ha ritenuto utile avviare una indagine nel settore dell'edilizia scolastica con riferimento al programma straordinario previsto all'art.11 della legge n.488 del 1986, per la valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi programmati.

L'analisi dei dati, richiesti alla Cassa depositi e prestiti per una prima valutazione delle situazioni, ha evidenziato lentezze procedurali nell'attuazione delle opere, scarso coinvolgimento degli enti locali interessati alla realizzazione dei programmi, pur a totale finanziamento statale, ed una diffusa incapacità di spesa.

La rapida redistribuzione territoriale dei fondi disponibili e l'utilizzo del canale di finanziamento privilegiato della Cassa depositi e prestiti avrebbero dovuto

¹⁷ L'edilizia scolastica è stata dapprima disciplinata con la legge 28 luglio 1967, n. 671 che all'art.1 definiva il disegno programmatico secondo cui comuni e province delineavano il fabbisogno, mentre le commissioni provinciali regionali e nazionali valutavano il programma che doveva essere poi approvato dal CIPE. La fase realizzativa era di competenza statale, sia pure con ampie deroghe.

assicurare la tempestiva attivazione delle risorse, la riduzione dei passaggi contabili e la sollecita realizzazione delle seguenti finalità:

- a) eliminazione dei doppi turni di insegnamento, cui è destinato circa il 60% dei finanziamenti;
- b) riqualificazione e potenziamento delle strutture scolastiche, cui è destinato il restante 40% delle risorse, mediante l'acquisizione o la costruzione di nuovi edifici di scuola media superiore, di istituti polivalenti ed il completamento delle opere parzialmente finanziate e non ancora ultimate.

I detti scopi richiedevano, da parte degli enti attuatori, interventi rapidi ed efficaci con attivazione delle risorse finanziarie collegate all'esistenza di progetti pronti o prontamente eseguibili.

Per accelerare l'utilizzazione dei 4.000 miliardi destinati al finanziamento dei programmi, a totale ammortamento a carico dello Stato, risulta predisposta una apertura di credito presso la Cassa depositi e prestiti, cui gli enti locali avrebbero dovuto attingere sollecitamente per la realizzazione delle opere individuate come prioritarie.

Al termine della prima fase di indagine¹⁸, la Sezione è giunta alla conclusione che il conferimento delle ingenti risorse finanziarie non sia stato sufficiente, per se stesso, a risolvere gli squilibri fra le varie aree del territorio nazionale in quanto la maggior parte dei mancati impegni si è concentrata proprio nel Mezzogiorno, area in cui le carenze del settore si erano manifestate con più gravità e maggiormente degradato ed insufficiente appariva il patrimonio di edifici scolastici.

Gli enti destinatari dei finanziamenti sono le amministrazioni comunali (1.184); le amministrazioni provinciali (520); i comuni capoluogo di provincia (382) ed i consorzi (8). (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.24 del volume degli allegati).

¹⁸ La seconda fase dovrebbe riguardare la correlazione ed il confronto fra i tempi, modi ed i costi delle singole opere realizzate

Le concessioni di mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti ammontano a lire 3.752 miliardi, mentre le erogazioni, al 31 dicembre 1993, sono state di 2.113 miliardi: a distanza di sette anni dall'avvio del programma, solo il 56,33% delle risorse disponibili, quindi, sono state utilizzate. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.25 del volume degli allegati).

Le percentuali più limitate di erogazioni si registrano in Campania (28%) ed in Calabria (37%); quelle più elevate in Emilia Romagna (87%), in Piemonte (83%), in Umbria (83%) ed in Lombardia (80%). (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.26 del volume degli allegati).

Il Mezzogiorno continentale dimostra, ancora una volta, molteplici difficoltà nell'attuazione delle opere e degli interventi, la maggior parte dei quali erano diretti proprio a sopperire ai disagi delle regioni del sud (obiettivo *a*)).

La percentuale di mutui concessi, cui non è seguita alcuna attivazione di opere, ammonta al 18,65% del totale: circa 696 miliardi concessi dalla Cassa depositi e prestiti hanno dato vita, pertanto, a erogazioni nulle: la punta più elevata del fenomeno si registra nella Campania, cui spetta il 58% del totale nazionale di mutui ad erogazione zero; seguono, seppure, con notevole distacco, la Sicilia, il Lazio, la Puglia e la Calabria (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.27 del volume degli allegati).

Le situazioni più gravi riguardano l'amministrazione provinciale di Napoli (107.461 milioni); il comune di Napoli (97.647 milioni); il comune di Roma (32.899 milioni); l'amministrazione provinciale di Milano (12.600 milioni); il comune di Torre Annunziata (NA) (28.950 milioni); l'amministrazione provinciale di Cosenza (11.593 milioni); il comune di Crotone (11.550 milioni); l'amministrazione provinciale di Reggio Calabria (11.520 milioni); l'amministrazione provinciale di Bari (10.953 milioni); il comune di Gela (7.420 milioni); l'amministrazione provinciale di Roma (6.515 milioni); il comune di Catania (6.005 milioni); l'amministrazione provinciale di Lecce (4.500 milioni).

Non di minore gravità è la situazione di altri enti (25% del totale) che mostrano utilizzazione dei finanziamenti inferiori al 30% delle risorse concesse (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.28 del volume degli allegati).

Si deve, inoltre, rilevare che i fondi destinati dalla legge n.488 del 1986 non sono transitati dal bilancio dello Stato a quello degli enti locali ma sono restati nei conti di deposito della Cassa depositi e prestiti e solo il saldo degli stati di avanzamento maturati ha dato luogo ad erogazioni; tuttavia, essendo il mutuo a totale carico dello Stato, il rimborso del prestito da parte del Tesoro ha avuto inizio nell'esercizio successivo a quello della concessione del finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti: l'inerzia degli enti interessati e la mancanza di tempestività nella realizzazione delle opere hanno prodotto, pertanto, un danno erariale, se non ai bilanci degli enti, alle casse dello Stato, in un momento particolarmente difficile per la finanza pubblica.

La circostanza ha indotto la Sezione a proseguire nell'indagine ed a richiedere chiarimenti individuali a 77 enti locali, che mostravano particolari difficoltà nell'attuazione delle opere e pesanti limiti operativi.

Dalle risposte pervenute (53 di cui 37 di amministrazioni provinciali su 44 interpellate e 16 di comuni su 27 interpellati) si è dedotto che l'attuazione dei progetti è stata ostacolata e rallentata da cause attinenti :

- 1) alla fase di affidamento dei lavori, durante la quale si sono evidenziati fenomeni di contenzioso che hanno ritardato l'avvio delle opere (30% dei casi).;
- 2) alla fase relativa al procedimento per l'esproprio delle aree o alla localizzazione dei luoghi interessati alla realizzazione delle opere (18%);
- 3) alla fase realizzativa dei progetti per l'insorgere di contenzioso tra stazione appaltante ed imprese esecutrici dei lavori, attinente alla dilatazione dei tempi esecutivi, ai ritardi nei pagamenti da parte delle amministrazioni locali, alle modifiche quali-quantitative dei lavori con instaurazione di procedimenti arbitrari e/o giudiziali (20%);

- 4) alla carenza della progettazione che ha dato luogo a varianti e determinato ritardi e lievitazione dei costi (22%);
- 5) all'inadeguatezza dell'attività di coordinamento fra le varie strutture interessate (Ministero della pubblica istruzione, Ministero del Bilancio e della programmazione economica, Regioni, Cassa depositi e prestiti) (10%).

In particolare, difficoltà inerenti alla localizzazione degli edifici scolastici e al reperimento delle aree hanno determinato il blocco delle iniziative nei comuni delle province di Roma, Pescara, Benevento, Siracusa, Vicenza, Firenze e nel comune di Castellammare di Stabia; anche le modifiche al piano regolatore coinvolgenti le aree destinate alla costruzione dei nuovi edifici scolastici ed il ritardo nelle operazioni espropriative hanno comportato la riapprovazione dei progetti nelle province di Cagliari, Potenza, Rieti, Milano, e nei comuni di Roma e di Catania).

In alcune ipotesi il ritardo della concessione edilizia non ha permesso di attivare gli interventi (province di Frosinone e di Cagliari).

Le carenze progettuali e la necessità di redigere perizie di variante e suppletive sono state causa della sospensione dei lavori nelle province di Palermo, Rieti, Chieti, Udine, Pesaro e Urbino, Ragusa, Vercelli, Alessandria, Cuneo, Firenze e nel comune di Roma.

Numerose opere non sono ancora state avviate o sono state sospese dopo i primi stati di avanzamento a causa del contenzioso insorto tra gli enti attuatori e le ditte appaltatrici o proprietari dell'area su cui è stata localizzata l'opera (province di Lecce, Como, Latina, L'Aquila; comuni di Castellammare di Stabia e di Altamura).

In altri enti locali il fallimento delle ditte aggiudicatrici dei lavori (provincia di Treviso, comuni di Crotona e di Crema); la richiesta di rescissione dei contratti (province di Rieti, Viterbo, comune di Gela); la necessità di attivare mutui integrativi prima di ricorrere ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti (comune di Ercolano, province di Avellino, Matera e Pavia) hanno bloccato la cantierazione delle opere.

Nel comune di Padova è stato modificato il piano straordinario di edilizia scolastica in conseguenza del calo degli alunni della fascia dell'obbligo: ciò ha comportato la predisposizione di nuovi progetti esecutivi ancora in fase approvativa.

Si deve rilevare, tuttavia, che non sempre le risposte fornite sono state esauritive: in alcune ipotesi le notizie appaiono generiche e l'ente si limita ad una esposizione finanziaria dei dati, senza evidenziare le cause dei ritardi e della mancata attivazione delle opere (provincia di Verona, comune di Messina, provincia di Bari).

Numerosi enti, pur sollecitati, non hanno fornito i chiarimenti richiesti: fra gli altri si segnalano per i rilevanti importi che risultano ancora non erogati la provincia di Caserta, di Casoria, di Cosenza, di Reggio Calabria.

La legge n.493 del 1993 dispone che i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti in base a leggi speciali, con ammortamento a totale carico dello Stato, sono revocati con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica adottato di concerto con il Ministro competente per materia qualora gli enti mutuatari non abbiano dato inizio ai lavori entro un triennio dalla concessione od abbiano dichiarato la impossibilità alla esecuzione dell'opera. La legge prevede, inoltre, che le risorse disponibili possano essere riassegnate a comuni, province e comunità montane, anche diversi dai primi assegnatari, per l'esecuzione di opere pubbliche urgenti, nei limiti temporali e finanziari residui sui mutui revocati (art.1, comma 3°).

Per ciò che riguarda il finanziamento di opere di edilizia scolastica, l'art.5 della stessa legge proroga al 31 dicembre 1994¹⁹ il termine per l'utilizzo delle quote ancora disponibili (fissato nell'art.11 del decreto legge n.218 del 1986, convertito nella legge n.488 del 1986) e dispone (comma 2° bis) che le regioni con provvedimento motivato possono proporre che le risorse, già concesse per la realizzazione di un'opera di edilizia scolastica con mutuo a carico dello Stato, vengano destinate al compimento parziale dell'opera stessa, purché funzionalmente idonea. Nel caso in cui l'ente locale non provveda entro i termini fissati alla richiesta di mutuo, ovvero

¹⁹ La legge n.430 del 1992, art.1, comma 3°, aveva operato una prima proroga al 31 dicembre 1992.

non presenti la documentazione relativa alla predetta richiesta o non proceda all'affidamento delle opere entro novanta giorni dalla comunicazione della concessione di mutuo, è prevista la nomina da parte della regione e, in caso di inerzia della regione, del Governo centrale di un commissario ad acta per il compimento dei relativi adempimenti.

Non sembra chiarificante sul punto la circolare della Cassa DD.PP. del febbraio 1994, n.1199, ai sensi della quale i finanziamenti di cui trattasi, fino alla revoca formale da parte dei Ministri interessati, debbono ritenersi ancora accessibili ed i lavori relativi possano avere inizio, a tempo indefinito, anche dopo la scadenza del triennio di cui all'art.1, comma 3°, della legge n.493: tale interpretazione sembra infatti contrastare con la "ratio legis" del provvedimento che è quella di sanzionare l'inerzia e l'incapacità di attuazione delle opere, specie, come nel caso, a totale finanziamento statale, ed incentivare gli investimenti e l'occupazione nelle aree in cui le opere pubbliche presentano carattere di priorità.

Quanto alla possibilità di ricorrere alla "devoluzione" del mutuo nel caso in cui le opere risultino ancora non appaltate secondo quanto disposto dalla Circolare della Cassa depositi e prestiti n.1182 del 1991 solo un numero limitato di enti è ricorso a tale mezzo (province di Pescara, Chieti, Firenze e comune di Gela), anche se la disciplina deve ritenersi modificata dalla più recente normativa presa in esame.

Sono state avviate indagini da parte dell'Autorità Giudiziaria in alcune amministrazioni (provincia di Chieti, comuni di Gela e di Torre Annunziata).

Nel comparto dell'edilizia scolastica sono affluiti ulteriori finanziamenti con legge 23 dicembre 1991, n.430 ai sensi della quale vengono destinati a comuni, province ed istituzioni scolastiche altri 1.500 miliardi, con onere di ammortamento a carico dello Stato.

Il detto importo è stato ripartito fra le regioni con il decreto ministeriale 18 febbraio 1992 per le seguenti finalità:

- 1) adeguamento degli edifici scolastici alle norme di sicurezza, igiene ed agibilità degli istituti;
- 2) riconversione e riqualificazione degli edifici a tipi di scuole diverse.

La Cassa DD.PP. ha, nel solo 1993, erogato per l'edilizia scolastica la somma di 857 miliardi a valere sulle leggi n.488 del 1986 e n.430 del 1991: con riguardo anche a questa ultima legge risulta un tasso di utilizzazione dei finanziamenti molto limitato (15%).

5.4 Opere pubbliche

La necessità di moralizzare il settore, di recuperare l'efficienza, di valorizzare le responsabilità individuali e razionalizzare le spese ha indotto il legislatore ad apportare profonde modifiche al "*modus operandi*" degli amministratori locali.

Il nuovo corso ha inizio con le leggi n.144 e n.155 del 1989 che imprimono una svolta decisiva alla contrattazione: la comminatoria di nullità degli impegni di spesa privi di copertura finanziaria, l'obbligazione personale del responsabile della spesa verso il terzo contraente, l'imposizione del "piano finanziario" che deve correlare ogni progetto di investimento con indicazione degli oneri di ricaduta in parte corrente e le limitazioni operative che incombono sugli enti in dissesto producono un notevole drenaggio della spesa del settore: l'interdipendenza del piano degli investimenti dal bilancio si traduce nel vincolo giuridico che obbliga la modifica degli atti di bilancio in presenza del cambiamento del piano delle opere pubbliche programmate.

In rapida successione, la legge n.142 del 1990 riafferma incisivi limiti alla "spesa facile" confermando la nullità degli atti di impegno privi di copertura finanziaria e valorizzando le responsabilità dei singoli operatori (art.55, comma 6°). La separazione tra organi politici ed organi amministrativi, la rilevanza dei "pareri" tecnici, la competenza specifica dei singoli organi nell'espletamento delle proprie

funzioni generano un ripensamento in tutti i settori della gestione degli enti locali ed in particolare nella contrattazione.

Con la legge n.241 del 1990 il mutamento di tendenza appare ancora più tangibile: la nuova cultura della "trasparenza" amministrativa travolge prassi ormai da tempo consolidate, anche se il limitato numero di enti che ha emanato il relativo regolamento di attuazione indica la vischiosità con la quale gli amministratori locali si adeguano al dettato normativo.

D'altra parte, l'applicazione dell'art.46 del decreto legislativo n 504 del 1992 introduce la valutazione dell'economicità degli interventi nel caso in cui l'opera pubblica, di importo superiore al miliardo, sia destinata a servizi di rilevanza imprenditoriale: in tale ipotesi dovrà essere redatto un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio dell'investimento anche in relazione agli introiti previsti dalle tariffe; l'appalto dei lavori potrà essere aggiudicato solo con la formula "chiavi in mano".

Non meno rilevanti si presentano le altre novità riguardanti il divieto di trattativa privata, la fine delle "tariffe amministrate", il principio in base al quale il costo del servizio pubblico fa capo integralmente all'utente, il monitoraggio nell'esecuzione e nella gestione dell'opera eseguito da società specializzate: i principi privatistici della corrispondenza tra costi e ricavi, da questo momento, sono estesi al settore pubblico ma la ridefinizione delle regole giuridico-istituzionali disciplinanti le decisioni di investimento acquiscono, anche per tale verso, la sensibile caduta delle iniziative nel settore.

Inoltre, il limite all'assunzione dei mutui risulta determinato, a decorrere dal 1991, con riferimento al conto consuntivo del penultimo anno precedente ai sensi dell'art.4, comma 10°, legge n.155 del 1989: tale disposizione integra l'art.19 del D.P.R. n.421 del 19 giugno 1979 che fa divieto agli amministratori locali di contrarre mutui se non sia stato approvato il rendiconto dell'esercizio dei due anni precedenti quello in cui i nuovi mutui sono deliberati: il tentativo di fronteggiare le spese,

dirette ed indotte, dei nuovi investimenti e di evitare gli squilibri gestionali e gli anomali indebitamenti si traduce, inevitabilmente, in un ulteriore "giro di vite" alle iniziative.

Nonostante gli incisivi interventi del legislatore, le indagini della magistratura testimoniano ancora che la corruzione rappresenta un fenomeno largamente diffuso e difficilmente dominabile.

Anche il tentativo attuato attraverso la legge "quadro" sui lavori pubblici, n. 109 del 1994, di reintrodurre nella contrattazione i canoni della chiarezza, del controllo, della coerenza e della responsabilità in aderenza alla disciplina comunitaria, ha ben presto mostrato l'inefficienza delle scelte operate per ciò che attiene alla pubblica amministrazione locale: la c.d. legge "Merloni" non è riuscita, infatti, ad attuare quel processo di riqualificazione delle funzioni tecniche né a portare avanti il processo di consorziazione indispensabile, pur avviato dalla legge n. 537 del 1993. D'altra parte la difficile operatività dell'art. 14, comma 2°, ai sensi del quale gli enti locali nella predisposizione del programma dei lavori, avrebbero dovuto rispettare le previsioni degli strumenti urbanistici con la comminatoria della perdita dei contributi od agevolazioni da parte dello Stato, ha generato notevoli difficoltà interpretative, data l'inadempienza, evidenziata più volte anche dalla Corte, in cui versano gli enti locali rispetto alla legislazione vigente sulla materia.

Il rischio di una totale paralisi del settore ha reso indispensabile, ben presto, la sospensione della legge avvenuta con decreto legge n. 331 del 1994, anche se alcuni contenuti della legge quadro si presentavano idonei a ridurre i margini per il verificarsi di collusioni, come, ad esempio, l'obbligo di predisporre progetti esecutivi, i limiti alla pratica del subappalto, il divieto di affidare i lavori al progettista, l'istituzione del responsabile del procedimento, il nuovo sistema dei controlli.

5.4.1 Andamento del settore

La limitata capacità di attuazione delle opere e la diffusa occasionalità degli interventi rappresentano i caratteri in cui si dibatte il comparto: i ricorrenti tagli agli stanziamenti in conto capitale, le reiterate restrizioni alle concessioni di nuovi mutui, il congelamento di quelle con oneri a carico del bilancio statale, l'effetto tangente-poli e l'incidenza delle nuove norme improntate al rigore della spesa hanno limitato l'avvio e la realizzazione delle opere pubbliche locali, generando, in molti settori, una diffusa stasi.

La flessione risulta evidente dall'importo complessivo degli investimenti in opere pubbliche che a livello nazionale è diminuito da 30.882 miliardi del 1992 a 26.127 miliardi del 1993, con una contrazione pari al 18,6% (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.29 del volume degli allegati).

Il *trend* negativo non sembra mostrare inversione di tendenza neppure nel 1994, nonostante i tentativi del Governo di incentivare gli investimenti e l'occupazione e favorire una migliore utilizzazione delle somme già stanziare nel settore delle opere pubbliche.

L'analisi della distribuzione degli stanziamenti fra i diversi centri di spesa evidenzia una notevole contrazione della quota spettante a comuni e province, spesa che, peraltro, ha una incidenza sul prodotto interno lordo del 33%: le cifre evidenziano che gli enti locali rimangono ancora il centro propulsore degli investimenti in opere pubbliche (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.30 del volume degli allegati).

Alle amministrazioni locali compete, infatti, il 66% del totale nazionale (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.31 del volume degli allegati).

Ulteriori elementi di valutazione possono essere tratti dall'andamento della attività della Cassa depositi e prestiti: i mutui concessi dall'Istituto agli enti locali per opere pubbliche, nel 1993, ammontano a lire 3.863 miliardi, di cui lire 2.490 miliardi di mutui ordinari e lire 1.373 miliardi di concessioni per leggi speciali (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.32 del volume degli allegati).

Le erogazioni, pari a lire 4.424 miliardi, mostrano una flessione del 25% rispetto ai 5.892 miliardi concessi nel 1992; le domande di mutuo affluite alla Cassa nel 1993 rappresentano appena il 62% nel numero e il 46% nell'importo degli omologhi dati del 1990: il fenomeno è indicativo del clima di diffusa prudenza e di scarsa propensione agli investimenti che caratterizza le iniziative dell'anno.

L'area del centro-nord ha beneficiato del 67% del totale erogato, mentre al sud - isole sono affluiti 1.376 miliardi. I maggiori flussi si registrano in Lombardia, nel Lazio, in Piemonte, in Campania, in Veneto ed in Friuli Venezia Giulia.

Mentre i mutui ordinari concessi dall'Istituto hanno subito una lieve flessione (- 3%) rispetto al 1992, le concessioni accordate in base a norme speciali evidenziano un notevole aumento (+ 70%) (lire 899 miliardi nel 1992) dovuto essenzialmente al settore dell'edilizia scolastica che, da sola, ha assorbito 857 miliardi (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.33 e 34 del volume degli allegati)..

Anche per ciò che attiene alle erogazioni, l'andamento delle due componenti (mutui ordinari e leggi speciali) mostra un andamento difforme, risultando una flessione più accentuata per le erogazioni relative a leggi speciali (- 29,4%) rispetto a quelle sui mutui ordinari (- 23,8%).

I *plafond* fissati dalle leggi speciali sono rilevabili dai prospetti nn.35, 36 e 37 del volume degli allegati (Parte IV, cap.5,) dai quali si evidenzia lo scarso utilizzo delle disponibilità destinate ai programmi connessi agli interventi strutturali nelle aree interessate dai mondiali di calcio del 1990 (legge n.205 del 1989) (42%), all'edilizia giudiziaria (legge n.119 del 1981 e successive) (39%) e a Roma capitale (legge n.453 del 1987 e successive) (28%).

Alcuni programmi evidenziano quote nulle o minime di credito erogato dalla Cassa depositi e prestiti: ciò si verifica per gli interventi relativi alla realizzazione dei parcheggi (legge n.122 del 1989) ed alla metanizzazione del Mezzogiorno (legge n.784 del 1980 e successive)

Non risultano neppure avviati e quindi privi di concessioni il programma relativo allo smaltimento dei rifiuti industriali (legge n.475 del 1988) e quello relativo alla metanizzazione dei comuni autonomi del centro-nord (legge n.68 del 1993).

Per quanto concerne gli investimenti finanziati a carico del bilancio dello Stato tramite la Cassa depositi e prestiti, nel 1993, le amministrazioni locali hanno beneficiato, in conto progetti FIO, di 774 miliardi, rispetto ai 1.100 miliardi del 1992.

Quanto alla categoria delle opere, si evidenzia un andamento crescente dei mutui finalizzati all'edilizia sociale (lire 1.513 miliardi) ed alla viabilità e trasporti (lire 1.418 miliardi), mentre risulta una generalizzata flessione in tutti gli altri settori (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.38 del volume degli allegati).

La distribuzione del credito tra le varie tipologie di enti presenta delle variazioni limitate tra il 1992 e il 1993: solo i comuni capoluogo mostrano una modifica di notevole interesse (6,3 punti) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.39 del volume degli allegati).

Il subentrare della Cassa depositi e prestiti (art.8, comma 4° del decreto legislativo n.96 del 1993) nei rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia per il Mezzogiorno ed i soggetti attuatori delle opere in base alle convenzioni in atto risulta regolata dalla circolare n.1195 del 1993 dell'Istituto²⁰ che ha determinato la disciplina relativa al trasferimento delle suddette attività.

L'impegno finanziario previsto per la gestione delle dette convenzioni ammonta a circa lire 9.000 miliardi²¹.

Il CIPE, con delibera del 19 gennaio 1994, ha assegnato alla Cassa depositi e prestiti lire 1.222.227 milioni come rimborso delle anticipazioni effettuate nel corso del 1993 e lire 500 miliardi per il trasferimento di fondi utilizzati al 20 ottobre 1994.

Le limitate erogazioni della Cassa per anticipazioni, (lire 374.453 milioni),

²⁰ Cfr. Gazzetta Ufficiale n 258 del 3 novembre 1993.

²¹ Cfr. Rapporto sullo stato degli interventi trasferiti alle amministrazioni ordinarie dello Stato Dicembre 1994.

alla detta data, evidenziano i nodi del settore che attengono, per lo più, a richieste di proroghe di termini, perizie di variante ed ai ritardati pagamenti delle ditte appaltatrici; la Cassa depositi e prestiti può avvalersi del Nucleo Ispettivo, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, per le attività di verifica e di controllo dello stato di attuazione delle opere²².

5.4.2 Lo stato di attuazione di alcuni programmi relativi alla gestione del territorio

Al fine di consentire la prosecuzione del programma operativo di metanizzazione, di cui all'obiettivo 1 delle politiche strutturali comunitarie²³, con delibera CIPE del 22 maggio 1993 la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a versare l'importo di lire 100 miliardi sul fondo di rotazione previsto dalla legge n.183 del 1987.

Le pressoché irrilevanti erogazioni dell'Istituto evidenziano una sostanziale interruzione nelle esecuzioni degli interventi della prima fase del programma ed un notevole rallentamento dei programmi relativi alla seconda fase.

Nuove attribuzioni in ordine alla ridefinizione del settore delle acque ed alla riorganizzazione del servizio idrico sono state attribuite a comuni e province ai sensi della legge n.36 del 1994, secondo la quale le amministrazioni locali potranno valersi delle forme di gestione di cui all'art.22 della legge n.142 del 1990; l'adeguamento del settore prevede l'utilizzo dello strumento della concessione che, se comprende interventi infrastrutturali, si configura come concessione di costruzione e gestione, assoggettata alle norme comunitarie e nazionali in materia. La detta legge si inserisce in un contesto dove, già da tempo, ampie e diffuse sono le inad-

²² La funzione del Nucleo è attivata allorché la Cassa abbia perplessità sulla tipologia delle perizie apportate ad incertezza sulla validità degli atti trasmessi.

²³ Con il decreto legge 7 ottobre 1994, n. 570, ultimo di una sequenza di decreti reiterati, è previsto che i mutui di cui all'art. 1, comma 3° della legge n.32 del 1992, nonché quelli relativi all'art. 1, comma 8° del decreto legge n. 415 del 1992 convertito nella legge n. 488 del 1992, possono essere contratti con la Cassa depositi e prestiti, nonché con la B.E.I.

guatezze gestionali ed organizzative degli enti locali; nel settore degli acquedotti finanziati con mutui della Cassa depositi e prestiti, salvo limitate eccezioni, i comuni ed i consorzi di comuni accusano, infatti, rilevanti difficoltà nella realizzazione delle opere di loro competenza per lo più addebitabili a carenze degli organici, alla conflittualità degli organi politico-amministrativi, a ritardi connessi alle perizie tecniche e suppletive che hanno comportato tempi estremamente lunghi nell'espletamento delle procedure.

Infatti, a distanza di cinque anni dall'entrata in vigore della legge n.67 del 1988 (art.17), l'utilizzazione del relativo finanziamento risulta limitata a circa la metà delle risorse finanziarie stanziato: le erogazioni della Cassa depositi e prestiti, pari a lire 132.577 milioni, rappresentano il 37% del totale concesso (Cfr. Parte IV, cap.5. prospetto n.40 del volume degli allegati).

Del resto solo in alcune regioni le dette risorse sono state indirizzate verso importanti e rilevanti opere di captazione idraulica e di ristrutturazione degli acquedotti mentre, nella maggior parte delle altre, il loro impiego si è concentrato in interventi destinati alla manutenzione delle reti idriche già esistenti.

La grave situazione in materia di assetto idrogeologico ha indotto il legislatore ad emanare norme dirette al riassetto della difesa del suolo (legge n.493 del 1993, art.12), con l'adozione, da parte dell'autorità di bacino, di misure di salvaguardia: la mancata attuazione ed inosservanza di dette norme da parte delle regioni e degli enti locali legittima il Ministro dei lavori pubblici all'utilizzo di ordinanze cautelari e di misure dirette alla sospensione di lavori e di opere che possono causare gravi danni al territorio.

La stessa normativa è volta ad assicurare la realizzazione delle opere dirette alla tutela ambientale, anche mediante nomina di un commissario "ad acta" che si sostituisca agli enti attuatori nel caso di loro inerzia; mentre la conferenza di servizi è il mezzo ritenuto idoneo per l'adozione di decisioni che surrogino gli atti di

competenza di comuni e province per l'attuazione di interventi dichiarati di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità.

Le nuove disposizioni vengono ad aggiungersi ad un quadro normativo spesso farraginoso e confuso, attualmente in vigore a difesa dell'ambiente; quadro composto da 208 leggi statali e 1.150 leggi regionali emanate negli ultimi anni, che tuttavia ancora non consentono una adeguata attività di coordinamento e di controllo nel settore; né appare imminente il decollo dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, istituita nel 1994: l'ambiente ed il territorio, pur sottoposti a vincoli "formali" rigidi, sistematicamente trasgrediti dalle scelte politiche dei singoli amministratori, mancano, ancora, di un indirizzo unitario che imponga una effettiva responsabilizzazione operativa a regioni, province e comuni.

A ciò si aggiungono il notevole taglio dei fondi per le politiche ambientali, l'avvio di programmi per una nuova ed inutile cementificazione, l'indifferenza verso i ritardi di applicazione e di finanziamento della legge n.183 del 1989 relativa ai piani di bacino, enfaticamente diretta al "riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", nonché delle più recenti leggi n.36 e n.37 del 1994 recanti norme sulla tutela ambientale delle aree demaniali, di fiumi, torrenti, laghi ed altre acque pubbliche: lo iato tra normativa e prassi evidenzia l'assenza di una reale volontà pianificatrice territoriale paesistica ed ambientale efficace e la mancanza di una gestione attenta del territorio e delle sue risorse, specie in ambito locale.

D'altra parte i piani regolatori comunali, quando pure esistono, non sono più rispondenti alle nuove esigenze e sembrano ripetere, stancamente, divieti, prescrizioni e vincoli imposti dalle normative nazionali e dalle leggi regionali ormai obsolete ed inadeguate.

Per contro le ricorrenti emergenze continuano, ancora, a determinare interventi a macchia d'olio: proprio al fine di fronteggiare le varie calamità naturali che hanno inciso sulle opere pubbliche la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata (decreto legge 30 maggio 1994, n.328 convertito nella legge 25 luglio 1994, n.471)

a concedere "mutui" ventennali a regioni, province, comuni e comunità montane: il *plafond* è di lire 2.000 miliardi.

L'uso distorto dei flussi straordinari ha indotto il legislatore, nelle aree terremotate della Campania, della Basilicata e del Belice, a vietare l'utilizzo degli stanziamenti del fondo per il risanamento e la ricostruzione del territorio per appaltare nuove opere pubbliche: con delibera CIPE 3 agosto 1993 è stato previsto l'intervento di un apposito comitato tecnico per la verifica di congruità e funzionalità anche economica degli interventi e delle risorse assegnate.

I recenti interventi del legislatore sono tutti diretti, del resto, a rimuovere gli ostacoli che hanno determinato la caduta degli investimenti, la farraginosità dei procedimenti amministrativi, l'eccessivo proliferare delle regole, l'ampia discrezionalità delle amministrazioni nell'ottemperare ai propri compiti: la lentezza nell'attuazione delle opere e l'inerzia degli enti locali tendono ad essere rilevate e sanzionate con la revoca dei finanziamenti e la devoluzione degli stessi ad opere che presentino carattere di priorità nelle aree di crisi ed in quelle colpite da eventi eccezionali.

Rientra in tal filone anche la delibera CIPE 19 ottobre 1993²⁴, che revoca il finanziamento di lire 1.481.273 milioni destinati ai programmi triennali di sviluppo del Mezzogiorno e dei conseguenti piani annuali di attuazione che, alla data del 30 settembre 1993, presentavano le seguenti fattispecie:

- opere le cui gare non risultavano avviate e/o formalmente perfezionate: n.69 progetti per un importo di 1.388.202 milioni, di cui solo 65.192 milioni erogati.

²⁴ Cfr. Gazzetta Ufficiale serie generale n.298 del 21 dicembre 1993.

Gare non avviate e/o non perfezionate

riepilogo

(importi in milioni di lire)

Regione	importo impegnato	importo erogato
Abruzzo	25 309	1.266
Basilicata	30.500	1.525
Calabria	477.053	23 640
Campania	418.121	19.910
Lazio	14 843	742
Molise	37.135	747
Puglia	100.527	5.026
Sicilia	284 714	12.336
TOTALE	1.388.202	65.192

- studi, progettazioni e ricerche impegnati ma non ancora affidati: n.40 finanziamenti per un importo di 30.998 milioni, di cui 4.649 milioni erogati per anticipazioni. La situazione si presenta particolarmente grave in Calabria (importo impegnato lire 18.645 milioni; erogato lire 2.797 milioni) ed in Campania (importo impegnato lire 6.176 milioni; erogato lire 966 milioni).
- Opere studi, progettazioni e ricerche per le quali non si è proceduto alla stipula della convenzione prescritta senza giustificata causa di forza maggiore: n.5 finanziamenti per un importo impegnato di lire 62.073 milioni:

Opere con convenzioni non stipulate

riepilogo

(importi in milioni di lire)

Regione	importo impegnato	importo erogato
Calabria	35 150	0
Sardegna	5 605	0
Sicilia	21 318	0
TOTALE	62.073	0

Di estrema gravità si presenta la situazione del Comune di Pizzo Calabro (CZ) per il mancato impegno di lire 15.000 milioni destinati alle tonnare di Pizzo Calabro e del Comune di Mazzara S. Andrea (ME) per il mancato impegno di lire 21.318 milioni destinati ai lavori di captazione ed adduzione delle acque della Fiumara Mazzara.

Va inclusa nello stesso filone anche la successiva deliberazione CIPE 28 dicembre 1993 che apporta una decisiva revisione al programma triennale di interventi nella Regione Campania: le opere non risultanti attuate od in corso di esecuzione sono sospese ai fini della verifica della rispettiva fattibilità e della revisione ed aggiornamento complessivo del programma, revisione che dovrà tener conto del tempo trascorso e dell'evoluzione subita dal contesto sociale economico-territoriale di riferimento, anche per effetto delle iniziative assunte per la ricostruzione post-terremoto; della completezza ed unitarietà degli interventi; della efficienza dell'azione amministrativa dei vari soggetti istituzionali interessati.

5.5 La riforma degli appalti

La disordinata evoluzione del sistema dei lavori pubblici, l'intreccio delle competenze statali e regionali, l'innesto della normativa comunitaria su un *corpus*

iuris ormai datato (legge del 1865 e regolamento del 1895), la necessità di contrastare la sempre più invasiva presenza delle infiltrazioni mafiose, la rilevanza sociale ed economica delle opere pubbliche hanno determinato il sovrapporsi di interventi da parte del legislatore che non è riuscito, tuttavia, ad ovviare alle profonde carenze strutturali ed ai ritardi culturali del settore degli appalti pubblici.

D'altra parte, il graduale abbandono del sistema della concorrenza e l'affermarsi di un diffuso sistema di corruzione hanno dato luogo alla prassi della spartizione del mercato da parte delle imprese, prassi che ha disincentivato la ricerca dell'efficacia, favorito la lievitazione dei prezzi, aumentato i margini di discrezionalità deducibili dalle procedure: i termini del contratto, le caratteristiche ed il prezzo delle opere sono risultati, il più delle volte, conseguenti a comportamenti collusivi intercorsi tra progettisti, imprenditori ed amministratori locali.

L'emergere di fenomeni di corruzione politico-amministrativa, l'accentuarsi delle difficoltà gestionali nelle amministrazioni locali ed i nuovi vincoli normativi hanno generato, pertanto, da una parte la flessione degli investimenti in opere pubbliche, che è stata del 30% fra il 1991 e il 1993, e dall'altra l'incremento del fenomeno dei ribassi nei prezzi delle aggiudicazioni che, nell'anno in riferimento, ha raggiunto il 50%, mostrando la notevole possibilità di compressione dei margini di profitto da parte delle imprese aggiudicatrici; le inchieste giudiziarie, del resto, hanno indicato ampiamente che anche nelle aggiudicazioni al "massimo ribasso" è praticabile il controllo illegale degli appalti, mentre le informazioni privilegiate riescono a "pilotare" le offerte con ampi spazi di manovre successive sulle perizie suppletive e sulle varianti; d'altra parte la ridotta validità delle strutture di controllo e l'ampia discrezionalità delle amministrazioni consentono pratiche illecite e prassi illegali favorite dalle croniche disfunzioni dell'apparato comunale e provinciale.

La difficile situazione in cui si dibatte, ormai da tempo, il settore ha reso indispensabile la rimeditazione dei principi che hanno regolato finora il sistema delle gare e dei criteri di individuazione delle offerte migliori, dal momento che proprio

tali fasi procedimentali si sono dimostrate maggiormente vulnerabili. I tentativi di moralizzare il settore si sono presentati, ben presto, di difficile attuazione: è sufficiente citare la rapida sospensione dell'operatività dell'art.6 della legge 24 dicembre 1993, n.537²⁵, sospensione sollecitata da più parti anche a seguito delle reazioni negative delle amministrazioni, specie locali, che hanno addebitato alle complesse procedure ivi ipotizzate il blocco dei contratti pubblici.

Con la legge 23 dicembre 1994, n.724, provvedimento "collegato" alla finanziaria 1995, recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", la norma, che in realtà non ha mai funzionato a regime e non ha mai prodotto i risparmi di spesa preventivati, viene definitivamente abrogata ed ad essa sostituito un nuovo sistema di contratti (art.44) limitato esclusivamente alla fornitura di beni e servizi da cui risultano confermati il divieto di rinnovo tacito a pena di nullità e l'obbligo di inserire la clausola di revisione periodica del prezzo per i contratti ad esecuzione periodica o continuativa. I prezzi di mercato, rilevati dall'ISTAT con l'eventuale collaborazione delle camere di commercio, dovrebbero orientare il dirigente responsabile ai fini della detta revisione.

L'obiettivo della rilevazione, quindi, è di offrire elementi di raffronto ai "nuclei di valutazione dei dirigenti" ed agli "organi di controllo interni" nell'analisi dei costi e delle patologie del settore, ai sensi dell'art.18 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29. Schemi di contratto e prezzi orientativi, cui le amministrazioni potranno liberamente attenersi, saranno pubblicati dal Provveditorato generale dello Stato.

Particolare interesse rivestono i "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi" istituiti presso ciascun Commissariato del governo nelle Regioni e nelle Province

²⁵ L'articolo citato, che è stato dettagliatamente commentato nella relazione dello scorso anno, introduceva nel settore le "verifiche di congruità" e la revisione dei prezzi dei contratti di appalto e fornitura pubblica per l'eliminazione del presunto e generalizzato costo "tangenti" ed il conseguimento di risparmi di spesa. La stessa norma recava disposizioni volte al riequilibrio delle contrattazioni in atto ed a "rinegoziare" le fattispecie contrattuali che risultassero eseguite in misura inferiore al 25% del totale con riferimento all'ultimo biennio e presentassero, nei prezzi contrattati, uno scostamento superiore al 15% rispetto a quelli rilevati dall'Amministrazione.

autonome di Trento e Bolzano. Il nuovo organo, molto simile per le funzioni esplicitate alla "Commissione des marches publics" dell'ordinamento francese, dovrebbe curare, su richiesta delle amministrazioni interessate, l'espletamento delle procedure e la realizzazione delle condizioni contrattuali più agevoli. E' di tutta evidenza il tentativo di realizzare una migliore qualificazione della domanda pubblica e riportare il giusto equilibrio nella contrattazione. E' da osservare, peraltro, che a tutt'oggi non risultano ancora emanati né il decreto interministeriale volto alla costituzione dei summenzionati organismi né il regolamento che di questi dovrebbe disciplinare il funzionamento e quindi i rapporti con le amministrazioni chiamate ad operare sul territorio, nonostante sia scaduto il termine all'uopo fissato.

Risultano inoltre inattuati il monitoraggio sui prezzi da parte dell'ISTAT e la relativa pubblicazione, che avrebbe dovuto avvenire, ai sensi del comma 6° della legge n.724, entro il 31 marzo 1995.

5.5.1 La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici

La necessità di ridare trasparenza e credibilità agli appalti pubblici, di riportare il sistema entro schemi di efficacia ed efficienza, di recuperare la capacità della committenza pubblica costituisce la motivazione principale degli ultimi provvedimenti nel settore, anche se risulta ancora carente il quadro organico di riferimento normativo e non imminente il rilancio degli investimenti: il sovrapporsi di interventi del legislatore comunitario e di iniziative governative e parlamentari ha generato pertanto, notevole disorientamento negli operatori del settore.

Sintomatica è, a tale proposito, la vicenda della legge-quadro in materia di lavori pubblici, n.109 del 1994²⁶, che solo di recente sembra avviata ad un assetto meno altalenante.

²⁶ Nella deliberazione n.2 del 1994 della Sezione enti locali è stata diffusamente illustrata la portata innovativa della legge n.109 del 1994.

Come è noto, il testo della c.d. legge "Merloni", sospeso nella generalità delle sue disposizioni dal decreto legge 31 maggio 1994, n.331 fino al 31 dicembre 1994, è stato riattivato, limitatamente ad alcuni principi, attraverso una serie di decreti legge²⁷ di cui l'ultimo, n.101 del 1995, risulta convertito nella legge 2 giugno 1995, n.216.

La volontà politica di superare l'"impasse" del settore ed il tentativo di restituire al comparto i principi di efficienza ed economicità giustificano solo in parte la perdurante macchinosità del provvedimento, la pericolosa scissione di istituti unitari, i ripetuti rinvii a blocchi giuridici sovrapposti: l'organicità del testo e la razionalità delle scelte appaiono, in effetti, notevolmente compromesse.

D'altra parte non può non rilevarsi la singolarità del *modus procedendi* del legislatore secondo la logica del "doppio binario": il decreto legge da una parte e la riforma organica del settore dei lavori pubblici attraverso disegni di legge ed iniziative parlamentari dall'altra²⁸.

Gli interventi concomitanti del Governo e del Parlamento non possono che produrre ulteriore confusione in un settore già tanto travagliato.

Al fine di accelerare l'*iter* della riforma, in sede di conversione del decreto legge n.101 del 1995, sono stati introdotti numerosi emendamenti: la nuova versione della c.d. "Merloni bis" incide profondamente su alcuni profili della legge n.109 per ciò che riguarda gli organi preposti al controllo ed al coordinamento dell'azione amministrativa nel settore delle opere pubbliche, la partecipazione alle gare delle imprese coinvolte in tangentopoli, la scelta del contraente, la tipologia dei contratti ammessi e il sistema delle offerte anomale.

²⁷ I precedenti del decreto legge in esame, peraltro riguardanti una materia più ampia, sono i nn.331, 478, 559, 658 del 1994, ed il n.26 del 1995. Quest'ultimo, convertito nella legge n.95 del 1995, ha subito lo "stralcio" dell'art.5, relativo alla legge-quadro in materia di lavori pubblici.

²⁸ Le iniziative di riforma della legge-quadro, un disegno di legge governativo e cinque proposte di origine parlamentare, sono state unificate in un unico testo ad opera della VIII Commissione permanente della Camera.

Quanto al primo punto, risulta istituito il Servizio di ispettorato tecnico che, collocato presso il Ministero dei lavori pubblici, presenta una maggiore autonomia funzionale rispetto al precedente "Servizio ispettivo" previsto dalla legge n.109; rimane confermata l'istituzione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici; è introdotto il "coordinatore unico" delle fasi di programmazione ed attuazione in funzione sovrordinata rispetto ai "responsabili" dei singoli interventi che dovrà garantire il coordinamento di tutte le fasi dell'opera: le difficoltà inerenti a tali figure professionali, particolarmente accentuate negli organici degli enti locali, sono superate, per il periodo di tre anni, con il ricorso a professionisti esterni ed a società di servizi secondo le regole del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.157. Il regolamento di attuazione dovrà definire in quali casi il responsabile del procedimento potrà coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori e quali saranno gli ulteriori compiti attribuibili a tale figura funzionale, oltre quelli di controllo sui livelli di qualità e di prezzo e sui tempi di realizzazione delle opere.

Quanto alla partecipazione alle gare di appalto (art.4 *ter*) delle imprese coinvolte in tangenti, si è affermata la soluzione più garantista secondo la quale, in armonia con la direttiva n.93/37/CEE, l'effetto interdittivo è conseguente solo alla sentenza passata in giudicato per reati che incidano sulla moralità professionale dell'imprenditore. Fino ad oggi, invece, anche l'avvio del procedimento penale costituiva causa di sospensione dall'Albo e quindi di esclusione dalle gare: non può certo sottacersi la pericolosità della norma in un contesto, come quello del nostro Paese, dove le infiltrazioni malavitose ed il protrarsi dei processi presentano caratteri ben diversi da quelli del resto dell'Europa anche nel permanere di quanto previsto dalla disciplina antimafia ed in materia di misure di prevenzione.

Fino al 31 dicembre 1999, termine entro il quale entrerà in funzione un nuovo sistema di qualificazione delle imprese in aderenza ai sistemi adottati in sede europea, resterà in vigore l'Albo nazionale dei costruttori sebbene ormai da lungo tempo siano state rilevate, anche in questa Sede, la sua incapacità a garantire la se-

rietà e la qualità delle ditte iscritte e l'assoluta inadeguatezza a svolgere una funzione di selezione dell'offerta: a tali fini si rende indispensabile rivisitare le categorie e le classifiche unitamente ai parametri e coefficienti previsti dal decreto nel "bando tipo".

Per ciò che concerne la "selezione dei contraenti", l'obbligo di invito esteso a tutte le imprese in possesso dei requisiti richiesti è diretto ad impedire la convocazione delle sole imprese "amiche", mentre l'eliminazione dalla "licitazione privata", considerata come il metodo normale di affidamento dei lavori, di qualunque tipo di "preselezione" equipara di fatto la detta forma di aggiudicazione dei lavori all'asta pubblica, recependo quanto già avvenuto nella prassi. L'appalto concorso appare riservato alla realizzazione di opere complesse od ad elevata competenza tecnologica ed all'ipotesi in cui nei lavori prevalga la componente impiantistica e tecnologica; non risulta ancora introdotta nel nostro ordinamento la figura del "general contractor" che, al contrario, mostra ampia diffusione a livello comunitario.

In tema di affidamento a trattativa privata, per i lavori non superiori a 150.000 ECU, rimane in vigore la più permissiva normativa prevista dalla contabilità di Stato rispetto a quella europea; il ricorso a tale tipologia contrattuale risulta ampliato in quanto oltre le due ipotesi originariamente previste (lavori di importo inferiore o superiore a 150.000 ECU) ne è stata aggiunta una terza riguardante i lavori di restauro e manutenzione di immobili di valore artistico (fino al limite di 300.000 ECU) mentre il limite, nel caso di lavori in economia, sale da 30.000 a 200.000 ECU (art.23, comma 6°).

In ordine alle cosiddette "offerte anomale" si è inteso operare un avvicinamento della normativa tra gli appalti dei lavori inferiori e quelli superiori alla soglia comunitaria²⁹: la disciplina, applicabile fino al 1° gennaio 1997, prevede l'esclusione "automatica" delle offerte che presentino un ribasso di oltre un quinto rispetto alla

²⁹ A regime tale meccanismo automatico sarà riservato solamente agli appalti inferiori a 5 milioni di ECU, mentre per i superiori dovrà procedersi alla valutazione analitica delle offerte da parte dell'amministrazione

media aritmetica delle offerte ammesse: la predetta procedura deve essere indicata nel bando ed avviso di gara.

Drastiche limitazioni sono apportate al sistema delle varianti in corso d'opera: la rigidità della norma, che trae indubbiamente origine da decenni di abusi dell'istituto, è aggravata da un puntuale previsione di responsabilità dei progettisti per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di loro errori od omissioni. Le ipotesi ammesse riguardano le c.d. "varianti tecniche" senza aumento di spesa; le "modificazioni di dettaglio" disposte dal direttore dei lavori entro il limite del 5% delle categorie di lavoro dell'appalto e le varianti non sostanziali finalizzate al miglioramento dell'opera nell'interesse della amministrazione entro il limite del 5% dell'importo dell'appalto.

L'art.5 *quater* modifica nuovamente l'art.32 lett. *b*, della legge n.142 del 1990 facendo rientrare nella competenza dei consigli comunali e provinciali anche i "progetti preliminari di opere pubbliche".

La competenza all'approvazione dei progetti preliminari e l'attribuzione ai consigli di attività di gestione si pone in aperto contrasto al principio della divisione dei poteri attuato con la legge n.142 del 1990, che riserva ai detti organi competenze di indirizzo e di controllo politico-amministrativo limitatamente agli atti di carattere fondamentale: la detta modifica comporta non solo gravi rallentamenti nell'esecuzione delle opere ma pone nel nulla l'indirizzo emergente dal decreto legislativo n.77 del 1995 (art.3, comma 5°, 11 e 43, comma 1°) diretto ad una maggiore responsabilizzazione della struttura amministrativa e tecnica.

D'altra parte i detti progetti non presentano una propria autonomia rispetto ai programmi che debbono essere allegati al bilancio preventivo ed alla relazione programmatica e che confluiscono, insieme al bilancio pluriennale, nel bilancio annuale (art.55, comma 3°, legge n.142 del 1990 e artt.12 e 13 del decreto legislativo n.77 del 1995).

Per contro "i piani finanziari" (art.4 del decreto legge n.68 del 1989 convertito nella legge n.155 del 1989) sono stati espressamente abrogati dal decreto legislativo n.77 del 1995 (artt.43 e 122) mentre sono rimasti in vigore "i piani economici finanziari" di cui all'art.46 del decreto legislativo n.504 del 1992: pertanto la dizione generica "piani finanziari" adottata nella legge di conversione del decreto legge n.101 del 1995 appare impropria ed idonea a generare confusioni.

5.6 La riforma dell'ordinamento finanziario e contabile ed i riflessi nel settore degli investimenti

La legge n.216 del 1995 risulta essere ancora mancante di una profonda riqualificazione degli atti di programmazione degli enti locali che definisca contenuti, finalità prioritarie, parametri, linee guida ed indirizzi la loro azione verso interventi organici e programmi a medio e lungo termine anche se deve darsi atto dell'impegno del legislatore ad introdurre una disciplina transitoria, al fine dell'applicazione graduale della nuova normativa.

Risultano, comunque, carenti le modalità di controllo dell'economicità della spesa, la esatta definizione del ruolo della committenza locale, il recupero della capacità di ottimizzare le risorse attraverso il governo dei tempi di realizzazione delle opere e l'efficienza degli interventi. Di per sé, la stessa moltiplicazione delle figure responsabili potrebbe tradursi, come già avvenuto in altre occasioni, nella pratica elusione degli addebiti delle responsabilità.

Il regolamento, da emanarsi entro il 30 settembre 1995 ed al quale rinviano molti articoli della legge n.216/95, dovrà definire aspetti qualificanti come la direzione dei lavori, il collaudo, la vigilanza, le sanzioni a carico dei responsabili del procedimento e sarà determinante per constatare la validità della nuova norma in quanto la sola moltiplicazione delle regole e degli adempimenti riuscirà unicamente a rendere più caotico il settore degli appalti.

Nella realizzazione delle opere si presenta, quindi, indispensabile la valorizzazione del momento di verifica degli obiettivi programmati: il ciclo della programmazione verrebbe così ad armonizzarsi con la nuova filosofia della formulazione del bilancio che si enuclea dal recente decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77³⁰, recante nuove norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Il documento riserva alla programmazione, elaborata in correlazione al piano di sviluppo regionale e collegata con i piani urbanistici ed i piani economici finanziari delle opere, una funzione determinante nell'impiego delle risorse.

Secondo la nuova logica anche il bilancio pluriennale da documento di pura valenza formale si è trasformato in documento di carattere autorizzatorio dei programmi per ciascuno degli anni di riferimento: il fine è quello di fornire un quadro esplicativo del *trend* di crescita delle spese e delle risorse impiegate. Il pluriennale consentirà, anche, la valutazione degli oneri indotti dagli investimenti e della loro ricaduta in parte corrente e renderà superflui gli attuali piani finanziari di investimento.

Viene ulteriormente confermata la inderogabile procedura per l'effettuazione delle spese, per ognuna delle quali è indispensabile l'impegno in bilancio e la relativa attestazione della copertura finanziaria: le spese assunte in violazione di tale principio costituiscono debiti fuori bilancio di cui rispondono gli amministratori, i funzionari ed i dipendenti responsabili.

Le norme citate dovrebbero costituire un notevole deterrente allo spreco di risorse pubbliche che ha generato, specie nel Mezzogiorno, il diffondersi di progetti di opere poi non cantierate o di opere la cui realizzazione è abbandonata dopo i primi stati di avanzamento, fenomeni rilevati più volte anche nel presente capitolo.

La mancanza di una idonea correlazione tra gli elementi patrimoniali e di reddito connessi ad ogni tipo di investimento e l'insufficienza della contabilità fi-

³⁰ Il decreto legislativo n 77 del 1995 ha attuato la delega conferita dal Parlamento con l'art. 4, comma 2°, della legge 23 ottobre 1992, n 421 e reso operante la riserva di legge contenuta nell'art. 55, comma 1°, della legge n 142 del 1990

nanziaria ad evidenziare i flussi economici e le risorse dirette ad essere investite nel patrimonio dell'ente sembrano ormai definitivamente superate: secondo il nuovo ordinamento, prima dell'inizio dell'esercizio finanziario e sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, dovrà essere definito "il piano esecutivo di gestione" anche per ciò che attiene gli investimenti "determinando gli obiettivi ed affidando gli stessi unitamente alle dotazioni necessarie ai responsabili dei servizi".

Il piano esecutivo di gestione, mutuato dal sistema privatistico, costituirà quindi un vero e proprio *budget* con cui si determinano gli obiettivi e la fase operativa che ogni singolo servizio dell'Azienda - Comune è delegato a raggiungere: il nuovo strumento dovrà permettere la valutazione della efficienza, dell'efficacia e della economicità della gestione ed il monitoraggio dello stato di attuazione di ogni singolo investimento.

D'altra parte il recupero della trasparenza e della efficienza nel settore delle opere pubbliche, indispensabile alla attuazione in tempo reale delle fasi di pianificazione, di programmazione, di realizzazione e di controllo delle attività, potrà giovare dell'adozione di sistemi informativi come già avviene, del resto, in alcune regioni come l'Umbria, la Toscana, la Lombardia e l'Emilia Romagna, sistemi che meglio permettono il monitoraggio delle singole fasi di attuazione dei progetti e la costante rispondenza alle risorse disponibili: in questa direzione è orientata la circolare della Cassa depositi e prestiti n. 1200 del febbraio 1994 relativa alla concessione di mutui per progetti di informatizzazione degli enti locali.

5.7 Andamento della spesa per appalti pubblici

Nel 1993 il mercato delle opere pubbliche ha registrato una contrazione della spesa per appalti più marcata nel Mezzogiorno e nelle isole, mentre è progredita e si è accentuata la tendenza ai ribassi nelle aggiudicazioni con grave pregiudizio della qualità offerta: ritardi e lentezze negli adempimenti da parte degli amministratori

locali, assenze di competitività nell'offerta, instabilità dei prezzi sono i caratteri che denotano il comparto.

Riguardo alla tipologia delle opere intraprese si rileva, rispetto al 1992, una drastica flessione degli appalti assoggettati alla disciplina comunitaria (superiori a 5 milioni di ECU) (dal 54,6% al 34,7%) ed un aumento di quelli di minor valore, che passano dal 45,4% al 65,3%: maggior riduzione mostrano i lavori di importo superiore a lire 30 miliardi (- 66,7%).

La distribuzione dei bandi di gara per ente appaltante evidenzia che i lavori banditi dai comuni rappresentano più della metà del totale nazionale (50,3%) quanto al numero, e circa un terzo del valore totale (33,1%): anche per il 1993 continua comunque a registrarsi la diminuzione del valore degli importi globali ed in particolare dell'importo medio dei lavori (lire 2.492 milioni nel 1991; 1.146 milioni nel 1992; 800 milioni nel 1993) mentre permane la tendenza, già evidenziata nel precedente esercizio, a porre in gara opere di importo limitato.

Una discreta consistenza percentuale della spesa va attribuita alle province (6,6% per numero rispetto al totale nazionale e 5,9% del valore) ed alle aziende municipalizzate (rispettivamente 2,9% e 5,1%). I dati relativi alle comunità montane (1,6% per numero dei lavori banditi ed 1,8% per importo) non presentano rilevanti modifiche rispetto all'esercizio precedente.

Le cifre confermano che gli enti locali rappresentano le principali stazioni appaltanti ed i maggiori centri di spesa nel comparto delle opere pubbliche.

Quanto al monitoraggio della spesa relativa agli appalti di opere e lavori pubblici dei comuni, delle province e comunità montane, che hanno l'obbligo di trasmettere alle Prefetture i modelli G.A.P. per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, appaiono significative le tabelle "C" e "D":

Tabella "C"

(gli importi sono in miliardi di lire)

	1991	1992	1993
Totale nazionale spese per appalti	26.488	36.503	28.271
Spesa di competenza degli enti territoriali	11.607	9.563	8.861

Tabella "D": variazioni percentuali

	Anno di riferimento	
	1991/1992	1992/1993
Totale nazionale spese per appalti	+ 37,81	- 28,06
Spesa di competenza degli enti territoriali	- 17,61	- 7,35

L'esame dei dati globali evidenzia che a fronte di una flessione percentuale a livello nazionale del 28,06%, tanto più rilevante rispetto ai dati del 1992 (+ 37,81%), la spesa di competenza degli enti locali, la cui incidenza sul totale è del 31,34%, ha subito la minore contrazione del 7,35%, anche se continua la fase flettente che ha caratterizzato l'ultimo triennio (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.41 del volume degli allegati).

Si premette che i dati relativi ai comuni della Campania, che mostravano percentuali estremamente limitate nel 1992 (29.011 milioni con una incidenza rispetto al totale dello 0,30%), presentano, nell'anno di riferimento, un notevole aumento (628.018 milioni con una incidenza del 7,09%) e incidono grandemente sul calcolo delle variazioni globali 1992-1993: necessitano, quindi, ulteriori accertamenti da parte della Sezione.

Dalla distribuzione geografica della spesa, si rileva che la flessione dell'area nord-occidentale è stata del 16,03%; quella del sud del 30,16%; quella delle isole

del 45,43%; mostrano invece un notevole aumento i comuni dell'area nord-orientale (+ 79,87%) e quelli del centro (+ 21,95%).

In particolare, l'analisi dei dati relativi alle singole regioni evidenzia una contrazione maggiore della spesa nei comuni del Friuli Venezia Giulia (- 74,12%), della Puglia (- 71,65%), della Toscana (- 64,65%), dell'Abruzzo (- 64,96%), della Sardegna (- 48,04%) e della Sicilia (- 44,99%).

Oltre che in Campania, si rilevano lievitazioni consistenti nella Valle d'Aosta (+ 282%); in Trentino Alto Adige (+ 220%); nel Lazio (98%) e nell'Emilia Romagna (55%). E' indicativo che la percentuale più rilevante della spesa in esame sia ormai di pertinenza del centro-nord (67%) mentre al sud-isole spetti solo il 33%.

L'incidenza maggiore rispetto al totale della spesa si registra in Sicilia (14%) (nel 1992 la percentuale era del 23%); nel Lazio (14%); in Emilia Romagna e nel Trentino Alto Adige (10%); nella Lombardia e nel Veneto (8%) e nella Campania (7,09%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.42 del volume degli allegati).

Quanto ai settori di intervento, si registra una flessione particolarmente accentuata nel comparto delle opere igienico-sociali (- 36%) dovuta essenzialmente alla contrazione dell'area sud-isole (- 139%), mentre mostrano incremento il centro (+ 146%) e l'area nord-orientale (+ 45%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.43 del volume degli allegati).

I settori che presentano maggiore incidenza sul totale della spesa sono quelli dell'edilizia (29,50%) e dei trasporti e comunicazioni (27,38%). L'analisi dei dati riferentisi alle singole regioni evidenzia che il maggior impegno è dimostrato, nel settore dei trasporti e comunicazioni, dal Lazio (27,89%); cui segue la Sicilia (15,78%) e la Campania (13,83%), mentre le percentuali più limitate, spettano al Piemonte (0,01%) ed alla Toscana (1,43%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.44 del volume degli allegati).

Anche per ciò che concerne l'edilizia, l'area centro-nord presenta maggiore incidenza (68,26%) rispetto al sud-isole (31,75%).

La spesa del settore mostra flessioni più elevate in Toscana (- 70%); in Abruzzo (- 74%) ed in Friuli Venezia Giulia (- 64%).

Nel comparto dei trasporti e comunicazioni rilevanti contrazioni mostrano il Friuli Venezia Giulia (- 85%), in Umbria (- 75%), in Liguria (- 75%) ed in Abruzzo (- 68%).

Nel settore delle opere igienico sanitarie, che come si è detto evidenzia una flessione generalizzata, fanno eccezione gli incrementi del Lazio (+ 917%), della Campania (+ 330%), quelli del Trentino Alto Adige (+ 175%) e della Basilicata (+ 112%).

5.8 Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche

L'indagine condotta in sede regionale e presso un campione di enti appartenenti ad ogni tipo di classe demografica ha condotto alla evidenziazione di fenomeni di estremo interesse sulla tipologia e le modalità di affidamento delle opere pubbliche ed il loro stato di attuazione al 31 dicembre 1993.

Preliminarmente deve osservarsi che dall'indagine sono state escluse 249 amministrazioni comunali in quanto i dati da esse forniti presentano inaffidabilità e contraddittorietà con quelli rilevati attraverso l'esame dei conti consuntivi e memorizzati nel CED della Sezione: le patologie più frequenti hanno riguardato il valore degli impegni e dei pagamenti (Tit. II, ctg. 1°).

Dei 578 comuni esaminati 154 appartengono all'area nord occidentale; 127 all'area nord orientale; 102 al centro e 195 al sud-isole (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.45 del volume degli allegati).

La suddivisione delle spese in conto capitale (Tit. II, ctg. 1°) secondo la tipologia contrattuale utilizzata nell'affidamento dei lavori (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.46 del volume degli allegati) ha confermato la preferenza degli enti per il sistema della licitazione privata (65,14%).

Gli affidamenti a trattativa privata³¹ risultano ancora abbastanza consistenti, rappresentando il 20,40% dell'intero importo dei lavori appaltati nell'anno.

Le altre procedure di affidamento, quali ad esempio l'appalto concorso, mostrano, nel periodo di riferimento, carattere episodico sebbene in alcuni casi siano state adottate in relazione ad opere che presentano costi consistenti.

Anche il ricorso alla concessione evidenzia valori estremamente limitati (1,11%); mentre l'asta pubblica passa dal 7,22% del 1992 al 4,50% del 1993 e l'esecuzione in economia delle opere risulta ancora in fase flettente (7,22%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.47 del volume degli allegati).

Dall'esame dei dati si rileva un primo mutamento nel comportamento delle amministrazioni, che sembrano orientarsi verso tipologie contrattuali maggiormente trasparenti nell'aggiudicazione degli appalti.

Quanto ai modi di scelta del contraente, nell'ambito della licitazione privata, il 35,76% dei contratti è aggiudicato a mezzo di offerta segreta al massimo ribasso; il 27,65% a mezzo di offerta segreta da confrontarsi con la media delle offerte presentate; il 21,52% con il sistema della "media dimezzata"; il 6,39% con il sistema della "media corretta"³² ed il 7,34% con "altri metodi" (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.48 e 49 del volume degli allegati).

³¹ Sulla trattativa privata: Cassazione, sezione VI penale, 30.8.1993 n.8259; Cassazione, sezione I civile, 12.1993 n.12014; C. Stato, VI, 16.11.1993 n. 854; C. Stato, V, 2.3.1994 n.135; Tar Umbria, 1.3.1993 n.80; Tar Toscana, I, 23.3.1993 n.235; Tar Toscana, I, 24.3.1993 n.244; Tar Veneto, I, 31.3.1993 n.328; Tar Piemonte, II, 22.4.1993 n.154; Tar Lombardia, Brescia, 22.5.1993 n.471; Tar Campania, Napoli, I, 24.6.1993 n.204; Tar Lombardia, Milano, II, 8.7.1993 n.446; Tar Lazio, III, 29.9.1993 n.601; Tar Lombardia, Milano, I, 13.10.1993 n.653; Tar Abruzzo, L'Aquila, 12.11.1993 n.568; Tar Campania, Napoli, I, 2.12.1993 n.398; Tar Lazio, II, 24.1.1994 n.70; Tar Sicilia, Palermo, I, 25.1.1994 n.56; Tar Lazio, III, 31.1.1994 n.160; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 26.3.1993 n.47; Corte dei conti, sezione controllo Stato 17.5.1993 n.80; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 15.6.1993 n.98; Corte dei conti, sezione Controllo Stato, 7.9.1993 n.127; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 22.11.1993 nn.152 e 153; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 10.1.1994 n.1; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 24.2.1994 n.15.

³² I sistemi della media con o senza scheda segreta permettono di escludere le offerte troppo basse da considerarsi anomale e riducono i rischi presenti nel sistema al massimo ribasso.

Le aggiudicazioni al "massimo ribasso"³³, sulla cui dubbia affidabilità la Corte ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento, si dimostrano ancora prevalenti e la previsione di tale criterio continua ad essere riproposta nelle normative comunitarie e nazionali anche di recente.

In effetti il sistema non è riuscito a limitare la discrezionalità della pubblica amministrazione nella valutazione degli importi di aggiudicazione né ad aumentare le garanzie delle imprese appaltatrici, mentre il livello dei prezzi, contrattisi nell'anno di riferimento di circa il 50%, mostra la profonda degenerazione del mercato delle opere pubbliche e la progressiva perdita di attendibilità delle offerte presentate in sede di gara: i ribassi offerti, infatti, non garantiscono il corretto equilibrio prezzo-prestazione.

D'altra parte il metodo di aggiudicazione al massimo ribasso, anche se in teoria potrebbe arrecare vantaggi alle amministrazioni che lo adottassero correttamente, si presta ugualmente a comportare conseguenze negative sulla qualità delle opere, oltre che notevoli rischi circa il rispetto da parte delle imprese aggiudicatrici, delle norme di sicurezza e degli obblighi previdenziali ed assicurativi a favore dei lavoratori³⁴.

³³ Sullo svolgimento della gara, aggiudicazione, stipula ed approvazione del contratto: Cassazione, S.U., 10.11.1993 n.11077, C. Stato, VI, 30.4.1994 n.652; C. Stato, 31.5.1994 n.898; Tar Toscana, I, 3.3.1993 n.205; Tar Toscana, I, 3.3.1993 n.216, Tar Piemonte, II, 22.3.1993 n.106; Tar Veneto, I, 31.3.1993 n.339; Tar Lazio, III, 15.4.1993 n.528, Tar Calabria, Catanzaro, 20.4.1993 n.298; Tar Piemonte, II, 6.5.1993 n.174; Tar Sicilia, Catania, I, 10.5.1993 n.325, Tar Campania, Salerno, 26.5.1993 n.331; Tar Piemonte, II, 3.6.1993 n.218; Tar Campania, Napoli, I, 24.6.1993 n.196; Tar Sicilia, Catania, I, 8.7.1993 n.433; Tar Abruzzo, L'Aquila, 22.7.1993 n.292; Tar Lazio, II, 27.7.1993 n.900; Tar Basilicata, 24.8.1993 n.331; Tar Abruzzo, L'Aquila, 21.9.1993 n.429; Tar Liguria, II, 28.9.1993 n.348; Tar Sicilia, Palermo, I, 9.10.1993 n.940; Tar Campania, Napoli, I, 21.10.1993 n.328; Tar Toscana, I, 23.10.1993 n.842; Tar Sardegna, 27.11.1993 n.1569; Tar Abruzzo, Pescara, 31.12.1993 n.681; Tar Lazio, III, 24.2.1994 n.380; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 5.2.1994 n.9.

³⁴ Sull'esecuzione dei lavori e le vicende contrattuali: Cassazione, Sezione I civile, 22.5.1993 n.5794; Cassazione, sezione I civile, 23.11.1993 n.11560; Cassazione, S.U., 25.11.1993 n.11640; Cassazione, sezione I civile, 3.12.1993 n.12014, Cassazione, sezione I civile, 22.12.1993 n.12706; Cassazione, sezione II civile, 28.12.1993 n.12863; Cassazione, sezione I civile, 20.1.1994 n.518; Cassazione, sezione I civile, 4.5.1994 n.4319; Tar Basilicata, 5.4.1993 n.111; Tar Toscana, I, 17.5.1993 n.309; Tar Sicilia, Palermo, II, 13.9.1993 n.700; Tar Basilicata, 20.10.1993 n.360; Tar Molise, 21.10.1993 n.200; Tar Marche, 26.10.1993 n.695, Corte dei conti, sezione controllo Stato, 21.4.1993 n.63; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 22.6.1993 n.103, Corte dei conti, sezione controllo Stato, 13.9.1993 n.129; Corte dei conti, sezione controllo Stato, 22.11.1993 n.153.

L'elevata partecipazione di imprese provenienti anche da regioni diverse da quella dove viene bandita la gara d'appalto, in relazione a lavori di importi limitati, mostra lo stato di crisi del settore, del resto confermato dalla tipologia dei ribassi: le offerte che presentano contrazioni superiori al 20% rispetto al prezzo a base d'asta rappresentano circa il 30% di tutte le aggiudicazioni; mentre i ribassi compresi tra il 10% ed il 20% del detto importo si riscontrano nel 45% dei casi esaminati: le notevoli economie realizzate con l'applicazione dei detti ribassi, comunque, debbono sollecitare l'attenzione delle amministrazioni sulla gestione dei lavori, non solo riguardo la garanzia della qualità delle opere da cantierare, ma sul possibile contenzioso tra l'amministrazione appaltante e le imprese in relazione alla proliferazione di perizie di variante e sul concordamento di nuovi prezzi.

Risulta, infatti, notevolmente limitato il numero delle opere portate a termine senza la realizzazione di perizie suppletive (22%); nella maggior parte delle ipotesi trattasi di opere di importo limitato, mentre l'entità delle varianti ammonta a circa il 20% dell'importo dei lavori aggiudicati, anche se in numerosi casi l'importo della variante è pari alla metà del prezzo di base contrattuale.

E' auspicabile che la nuova normativa sui lavori pubblici, indirizzata a migliorare la qualità progettuale, articolandola in "preliminare", "definitiva" ed "esecutiva", determini una maggiore certezza sui costi e sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Le opere che presentano una incidenza di nuovi prezzi superiori al 30% dell'importo contrattuale di base rappresentano circa il 35% delle schede analizzate: il detto valore risulta estremamente elevato dal momento che l'invariabilità del prezzo dell'appalto deve considerarsi un principio fondamentale di ogni contratto, mentre la definizione di nuovi prezzi dovrebbe limitarsi ad ipotesi impreviste ed eccezionali.

Quanto ai tempi di esecuzione delle opere pubbliche, essi superano, nella normalità delle ipotesi, più del doppio il tempo contrattuale previsto: solo il 18% dei

lavori conclusi nell'anno si riferisce ad opere portate a termine nei tempi definiti contrattualmente e, per lo più, la detta percentuale si riferisce a lavori di importo limitato.

Il tema dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche ha richiesto ulteriori accertamenti da cui è risultato che, per lo più, gli investimenti si "trascinano" per nove, dieci anni, anche se non mancano delle punte più elevate rilevate dalla data di inizio dei lavori; a titolo esemplificativo si citano i comuni di Trani (inizio lavori anno 1973); Rosarno (1976); Misterbianco (1977); Montorio al Vomano (1979); Genova (1960); Nuoro, Fano e Trani (1981); Sala Consilina, Cercola, Angri (1983); Genova, Fano, Isola della Scala, Cicciano, Misterbianco, Lorigo, Cercola, Cavarzene, Gangi, Ivrea, Casterfidardo (1984).

Sul totale di 1.647 opere pubbliche esaminate, 203 risultano prive della indicazione della data di inizio dell'opera. Il valore delle opere realizzate (2.413.666 milioni) costituisce il 57,60% delle somme impegnate, con rilevante accumulo di residui passivi ed inutilizzo delle risorse. La Corte si riserva di effettuare, sul rilevante fenomeno, ulteriori accertamenti, anche attraverso indagini incrociate che tengano conto dei dati rilevati dallo "allegato A", sempre riferentesi al Tit.II, categoria 1°.

5.9 La progettazione delle opere pubbliche

5.9.1 Lo stato dei progetti

Il crescente ritardo nell'attuazione degli interventi e il notevole aumento di progetti disattesi, di opere mai cantierate o interrotte dopo le prime fasi di avvio dei lavori hanno determinato la prosecuzione, anche per il 1993, dell'indagine avviata sulla progettazione nella *Relazione relativa all'esercizio finanziario 1992*.

In effetti, attraverso l'esame condotto sui dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, si è rilevato un limitato tasso di utilizzazione dei finanziamenti disponibili

da parte degli enti locali in numerosi settori: in particolare il fenomeno presenta punte rilevanti, oltre che nell'edilizia abitativa e scolastica, già evidenziatosi, anche nell'ambito della "protezione dell'ambiente"³⁵ e in quelli degli "impianti sportivi" e "della costruzione dei parcheggi".

Per ciò che concerne la "protezione ambiente", 670 mutui, concessi prevalentemente alle amministrazioni comunali (598), risultano senza alcuna erogazione per un totale di lire 399.713 milioni di cui 320.758 milioni riguardano il centro-nord (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.50 del volume degli allegati).

Le situazioni di maggiore inerzia si rilevano in Toscana (25%); in Lombardia (14%) e nel Veneto (7%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.51 del volume degli allegati).

269 amministrazioni locali (135 nell'Italia centro-nord e 134 nell'Italia meridionale ed insulare) presentano utilizzazioni dei finanziamenti ben al di sotto del 20% del concesso, limite ritenuto indicativo di gravi patologie: a fronte dei 154.800 milioni concessi risultano erogati 15.676 milioni, pari al 10% del totale: i tassi più limitati di realizzazione delle opere si rilevano in Umbria (3%); in Emilia Romagna (5%); nella provincia autonoma di Trento e nel Veneto (4%); mentre le percentuali più rilevanti sono registrate in Liguria (18%) ed in Abruzzo (19%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.52 del volume degli allegati).

Nel comparto degli "impianti sportivi" 813 concessioni di mutuo non hanno dato luogo ad erogazioni.

Le dette concessioni, di cui hanno beneficiato principalmente le amministrazioni comunali (780), ammontano a 331.410 milioni di lire: le percentuali più rilevanti del fenomeno si evidenziano nei comuni della Campania (13%); in quelli della

³⁵ Cfr. per la "protezione ambiente": legge n.67/1988, art.17/16 c (fognature); legge n.67/1988, art.17/18 c. e legge 193/91 (depuratori); legge n.67/1988, art.17/19 c. (potabilizzazione); legge n.195/1991, art 8/4 c. (depurazione bacino padano); per gli "impianti sportivi": legge n.67/1987 e legge n.289/1989; per la "costruzione dei parcheggi": legge n.122/1989.

Lombardia (12%); della Puglia (9%); della Calabria, della Sicilia e del Piemonte (6%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.53 del volume degli allegati).

Numerose altre concessioni di mutuo (414) presentano erogazioni inferiori al 20% del totale concesso: a fronte di 296.788 milioni concessi, si registrano erogazioni per 32.155 milioni (11%); gli stati di avanzamento delle opere più limitati si riscontrano nella provincia autonoma di Trento (2%); nei comuni dell'Emilia Romagna e della Lombardia (6%); in quelli della Puglia e della Sicilia (9%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.54 del volume degli allegati).

Un lento decollo del programma si evidenzia anche nel settore della "costruzione dei parcheggi" a causa delle complesse procedure e dei vincoli sovrapposti nel corso degli anni: il blocco dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, l'insufficiente approfondimento progettuale tecnico e finanziario, l'avvicendamento politico nella gestione dei comuni interessati hanno notevolmente ostacolato la realizzazione delle opere.

Nel 1993, il Dipartimento delle aree urbane ha apportato rilevanti modifiche al regolamento di attuazione della legge (D.M. n.41 del 1990) relativo all'accesso dei comuni, nel rispetto della propria capacità di indebitamento, al mercato creditizio privato, ed all'utilizzazione, per i concessionari privati, di un contributo pari al 9,8% del mutuo acceso.

Una più diretta responsabilizzazione delle regioni e dei soggetti chiamati ad attuare il programma è stata realizzata anche attraverso l'art.12 della legge n.537 del 1993, recante interventi correttivi di finanza pubblica, che ha disposto il trasferimento alle regioni dello stanziamento di cui al cap.7651 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo al "Fondo per gli investimenti nel settore dei parcheggi".

La nuova distribuzione delle competenze non sembra aver risolto i problemi del settore in quanto al marzo 1995 circa 246 concessioni di mutuo per un totale di lire 87.876 milioni risultano ancora prive di erogazioni. Le amministrazioni comu-

nali maggiormente inattive sono ubicate in Lombardia (15,7%); in Toscana (24,3%) ed in Umbria (17,2%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.55 del volume degli allegati)..

Per altre 62 concessioni di mutuo prese in esame è risultato un utilizzo medio del 14%, con punte estremamente limitate in Campania (0,7%), in Molise (2,7%) ed in Sicilia (5,9%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.56 del volume degli allegati).

Le difficoltà evidenziate in quasi tutti i settori relativi all'attuazione di opere pubbliche hanno determinato reiterati interventi legislativi, anche di recente, volti alla razionalizzazione dei procedimenti ed all'ampliamento delle ipotesi di ricorso a poteri sostitutivi nella persistente inerzia dei soggetti attuatori delle opere pubbliche³⁶.

In particolare, per il settore dei parcheggi, il decreto legge 31 gennaio 1995 n.28, ultimo di una lunga serie e non convertito, prevedeva, all'art.16 la revoca delle somme assegnate alle regioni ed ai comuni (art.3 e 6 legge n.122 del 1989) per la parte non ancora utilizzata. Il provvedimento di revoca poteva comportare la parziale modifica di eventuali trasferimenti previsti da disposizioni legislative, mentre le risultanti disponibilità venivano riassegnate alle regioni ed ai comuni maggiormente attivi: è evidente il carattere sanzionatorio della norma, diretta a responsabilizzare gli enti verso una maggiore e più proficua politica della spesa. La stessa disposizione è ora oggetto di un disegno di legge in corso di esame alla Camera (Atto n.1955 del 2 febbraio 1995).

5.9.2 Le consulenze esterne

Fin dal 1988 il legislatore ha introdotto progressivamente una serie di norme dirette ad una migliore valutazione economico-finanziaria della spesa di investimento da parte degli enti locali, imponendo la redazione dei piani finanziari³⁷, dei piani

³⁶ Cfr. legge 4 dicembre 1993, n.493 e successive integrazioni.

³⁷ L'art.4 del decreto legge n.65 del 1989 convertito nella legge n.155 del 1989 dispone, per l'adozione di progetti o piani esecutivi di opere pubbliche o di altri investimenti, l'approvazione, con delibera consi-

economico-finanziari³⁸, la revisione delle procedure di progettazione e di appalto ed il monitoraggio dei progetti.

L'esigenza di limitare la lievitazione dei costi in corso d'opera e di arginare le gravi patologie del settore ha determinato interventi normativi diretti alla stretta correlazione tra preventivi e consuntivi, con obbligo per gli enti locali di ricorrere ad appalti "chiavi in mano" per la realizzazione delle opere pubbliche finanziate mediante mutui ed esclusione della trattativa privata.

Le fasi di gestione dei piani avrebbero dovuto comportare controlli di efficacia ed efficienza ed la verifica dei risultati: in realtà, la carenza di professionalità specifiche negli organici degli Uffici tecnici locali, specie per ciò che riguarda la progettazione delle opere pubbliche più complesse, ha vanificato il disposto normativo ed incrementato il ricorso a consulenti esterni.

Anche la nuova logica della spesa orientata verso la correttezza dei risultati e collegata ad una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e dei tecnici dell'ente locale ha introdotto ulteriori elementi di rischio e quindi remore nella stesura dei progetti; d'altra parte l'effetto delle inchieste giudiziarie ed il rispetto della normativa europea hanno contribuito non poco a raffreddare i meccanismi decisionali.

Le difficoltà connesse al reale controllo delle fasi progettuali hanno, di fatto, aumentato le probabilità di fallimento e di interruzione dei progetti: il divario fra i tempi di attivazione delle opere progettate ed i tempi della loro realizzazione si presenta proporzionalmente aumentato in relazione alla complessità dei progetti che, nel 50% dei casi, risultano disattesi dopo le prime fasi di avviamento dei lavori.

D'altra parte le carenze delle amministrazioni locali si manifestano non solo in ordine alla diretta elaborazione, ma anche al puntuale controllo della completezza e della qualità dei progetti elaborati da professionisti esterni, in quanto spesso "si

liare, di un piano finanziario che espliciti la copertura e l'equilibrio fra le risorse necessarie alla realizzazione del progetto e le fonti di finanziamento.

³⁸ L'art 46 del decreto legge n.504 del 1992 dispone, nel caso in cui la realizzazione dell'opera implichi erogazione di servizi, la redazione di un piano economico-finanziario con esplicitazione delle modalità di copertura dei costi di realizzazione e di esercizio nonché la determinazione delle tariffe.

instaura un meccanismo perverso per il quale le amministrazioni prima cercano di ottenere i fondi e, solo una volta che ne abbiano la piena disponibilità, decidono, molte volte approssimativamente, come spenderli. Le gare vengono così indette nella più parte delle ipotesi senza un progetto immediatamente eseguibile³⁹.

La crescente incapacità di progettazione interna, l'approssimazione degli incarichi e gli elevati costi di progetto esecutivo inducono le amministrazioni locali, a scegliere la ditta appaltatrice sulla base di un progetto formalmente "esecutivo", ma in realtà soltanto "di massima", con il conseguente ricorso a varianti in corso d'opera che incidono sui costi del progetto prescelto spesso stravolgendolo: alla inefficienza del meccanismo contrattuale vanno riferiti anche i ritardi e la mancata consegna delle opere.

Le dette valutazioni sono emerse a conclusione dell'indagine sulla progettazione di opere pubbliche, riferita al biennio 1993-1994, riguardante: il numero dei progetti di massima e di quelli esecutivi portati a termine nel biennio; il numero dei progetti elaborati dagli uffici tecnici e quelli redatti da consulenti esterni; il valore delle opere pubbliche realizzate con progettazione interna e quello relativo alle opere con la progettazione esterna; il valore dei corrispettivi erogati ai professionisti privati. Dei 1.325 enti interpellati, appartenenti a tutte le classi demografiche, hanno dato risposta 826: le maggiori inadempienze si riscontrano nei comuni appartenenti all'area sud-isole.

L'esame dei dati evidenzia, rispetto al 1992, una rilevante contrazione nel numero dei progetti elaborati sia di "massima" (- 46,58%) che "esecutivi" (- 37,72%): anche in questa sede viene confermato l'andamento fortemente flettente degli investimenti in opere pubbliche, andamento che tocca tutte le aree, dal centro (- 95,06%) all'area nord-occidentale (- 61,38%), al sud (- 50,19%), alle isole (- 52,34%) ed all'area nord orientale (- 55,48%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.57 e 58 del volume degli allegati).

³⁹ Cfr. Autorità garante della economia e del mercato Relazione 1993

Al centro-nord, comunque, è di pertinenza l'81,79% dei progetti esecutivi, di cui il 31,81% spetta al centro; si conferma, pertanto, la notevole capacità di spesa dei comuni delle dette aree anche in presenza della generale crisi del settore (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.59 e 60 del volume degli allegati).

Rispetto al totale dei progetti esecutivi (11.750), quelli realizzati attraverso consulenze esterne sono 5.171 (44%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.61 e 62 del volume degli allegati).

Quanto al valore delle opere con progettazione esterna, che complessivamente risulta contrattosi del 69% rispetto al precedente biennio, si registra una prevalenza delle opere realizzate attraverso le consulenze di professionisti esterni (2.576.154 milioni) rispetto alle opere la cui progettazione è stata realizzata all'interno degli uffici tecnici dell'ente (1.909.090 milioni). Le progettazioni che richiedono maggiori conoscenze tecnologiche e coinvolgono ingenti risorse finanziarie sono affidate, per lo più, a studi professionali esterni (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.63 e 64 del volume degli allegati).

La carenza delle motivazioni nelle delibere di affidamento degli incarichi professionali riconferma l'ampia discrezionalità in materia di "scelta" del professionista privato, discrezionalità che, in questi ultimi anni, ha favorito collusioni ed il verificarsi di una serie di illeciti riferibili alla ripetitività degli incarichi ed alla mancanza dell'espletamento delle gare.

In ordine ai corrispettivi, la Sezione evidenzia la stretta interdipendenza tra i debiti fuori bilancio e le retribuzioni delle consulenze professionali: i detti corrispettivi, infatti, sono pagati su presentazione di nota professionale all'esaurirsi dell'incarico, che può avvenire anche a distanza di molto tempo dal suo conferimento con revisione periodica delle tariffe; ciò comporta che, nella maggior parte delle ipotesi, l'ente locale non sia in grado di quantificare la spesa relativa in sede di assunzione dell'impegno, spesa che si trasforma in debito fuori bilancio.

Il fenomeno è stato rilevato specialmente nei comuni medio-piccoli, ma non ne sono immuni anche quelli della 10^a e 11^a classe demografica.

Dal momento che i detti debiti costituiscono un elemento di alterazione del principio della veridicità del bilancio e della disciplina contabile e finanziaria sulla gestione delle risorse, ribadita anche di recente nel decreto legislativo n.77 del 1995, è opinione della Sezione che le amministrazioni locali non possano conferire "incarichi aperti", ma debbano invece determinare, attraverso apposite "convenzioni" con i professionisti, compensi forfettari da pagarsi su presentazione di fatture.

D'altra parte, la giurisprudenza della Corte ha affermato in ripetute occasioni ed anche di recente che, non essendo ammissibile in linea di principio ai sensi dell'art.97, comma 2°, Cost., salvo casi ben determinati (ex art.380 D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 e successive modificazioni) attribuire a soggetti estranei alla amministrazione l'assolvimento di funzioni istituzionali proprie dell'ente pubblico territoriale, la relativa spesa costituisce danno alla finanza dell'ente stesso (fattispecie di incarico di consulenza esterna affidato senza previa fissazione del compenso e della scadenza del contratto)⁴⁰.

E' stata accertata, inoltre, la responsabilità degli amministratori locali per le spese conseguenti all'affidamento di una consulenza esterna in violazione del divieto di conferimento degli incarichi a nulla rilevando in contrario né l'intervenuto controllo positivo da parte del Co.Re.Co., né la circostanza delle avvenute prestazioni lavorative, in quanto il perseguimento del fine e la realizzazione dell'utilità pubblica sono attuabili esclusivamente attraverso gli schemi conformi al dettato normativo⁴¹.

Costituisce, pertanto, danno, del quale devono essere chiamati a rispondere i componenti della giunta municipale che adottarono la deliberazione, la correspon-

⁴⁰ Cfr. Corte dei conti. Sez. Giurisdizionale Puglia. Sentenza n.6 dell'11 gennaio 1993.

⁴¹ Cfr. Corte dei conti. Sez. I sentenza n.76 del 14 maggio 1993.

sione di compensi a consulente esterno chiamato per l'espletamento di attività rientrante in quelle istituzionalmente proprie degli uffici in assenza di carenza di organico⁴².

Non può sottacersi, in ordine all'argomento in esame, l'importanza della recente sentenza della Corte costituzionale (n.100 del 31 marzo 1995) secondo la quale spetta allo Stato e per esso al Procuratore regionale della Corte dei conti formulare alla regione e di conseguenza anche agli altri enti territoriali la richiesta di trasmissione, per le consulenze conferite, di copia dell'atto deliberativo, al fine dell'accertamento di eventuali responsabilità per danno, corredato dalla relativa documentazione istruttoria nonché della generalità di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far verbalizzare il proprio dissenso.

Pertanto, al fine di una adeguata gestione del settore della progettazione riguardante le opere pubbliche, non sembra sufficiente l'articolazione della stessa in "preliminare, "definitiva" ed "esecutiva" (legge n.216 del 1995, art.5 sexies, comma 5°) in carenza di effettiva operatività della detta previsione; si ritengono indispensabili a tal fine la responsabilizzazione dei progettisti per gli errori tecnici conseguenti all'introduzione di varianti e l'obbligo di assicurazione degli stessi: tali previsioni, introdotte dalla legge c.d. "Merloni" ed attualmente non riproposte nella legge n.216, potrebbero favorire il controllo sul livello professionale dei detti operatori da parte delle società di assicurazione senza aggravii, peraltro, per il bilancio delle amministrazioni locali.

Quanto poi all'altalenare del legislatore in ordine alla scelta tra progettazione all'interno dell'ente ovvero più ampio ricorso al mercato, la Corte ritiene che, comunque, non possa prescindersi da una riforma degli Uffici tecnici degli enti locali.

Ai detti Uffici anche riuniti in forme associative, è assegnato, dalla recente legge sulle opere pubbliche n.216 del 1995, il compito di elaborare i progetti delle

⁴² Cfr. Corte dei conti. Sez. I sentenza n.85 del 25 maggio 1993; Sez. II sentenza n.273 dell'11 novembre 1993; Sez. I sentenza n.17 del 18 gennaio 1994; Sez. I sentenza n.56 del 7 marzo 1994; Sez. I sentenza n.99 del 13 giugno 1994.

opere in via istituzionale: allo stato attuale i detti uffici risultano per lo più estremamente depauperati e si impone una adeguata riqualificazione e reintegrazione degli organici al fine di non rendere velleitaria la detta disposizione normativa.

Una migliore qualificazione professionale dovrebbe condurre anche alla riduzione di comportamenti collusivi fra enti appaltanti ed imprese appaltatrici ed alla eliminazione degli scostamenti tra costi a preventivo e quelli a consuntivo dovuti a sottostima iniziale da parte degli organi decisionali dei finanziamenti nonché alla limitazione delle interpretazioni soggettive da parte delle imprese appaltatrici di clausole non inequivocabili dei capitolati d'appalto.

5.10 L'applicazione della normativa antimafia

Con il decreto legislativo 8 agosto 1994, n.490 il legislatore ha esercitato la delega legislativa conferitagli con legge 17 gennaio 1994, n.47, diretta a porre ordine nel sistema delle certificazioni previste dalla normativa antimafia.

In relazione al detto provvedimento, la Corte preliminarmente rileva che, ancora una volta, il Parlamento ha indicato in maniera insufficiente "i principi e criteri" cui il legislatore delegato, in ossequio al dettato costituzionale, deve attenersi nell'esercizio della delega; né tale modo di procedere può ritenersi meno grave per il fatto che sullo schema di decreto legislativo sia chiamata ad esprimersi la competente commissione parlamentare.

L'oggetto della delega legislativa (lettera a) dell'art.1 della legge n.47 del 1994 attinente al riordino delle comunicazioni di cui all'art.10 bis della legge n.575 del 1965), comportava una nuova determinazione delle "modalità di compilazione, aggiornamento e trasmissione, anche per via informatica" delle comunicazioni stesse, nonché l'elencazione dei casi in cui "la consultazione" è obbligatoria. La legge delegata, peraltro, non precisa le modalità di compilazione ed aggiornamento dei dati e si limita al riordino dei provvedimenti di prevenzione con notevole limitazione dell'utilità della stessa comunicazione in via informatica, dal momento che nes-

sun provvedimento sfavorevole all'interessato potrà essere adottato senza preventiva comunicazione scritta della Prefettura da rilasciarsi entro dieci giorni dalla richiesta nominativa da parte dell'amministrazione.

Alla tematica delle informazioni del Prefetto si collegano altri elementi di incertezza: l'incompleta elencazione dei soggetti nei confronti dei quali il Prefetto è tenuto a dare notizia della sussistenza di cause di divieto o di decadenza e la identificazione dei cosiddetti "tentativi" di infiltrazione mafiosa idonei a condizionare le scelte della società o delle imprese interessate.

Quanto al primo punto, non risultano menzionate, nella pur puntuale indicazione dell'allegato 5 annesso al decreto legislativo, le "associazioni"; mentre riguardo i c.d. "tentativi" di infiltrazione mafiosa sembra alquanto discutibile che eventi non ancora realizzatisi possano produrre l'"incapacità" dell'impresa nei confronti della pubblica amministrazione: la Corte ritiene di maggiore garanzia l'introduzione di misure preventive atte a salvaguardare le imprese "sane" dalle pressioni della criminalità organizzata.

D'altra parte, per ciò che riguarda l'autocertificazione (art.3, allegato 2), mentre sono ampliati i casi di ricorso al detto istituto nell'ipotesi di "somma urgenza" nella realizzazione di lavori e forniture, non risulta, per contro, contemplata alcuna sanzione penale in caso di falsità delle dichiarazioni autocertificate.

Nonostante l'introduzione dell'autocertificazione, la mole degli adempimenti burocratici appare ancora gravosa per le imprese e non sembra che gli adempimenti richiesti abbiano portato a risultati di rilievo nella lotta alla malavita, sebbene siano aumentati i certificati antimafia rilasciati dalle Prefetture ed intensificata la "febbre dei controlli" da parte dei funzionari addetti.

Anche i nuovi organi, quali il Comitato provinciale delle pubbliche amministrazioni, le unità specializzate per le procedure d'appalto ed i collegi ispettivi non si sono rivelati determinanti al fine di una maggiore correttezza delle procedure.

La Sezione ritiene che, per un più valido effetto deterrente, sia necessario un maggior collegamento tra le disposizioni antimafia e quelle dirette ad assicurare la trasparenza ed il buon andamento dell'attività amministrativa: dalle inchieste della magistratura in corso si ha conferma che la flessione da parte delle pubbliche amministrazioni locali del corretto ed efficace svolgimento delle funzioni istituzionali incentiva l'ingresso del clientelismo e della criminalità.

Il problema del riordino della pubblica amministrazione ed il recupero di efficienza e produttività dell'azione amministrativa, anche in relazione al contesto comunitario, appaiono quindi di primaria importanza e devono essere risolti in tempi rapidi. Non può negarsi peraltro che qualcosa sia stata già fatta.

Già la legge antimafia n.55 del 1990, all'art.15, nell'intento di rispondere alla domanda di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, aveva introdotto norme dirette all'allontanamento dagli incarichi degli amministratori locali qualora fossero sottoposti a procedimento penale per il reato ex art.416 *bis* codice penale (associazione a delinquere di stampo mafioso) o per quello di favoreggiamento con conseguente decadenza dall'ufficio.

Con l'art.40 del nuovo ordinamento delle autonomie locali, il legislatore ha ampliato le ipotesi di sospensione e di rimozione di amministratori locali sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

L'esigenza di recidere i collegamenti tra criminalità organizzata e mondo della politica ha indotto il Parlamento a varare più incisivi interventi, quali lo scioglimento di consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso (legge n.221 del 1991) e drastiche norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali (legge n.16 del 1992)⁴³.

Con la legge n.221 lo scioglimento del consiglio viene disposto allorché emergano elementi comprovanti collegamenti di amministratori con la criminalità

⁴³ Vedi anche Relazione governativa al d.d.l. recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 18 gennaio 1992, n 16, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali": Atto n.2437 presentato alle Camere il 22 marzo 1993.

organizzata o forme di condizionamento degli stessi, idonei a compromettere "la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Sono 83 i comuni italiani commissariati per mafia (in ordine a molti dei quali la Sezione ha presentato, nel 1994, apposito referto alla Commissione parlamentare antimafia) dall'entrata in vigore della legge ad oggi e 29 i decreti di proroga delle gestioni straordinarie nei casi dove l'intreccio di politica e criminalità è apparso più radicato (legge 11 febbraio 1994, n.108, di conversione del decreto legge 20 dicembre 1993, n.529, recante disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso).

Di recente, la stretta interdipendenza tra apparati amministrativi e criminalità organizzata è stata più volte denunciata anche dai Procuratori della Corte dei conti specie nelle regioni "a rischio", che hanno evidenziato "il grave attacco alle istituzioni pubbliche da parte della delinquenza organizzata, protesa alla realizzazione di massimi profitti a danno delle risorse pubbliche" attraverso il sistema degli appalti.

La crisi in cui si dibattono le amministrazioni locali è dimostrata anche da altre patologie che hanno determinato lo scioglimento di 1.103 consigli comunali e provinciali di cui 686 per dimissioni di almeno la metà dei consiglieri (art.39, comma 1° lett b n.2 legge n.142 del 1990): il fenomeno presenta punte elevate in Lombardia (109); in Campania (105); in Puglia (77) in Calabria ed in Veneto (61).

Altrettanto grave si appalesa l'ipotesi dello scioglimento dei consigli per mancata elezione dei propri organi (art.39, comma 1° lett. b n.1 legge n.142 del 1990) che coinvolge 338 amministrazioni locali: i casi più rilevanti si registrano in Lombardia (62); in Calabria (45); in Campania (36) ed in Puglia (35); non mancano casi di scioglimento per mancata approvazione del bilancio (57); per inadempienza

in materia di approvazione dello statuto (12) o per la nuova applicazione dell'istituto della sfiducia ai sensi della legge n.81 del 1983 (44 comuni).

Gli amministratori rimossi ai sensi dell'art.40 della legge n.142 del 1990 per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico sono 269; le regioni che presentano il maggior numero di sospensioni o rimozioni sono la Campania (86); la Puglia (48); la Calabria (39); il Lazio (32) e la Sicilia (29) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.65 e 66 del volume degli allegati).

Anche il fenomeno del dissesto appare in aumento: 377 enti, concentrati per lo più in Calabria, Campania, Puglia e Basilicata, sono stati sottoposti a detta procedura, mentre le amministrazioni che segnalano crisi economico-finanziarie e politico-amministrative superano le 1500.

Invero la lotta alla criminalità organizzata caratterizza ormai da lungo tempo la politica legislativa del nostro paese ed è indicativa dell'estrema pericolosità dell'associazionismo di stampo malavitoso che ha compromesso lo sviluppo economico e sociale di intere regioni.

Negli ultimi tempi, gli interventi si sono concentrati nel contrasto al riciclaggio del denaro sporco e agli intrecci affaristici e politici.

Gli stretti rapporti esistenti tra mafia, politica ed economia ed il loro ruolo sul fronte delle istituzioni locali sono stati più volte evidenziati e dalla magistratura ordinaria e contabile e dalla Commissione parlamentare antimafia, cui spetta aver formalizzato anche l'ampia interconnessione tra mafia e corruzione: la denuncia prosegue, attualmente, attraverso le nuove procure regionali della Corte dei conti.

Gli organi di giustizia contabile hanno in più occasioni censurato la condotta dei pubblici amministratori sotto il profilo della responsabilità amministrativa nella ipotesi di affidamento di lavori pubblici senza la preventiva verifica della sussistenza di procedimenti penali per frode o dell'applicazione di misure di prevenzione nei confronti dell'imprenditore con cui sia in corso un contratto di appalto. Di estremo

interesse ed attualità si presentano i recenti principi che la prima Sezione giurisdizionale della Corte, con decisione n.62 del 1995, ha elaborato al fine di definire il rapporto tra la percezione di tangenti e la configurabilità del danno nei confronti della pubblica amministrazione. Dalla motivazione della sentenza si rileva che il sistema delle tangenti induce l'imprenditore privato a considerare "la somma oggetto di dazione come un elemento di costo, del quale deve necessariamente tener conto (e tiene sicuramente conto) nel determinare il prezzo-offerta, o comunque nel dare esecuzione al contratto".

"Anche l'acquiescenza alle richieste dei pubblici amministratori costituisce, soprattutto se sistematica, il risultato di un calcolo utilitaristico, essendo inconcepibile, salvo particolari e temporanee eccezioni, che l'attività di impresa possa essere svolta senza profitto o addirittura in perdita".

La Corte indica anche gli elementi da cui desumere l'esistenza del danno nella ipotesi di pubblici appalti, danno che deve identificarsi nell'"uso, specie se ripetuto, della trattativa privata, o comunque di sistemi, come l'appalto concorso, che da un lato lasciano ampio spazio alla discrezionalità della scelta del contraente e dall'altro non favoriscono l'ottenimento del miglior prezzo da parte dell'amministrazione". Nella fase di esecuzione dei lavori "gli elementi indizianti sono le ripetute sospensioni dei lavori, l'inadeguato controllo della qualità e/o quantità dei materiali utilizzati e/o forniti, la predisposizione di perizie di variante e suppletive, oppure di richieste di forniture aggiuntive ed il concordamento di nuovi e maggiori prezzi".

5.11 Le politiche comunitarie: la riforma dei fondi strutturali e gli interventi nelle "aree depresse"

Il Consiglio europeo, nella riunione del 20 luglio 1993, ha approvato i nuovi regolamenti relativi alle politiche a finalità strutturali nell'ambito delle linee-guida formulate a Maastrich in materia di coesione economica e sociale e di politica socia-

le. Notevoli modifiche sono apportate alla definizione degli obiettivi 3 e 5, mentre viene introdotto un nuovo obiettivo 4⁴⁴.

I detti regolamenti, oltre a prevedere che ogni Stato membro debba mantenere nei territori interessati livelli di spesa a finalità strutturale almeno uguale a quelli raggiunti durante il periodo di programmazione precedente, ha innovato il ruolo degli organi di sorveglianza e di valutazione sulla programmazione degli interventi cofinanziati al fine di migliorare la valutazione "ex ante" ed "ex post" dei progetti; dalla nuova logica di rapporto costi/risultati conseguirà che "gli aiuti saranno assegnati se dalla valutazione ex ante emergeranno vantaggi economici a medio termine in funzione delle risorse messe a disposizione".

Per ciò che concerne i finanziamenti relativi al periodo 1994/99, il 68% dei Fondi strutturali risulta concentrata nella realizzazione dell'obiettivo 1, quota che sale al 71% se viene considerato anche l'apporto del fondo di coesione. Nella ripartizione dei fondi si è data priorità alla scelta degli obiettivi e successivamente si è preceduto, nell'ambito di ogni obiettivo, alla distribuzione delle risorse fra i Paesi membri: all'Italia è destinato il 15% del totale (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.67, 68 e 69 del volume degli allegati).

Come è noto, uno dei punti critici nell'attuazione delle politiche comunitarie italiane va individuato nel raccordo tra programmazione ed attuazione dei progetti, in quanto la carenza di rigore nella definizione dei programmi ha, spesse volte, portato alla sostituzione dei progetti e determinato il venir meno del cofinanziamento europeo.

La riforma dei Fondi strutturali operata nel 1993 e la nuova impostazione data dal Governo italiano al Piano di sviluppo delle regioni dell'obiettivo 1 hanno tentato di individuare criteri trasparenti di selezione dei progetti e di valorizzare la cosiddetta "struttura di programma" (raccordo tra obiettivi, progetti e risorse disponibili). La sostituzione dei progetti con altri durante le fasi di attuazione è sanziona-

⁴⁴ L'argomento è stato ampiamente trattato nella Relazione del precedente anno.

ta con la revoca del finanziamento mentre il monitoraggio e la valutazione degli interventi dovranno costituire parte integrante dello stesso progetto. In effetti l'attuazione del nuovo ciclo di programmazione, specialmente per ciò che riguarda il primo triennio, appare fortemente condizionata dalla difficile gestione pregressa che ancora potrebbe dar luogo alla perdita delle risorse non impegnate o erogate, per effetto delle nuove regole relative alla perenzione dei crediti d'impegno o generare grave ritardo nell'avvio operativo dei programmi del nuovo ciclo.

D'altra parte proprio nel 1993, in una fase congiunturale estremamente negativa per l'economia e l'occupazione dei comuni del Mezzogiorno, è stata avviata una profonda modifica nella politica dell'area, con la soppressione dell'intervento straordinario: il nuovo sistema è stato introdotto dalla legge 488 del dicembre 1992 e dal decreto legislativo 96 dell'aprile 1993. Tuttavia, i vuoti della normativa, adottata in tutta fretta al fine di evitare il referendum, e le difficoltà applicative hanno richiesto una numerosa serie di provvedimenti successivi: sedici decreti legge, dei quali uno convertito, con la conseguenza che la disciplina del nuovo intervento è ancora incerta e incompleta⁴⁵.

Come è noto, all'atto della firma del Trattato di Roma l'unica regione in ritardo di sviluppo della Comunità era proprio il Mezzogiorno.

La situazione risulta attualmente modificata per i seguenti motivi: l'allargamento della Comunità ad altri paesi in ritardo di sviluppo; l'adozione di criteri di riparto dei Fondi strutturali che collocano la quota pro capite del Mezzogiorno sensibilmente al di sotto della media; l'esclusione del Mezzogiorno dal Fondo di coesione riservato a Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda; l'estensione della politica regionale comunitaria ai nuovi Länder tedeschi, estensione che riguarderà, in prospettiva, anche territori appartenenti a paesi che si apprestano ad entrare nell'Unione. D'altra parte, per ciò che riguarda la politica economica nazionale, il citato decreto legislativo n.96, emanato su delega della legge n.488 del 1992, de-

⁴⁵ Cfr. Rapporto dell'Osservatorio per le politiche regionali - 1993.

terminando la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge n.64 del 1996), ha costituito, nel contempo, il punto di svolta per il passaggio all'intervento ordinario nelle "aree depresse" del territorio nazionale.

Peraltro, le iniziative e le responsabilità inerenti al nuovo sistema di azioni ordinarie a favore delle dette aree appaiono notevolmente frammentate fra i ministeri del Bilancio, Tesoro, Industria, Lavori pubblici e Ricerca scientifica, con compiti limitati di coordinamento e di vigilanza assegnati al Bilancio ed al CIPE: mancano, in realtà, effettivi poteri di impulso e di controllo che possano sanzionare eventuali inerzie ed inadempienze e gli interventi risultano, fino ad oggi, carenti di organicità, tempestività ed efficienza ed anche la ripartizione delle risorse finanziarie desta perplessità.

E' pur vero, infatti, che il Ministro del Bilancio deve indicare, anno per anno, le risorse da destinare alle "aree depresse" in vista della presentazione del Documento di programmazione economica e finanziaria e che l'effettivo stanziamento sarà quantificato sui capitoli dei bilanci annuali dei singoli ministeri: deve rilevarsi, peraltro, che i detti capitoli sono privi, salvo rare eccezioni, di riferimenti territoriali.

La problematicità dell'impegno determinerà anche incertezza sulla disponibilità effettiva dei cofinanziamenti che hanno carattere "addizionale" e sono a carico del bilancio dell'Unione europea.

Il nuovo intervento, quindi, non è più rivolto al Mezzogiorno, ma alle "aree depresse" del territorio nazionale, aree che coincidono con quelle alle quali l'Unione europea riferisce i suoi obiettivi di politica regionale e cioè: le regioni del Mezzogiorno (con esclusione, a partire dal 1996, dell'Abruzzo) quali aree di ritardo strutturale cui si riferisce l'obiettivo 1; le regioni del centro-nord (di ampiezza in qualche caso provinciale, più spesso comunale) colpite da crisi industriale e le zone rurali in difficoltà, cui si riferiscono rispettivamente gli obiettivi 2 e 5b.

Non può certo sottacersi la diversità della dimensione demografica delle aree: questa nel centro-nord è pari a 11,2 milioni di abitanti, cioè alla metà della popolazione totale del Mezzogiorno, che è di 20,5 milioni di abitanti (19,3 escludendo l'Abruzzo). Una quota rilevante della popolazione italiana è, dunque, complessivamente interessata all'intervento a favore delle aree depresse: 31,7 milioni di abitanti, pari al 56% del totale (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.70 del volume degli allegati). E' evidente che, nell'assegnazione delle risorse globalmente disponibili per i detti interventi, sarà necessaria una equa considerazione degli interessi delle aree di crisi del centro-nord affinché essi non prevalgano su quelli delle regioni in ritardo strutturale del Mezzogiorno, dove la loro percezione si presenta meno identificabile e politicamente meno rappresentata.

L'area del Mezzogiorno, pertanto, sembra aver perso importanza sia nell'agenda europea che in quella nazionale.

D'altra parte il contenimento della spesa pubblica, l'incremento della sua efficacia e della sua efficienza, la moralizzazione dei rapporti tra amministratori ed amministrati non possano prescindere da una maggiore partecipazione e responsabilizzazione degli enti locali riguardo all'utilizzazione delle somme assegnate. In vero, specie nei comuni del Mezzogiorno, tra le decisioni formali d'impegno e l'avvio effettivo degli interventi relativi ai programmi cofinanziati della CE, è trascorso, di solito, un tempo lunghissimo: talvolta le opere non sono state mai avviate e si è dovuto procedere, nel tentativo di non vedere annullato il concorso comunitario, a revoche di impegno e a più realistiche progettazioni.

Presenta, quindi, carattere prioritario la risoluzione dei problemi relativi all'incapacità di spesa delle amministrazioni interessate: la mancanza di "performance" si è ripercossa, del resto, anche sulle imprese appaltatrici che non hanno potuto riscuotere quanto loro dovuto in base alla normativa precedente per i lavori eseguiti o gli investimenti realizzati individualmente ed attraverso gli accordi di programma.

Con il decreto legge 31 maggio 1993, n.331, sono state introdotte misure volte ad accertare i pagamenti dei contributi in conto capitale, e con l'art.8 del decreto legislativo n.96 del 1993 è stata attribuita alla Cassa DD.PP. la titolarità di tutti i rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno ed i soggetti attuatori in base alle convenzioni in atto. La circolare n.1195/93 citata, emanata dalla Cassa per l'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo, disciplina tra l'altro le modalità di intervento del "Nucleo Ispettivo" presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica al fine della "verifica ed il controllo" in ordine alla prosecuzione ed al completamento delle opere pubbliche ancora in corso di svolgimento: al 31 dicembre 1994 risultano essere avviate 331 verifiche.

Nel 1994, l'emanazione della numerosissima serie di disposizioni urgenti dirette ad accelerare l'avvio della nuova politica di intervento ha apportato una profonda evoluzione in materia di varianti progettuali, proroghe e revoche delle convenzioni stesse delle quali si riferirà più diffusamente nella Relazione del prossimo anno.

Al fine dell'accelerazione dell'attuazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento dei Fondi strutturali dell'Unione europea, il recente decreto legge 23 giugno 1995, n.244, ultimo di una serie in materia di "aree depresse", dispone, all'art.5, la convocazione di una "conferma di servizi" tra le amministrazioni interessate per l'attuazione degli interventi e, in caso di inerzia delle amministrazioni, prevede la revoca del finanziamento nazionale e la riassegnazione delle relative somme ad interventi di pronta realizzabilità e cofinanziabili dall'Unione europea nelle altre aree depresse.

La necessità di una maggiore "convergenza istituzionale" che permetta un miglior coordinamento ed utilizzo dei fondi strutturali è alla base della istituzione delle cosiddette "cabine di regia regionali" e della "cabina di regia nazionale" presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica, in funzione di centri

di riferimento in ordine alle problematiche ed alle iniziative atte ad assicurare il pieno e tempestivo utilizzo delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

Il rischio di dar vita ad ulteriori organi pletorici, senza chiari poteri decisionali, è di tutta evidenza ed è ovvio che l'impegno dello Stato nella realizzazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea non possa limitarsi a semplici dichiarazioni di intenti. In effetti il risanamento strutturale della finanza pubblica si pone come obiettivo prioritario dal momento che fin quando il risparmio nazionale, anziché essere destinato ad investimenti, si dissolverà nell'indebitamento pubblico e nel finanziamento di spese e di trasferimenti correnti, sarà impossibile realizzare lo sviluppo produttivo ed infrastrutturale richiesto soprattutto nelle c.d. "aree depresse": a tale proposito anche il Governatore della Banca d'Italia ha affermato che "uno spostamento, anche per pochi punti percentuali del reddito nazionale, dal disavanzo pubblico corrente agli investimenti, può aumentare in misura rilevante il capitale produttivo"⁴⁶.

La Corte ritiene, inoltre, che debbano esser incoraggiate forme efficienti ed innovative di partecipazione dei privati agli investimenti pubblici: è indicativa, sotto tale profilo, la nuova normativa dei sistemi idrici che, al fine di incrementare e qualificare la dotazione infrastrutturale e la qualità di gestione dei servizi, fa ampiamente ricorso alle iniziative dei privati (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.71 del volume degli allegati); tuttavia non si ritiene delegabile il ruolo essenziale del finanziamento pubblico nelle aree dove la carenza di infrastrutture e di opere pubbliche è tuttora grave e la loro progettazione e realizzazione difficile. Nell'ambito di una più idonea politica regionale comunitaria, il "Libro Bianco", presentato dal Presidente Delors il 5 dicembre 1993 al Consiglio europeo di Bruxelles, sottolinea la necessità di un maggior impegno finanziario privato a fronte di un più costruttivo e diverso impiego del sostegno pubblico, che dovrebbe assumere le forme del credito d'imposta, dello

⁴⁶ Cfr. Relazione del Governatore della Banca d'Italia Anno 1994

sgravio degli oneri sociali, del finanziamento della formazione continua del personale.

5.11.1 L'utilizzo dei fondi comunitari e le frodi

Il piano finanziario relativo al Quadro comunitario di sostegno 1989-1993 per l'obiettivo 1 prevedeva una spesa di 17.655 MECU, di cui 8.392 rappresentati dai contributi dei Fondi strutturali. Aggiungendo le risorse destinate ai programmi d'iniziativa comunitaria interessanti le regioni italiane dell'obiettivo 1 si raggiungono i 18.316 MECU di finanziamenti e gli 8.726 MECU di contributi comunitari.

L'attuazione del Quadro comunitario di sostegno per l'obiettivo 1 ha incontrato fin dall'inizio difficoltà persistenti, soprattutto riguardo alla capacità di spesa e alla realizzazione di programmi predisposti dalle Regioni. Fin dal 1992 è stata avviata una azione per accelerare i detti programmi, specie nelle regioni maggiormente in ritardo (Abruzzo, Campania, Sardegna e Puglia) e quelli di iniziativa comunitaria come PRISMA, ENVIREG, REGEN e INTERREG (frontiera Corsica-Sardegna).

Per quanto riguarda questi ultimi, decisi a valere sui Fondi strutturali per le regioni italiane dell'obiettivo 1, il tasso di realizzazione (impegni/pagamenti) è particolarmente basso: le spese totalizzano, rispetto alle previsioni di programma, quasi il 60% per ENVIREG, all'incirca il 30% per STRIDE e poco più del 25% per TELEMATIQUE mentre gli altri programmi, intrapresi tardivamente, registrano un tasso di realizzazione praticamente nullo.

L'attuazione dei programmi regionali appare molto diversificata: 56% in Basilicata, 54% in Molise e 51% in Sardegna, ma soltanto 34% in Abruzzo e 31% in Campania (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.72, 73 e 74 del volume degli allegati).

Per ciò che concerne le sovvenzioni globali, al 31 dicembre 1993 risultavano realizzati soltanto i lavori preparatori (informazione, promozione, messa a punto di procedure), in quanto il meccanismo è rimasto a lungo bloccato, a livello di ammi-

nistrazione centrale, dall'obbligo di garanzia fidejussoria che gli organismi intermediari dovevano rispettare nei confronti del Tesoro.

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 si è passati da un sistema di finanziamento basato su quote minime garantite, che comportava l'automatica ricostituzione dei crediti disimpegnati a vantaggio degli Stati membri interessati, a un sistema fondato su una ripartizione indicativa delle risorse. La possibilità di acquisire i contributi comunitari stanziati nel secondo Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 dipende dunque dalla capacità delle amministrazioni centrali e regionali.

A tale proposito, la Corte dei conti europea, nella Relazione annuale relativa all'esercizio finanziario 1993⁴⁷, ha reso noto, ancora una volta, le carenze e la scarsa qualità dei programmi realizzati, invitando le amministrazioni degli Stati membri ad una maggiore responsabilizzazione e più intenso rigore nella spesa dei fondi comunitari. La denuncia della Corte evidenzia, in particolare, la mancanza di idonei "sistemi di controllo, l'inefficienza delle rendicontazioni, la carenza della programmazione, ritenuta inadeguata a fissare, antecedentemente alla fase di spesa, obiettivi e criteri adeguati per l'attuazione degli interventi".

L'assenza o l'inadeguatezza alla formulazione degli obiettivi comporta che l'erogazione dei fondi comunitari assuma valenza essenzialmente politica.

La Corte europea ritiene, pertanto, indispensabile l'adozione di specifici metodi di monitoraggio e valutazione degli investimenti attraverso la definizione di criteri omogenei per la determinazione, nell'ambito di ogni progetto, di indicatori qualitativi e quantitativi ai fini della verifica dello stato di avanzamento delle operazioni progettuali e della valutazione dei risultati, in termini di efficienza, efficacia ed impatto socio-ambientale.

I principi enunciati presentano, per l'Italia, un particolare interesse dato l'elevato tasso di riprogrammazione dei progetti e l'entità dei finanziamenti comuni-

⁴⁷ Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 24 novembre 1994.

tari rimasti inutilizzati che ammontano, sino al 1989, a circa 307 miliardi e che entro il 31 dicembre 1995 potrebbero aumentare di altri 1.400 miliardi in relazione alla mancata attuazione del secondo Quadro di sostegno comunitario (QSC) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.75 del volume degli allegati).

Le dette patologie sono state riscontrate specialmente nelle regioni e negli enti locali del Mezzogiorno.

La massa di risorse inutilizzate, recuperate dall'Unione europea, defluiscono ad altri paesi, come la Francia e la Germania, con problemi di debito pubblico molto più ridotti del nostro e grave danno non solo per gli operatori privati ma anche per le regioni e per i comuni beneficiari delle dette sovvenzioni. La posta in gioco si presenta determinante per il Mezzogiorno, alla cui area, per il periodo 1994/99, sono destinati fondi per 14 miliardi e 860 milioni di ECU (32.000 miliardi di lire - obiettivo 1), cui deve aggiungersi il cofinanziamento italiano, sia pubblico che privato: dei detti finanziamenti, fino ad oggi, risultano impegnati solamente 600 miliardi.

Quanto ai fondi comunitari destinati alle aree industriali in declino del centro-nord (obiettivo 2), essi ammontano a 684 milioni di ECU; i finanziamenti diretti alla realizzazione dell'obiettivo 3 e 4, relativi alla formazione ed aggiornamento del personale, raggiungono i 1.715 milioni di ECU, e quelli interessanti l'obiettivo 5b, pertinente alle zone rurali marginali, i 901 milioni di ECU (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.76 del volume degli allegati).

L'approvazione dei programmi e dei progetti, da realizzare nel periodo 1994/99, che è condizione dei finanziamenti risulta perfezionata quasi ovunque nelle regioni e negli enti locali del centro-nord, mentre ancora notevole ritardo si registra al centro-sud in Puglia, Campania, Sicilia e Abruzzo. Particolarmente attivi si sono dimostrati il Piemonte, la Lombardia, la Liguria e la Toscana, che hanno definito i programmi nonché le modalità, le procedure ed i bandi per l'accesso all'obiettivo 2 (aree in declino industriale). Nei comuni del Piemonte, pertanto, saranno ben presto attivati investimenti per 2.620 miliardi destinati, per lo più, a so-

stenere l'occupazione nella provincia di Torino; nei comuni della Toscana, il programma relativo all'obiettivo 2 è entrato nella fase operativa ed i bandi di gara riguarderanno investimenti per 2.300 miliardi di cui 740 miliardi come contributi pubblici. Alla Liguria andranno sovvenzioni comunitarie aumentate del 50% rispetto al passato: i fondi strutturali, che fino al 1993 riguardavano esclusivamente la provincia di Genova, ora affluiranno a tutta l'area della regione. Nelle province di Genova, Savona e La Spezia, 96 comuni sono destinatari di 1.470 miliardi per i quali sono stati già definiti i bandi con le relative condizioni di accesso ai contributi.

Dei 2.500 miliardi destinati alla Lombardia solo una quota limitata andrà a 13 comuni (6 nella provincia di Varese e 7 in quella di Milano); la parte più rilevante degli aiuti comunitari è destinata alla formazione professionale ed alle iniziative dirette a combattere la disoccupazione, anche se proprio in tali settori la regione non ha dato prova di buona amministrazione dei fondi comunitari: venti progetti sono oggetto di inchieste giudiziarie, mentre a causa del mancato utilizzo sono stati revocati dal Ministro del Lavoro, nel 1993, circa 40 miliardi di lire di cofinanziamenti italiani.

E' di rilievo che il premio 1994 conferito dalla Commissione europea per la migliore pianificazione urbana sia stato guadagnato dal sud per il restauro del centro storico di Matera: la realizzazione del progetto, che ha ripristinato i c.d. "Sassi", è stata considerata la migliore nell'ambito di 300 progetti presentati dai vari Stati membri.

Per ciò che riguarda, in particolare, le regioni del Mezzogiorno, il nuovo quadro di sostegno comunitario (QCS) per il periodo 1994/96 dispone la ripartizione del contributo comunitario fra le regioni secondo la seguente ripartizione: alla regione *Abruzzo* spettano 234,4 milioni di ECU (pari a circa 433 miliardi); alla *Basilicata* vanno 599 milioni di ECU (1.108 miliardi); alla *Calabria* vengono destinati 871,3 milioni di ECU (1.612 miliardi); alla *Campania* 1.541 milioni di ECU (2.850 miliardi); al *Molise* 292 milioni di ECU (540 miliardi); alla *Puglia* 1.223,4 milioni

di ECU (2.078 miliardi); alla *Sardegna* 967,1 milioni di ECU (1.789 miliardi); alla *Sicilia* 1.557,2 milioni di ECU (2.880 miliardi).

Considerando la fine dell'intervento straordinario ed il difficile avvio della nuova politica diretta alle "aree depresse" si deduce che le risorse strutturali comunitarie rimangono, al momento, l'unica fonte di una certa rilevanza per lo sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali. Ciò dovrebbe indurre gli enti locali interessati ad un migliore utilizzo dei detti fondi ed ad una diversa sensibilizzazione verso le opportunità offerte dalle politiche di sviluppo comunitario.

Non di minore importanza si presenta il problema delle frodi comunitarie: nel 1993, infatti, l'Italia si è distinta nella non onorevole classifica occupandone il primo posto con 132 fattispecie accertate di frodi, per un valore complessivo di 339,2 miliardi⁴⁸.

La situazione appare ancora peggiorata nel 1994, anno nel quale i miliardi di ECU sottratti alle casse comunitarie sono ammontati a 1.032, di cui di pertinenza dell'Italia circa la metà⁴⁹.

Le frodi riguardano tanto il fronte delle entrate che quello delle uscite e passano attraverso le maglie della criminalità organizzata, che riesce ancora ad agire indisturbata dal momento che la Comunità è priva di mezzi giuridici idonei a reprimere il fenomeno; lo stesso concetto di frode comunitaria risulta presente solo nelle legislazioni di alcuni Stati (Italia, Portogallo e Germania): si rende, pertanto, indispensabile l'adozione di una direttiva comunitaria che stabilisca nozioni univoche ed un quadro di riferimento omogeneo per l'applicazione delle relative sanzioni.

5.12 Le direttive comunitarie

Con l'emanazione dei decreti legislativi n.157 e n.158 del 17 marzo 1995, che hanno dato attuazione alla direttiva 92/50 in materia di appalti pubblici di ser-

⁴⁸ Cfr. Main basse sur l'Europe - Enquete sur les derives de Bruxelles - 1994. Nel rapporto sono elencati i casi di truffa ai danni delle istituzioni europee, con l'Italia indiscussa protagonista nel settore.

⁴⁹ Cfr. Rapporto dell'Uclaf, unità antifrode della Commissione europea.

vizi ed alle direttive 90/531 e 93/38 relative alle procedure di appalto nei c.d. "settori esclusi", si conclude, seppure con notevole ritardo, la trasposizione della disciplina comunitaria nel nostro ordinamento: gli indugi protrattisi per circa tre anni hanno comportato una procedura di infrazione da parte della Comunità europea nei confronti dell'Italia, sebbene nella stessa sede comunitaria si siano manifestate difficoltà inerenti al processo di armonizzazione dei detti settori nelle legislazioni dei diversi Paesi membri, per i particolari caratteri ed interessi che essi coinvolgono. In effetti le amministrazioni locali e le imprese sia pubbliche che private hanno agito in un regime di completa esclusiva fino al 1993, con la conseguenza che solo una quota molto ridotta del complesso degli appalti posti in essere nei comparti è stata assoggettata a regole di trasparenza.

5.12.1 Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n.157 relativo all'appalto di servizi

Il provvedimento ha dato attuazione alla delega legislativa contenuta nella legge comunitaria per il 1993 (22.2.1994, n.146) che, all'art.11, ha indicato i criteri cui il legislatore delegato doveva attenersi.

Quanto ai contenuti, il decreto legislativo si pone in linea con la direttiva 92/50/CEE, anche se, per alcuni aspetti, sembra maggiormente idoneo a colmare i vuoti lasciati dal legislatore europeo riguardo ai principi regolanti il subappalto, ai raggruppamenti di prestatori di servizi, al divieto per l'affidatario di partecipare alla gare per l'affidamento dei lavori o dei servizi progettati, alle offerte anomale.

Per ciò che concerne il subappalto, infatti, l'art.18 del decreto legislativo risulta più restrittivo rispetto alla direttiva CEE dal momento che estende agli appalti di servizi la disciplina fissata per i lavori pubblici dall'art.18 della legge 19 marzo 1990, n.55 (antimafia), con divieto del subappalto totale o della "categoria prevalente" ed il limite massimo del 40% dell'importo contrattuale.

Quanto ai raggruppamenti di prestatori di servizi, a differenza della direttiva comunitaria che sul punto lascia liberi i singoli ordinamenti, si fa ricorso

all'applicazione dell'art.10 del decreto legislativo n.358 del 1992 relativo alle forniture, che prevede il mandato speciale con rappresentanza alla capogruppo per la presentazione di offerte congiunte. Del resto alla stessa normativa viene fatto rinvio anche per ciò che concerne la capacità economica e finanziaria e le ipotesi di esclusione dalle gare.

Di rilievo appaiono le novità introdotte per la identificazione delle cosiddette "offerte anomale": si considerano tali le offerte che presentino una percentuale di ribasso superiore ad 1/5 della media aritmetica relativa ai ribassi delle offerte ammesse, senza tenere conto delle offerte in aumento.

Ancora molto ampia risulta la discrezionalità delle stazioni appaltanti per ciò che concerne la scelta del contraente, mentre il problema relativo alla prequalificazione delle imprese non sembra aver trovato soluzione.

5.12.2 Il decreto legislativo 17 marzo 1995, n.158 relativo ai "settori esclusi"

I comparti dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni sono stati denominati "esclusi" in quanto esonerati, fino al 1993, dalla pubblicazione delle relative procedure di appalto: non sembra, tuttavia, che le direttive comunitarie sulla materia (90/531 e 93/38) ed il decreto legislativo n.158 del 1995 siano riusciti completamente ad eliminare l'ampia discrezionalità che ha caratterizzato la gestione dei detti settori.

A tal uopo è sufficiente citare l'art.15 del detto decreto legislativo, che dà facoltà a ciascuna stazione appaltante di istituire un proprio criterio di qualificazione degli imprenditori fornitori e prestatori di servizi: il detto sistema permette di invitare alle gare, da effettuarsi con procedure ristrette senza preventiva pubblicazione di un bando, i soggetti ritenuti più "qualificati" nel settore.

Quanto all'ambito oggettivo, il decreto si applica agli appalti di lavori, forniture e servizi che le stazioni appaltanti aggiudichino nell'esercizio delle proprie attività istituzionali, con esclusione degli appalti c.d. "strumentali" riguardanti i settori

dell'acqua e dell'energia, ai quali i soggetti esercenti le attività di cui all'art.3 ricorrono "per approvvigionarsi dell'acqua, dell'energia o dei combustibili destinati alla loro produzione".

E' anche escluso il comparto dei servizi assegnati da una stazione appaltante ad una "impresa collegata" nel caso in cui l'8% della cifra media di affari, realizzata in ambito CEE negli ultimi tre anni, derivi dalla fornitura di servizi alle imprese alle quali è collegata.

Risultano di particolare interesse, tra le varie figure contrattuali previste, l'"accordo quadro" (art.16 del decreto) riferentesi a prestazioni protrate nel tempo od ad uno specifico programma di lavori, forniture o servizi nonché il c.d. "avviso indicativo annuale" che, ai sensi dell'art.14, la stazione appaltante è tenuta a pubblicare entro il 31 dicembre di ciascun anno con l'indicazione delle caratteristiche essenziali degli appalti da realizzare nei dodici mesi successivi. Il detto "avviso" può essere utilizzato in luogo del bando ai fini dell'indizione della gara" per ciò che riguarda le procedure ristrette: è di tutta evidenza che il legislatore non è riuscito a risolvere i problemi della carenza di pubblicità del settore, in cui i grandi gestori di servizi a rete sono ancora facoltizzati a ricorrere alla procedura negoziale nota, nel nostro Paese, come trattativa privata.

Il decreto legislativo n.158/95 appare inoltre scarsamente in linea con lo spirito della nuova legge di riforma dei lavori pubblici introducendo regole che potrebbero ampiamente riproporre situazioni analoghe a quelle evidenziate nelle inchieste di tangentopoli: la legge quadro (n.109 del 1994), tornata in vigore con la conversione del decreto legge n.101 del 1995, all'art.2, comma 2°, lett. b, elenca fra i propri destinatari i concessionari di servizi pubblici ed i soggetti di cui alla direttiva 93/38/CEE, qualora operino in virtù dei diritti speciali o esclusivi, "salvo modifiche o integrazioni all'atto del recepimento della direttiva medesima".

La riserva appare sciolta dall'art.8 del decreto legislativo n.158/95, ai sensi del quale agli appalti di lavori non strettamente "istituzionali" si applicano le

“norme vigenti” per le opere non direttamente condizionate alla specificità propria di questi settori.

La specifica dei detti appalti è rinviata ad un successivo DPCM, da emanarsi su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri competenti.

La disposizione riguarda in particolare gli enti locali, per il rilevante ampliamento verificatosi negli ultimi anni delle attività “commerciali” rispetto a quelle “istituzionali”.

5.13 La legislazione regionale

Nell’ambito della legislazione regionale, alcuni provvedimenti di carattere generale in materia di opere pubbliche si presentano estremamente interessanti e meritano di essere citati in quanto, per alcuni principi, sembrano anticipare gli indirizzi emergenti dalla nuova normativa regolante il settore.

Per ciò che concerne le norme sugli appalti di lavori pubblici, la legge Liguria, n.43 del 1993, disciplina minutamente l’affidamento di incarico di progettazione, definisce i requisiti per l’iscrizione all’albo regionale dei fornitori, istituisce il responsabile del procedimento e la “commissione tecnica di verifica sulle attività contrattuali”. Destinata alla trasparenza è la legislazione della provincia autonoma di Trento⁵⁰, che ricomprende anche i lavori di importo inferiore al limite previsto per l’applicazione della disciplina comunitaria e quelli che beneficiano di sovvenzioni o contributi superiori al 50% del valore complessivo dell’opera. Degna di attenzione è l’istituzione di un “collegio di ispettori” con i compiti di verifica della correttezza delle procedure di affidamento; di controllo delle inefficienze, dei ritardi, dei disservizi nella realizzazione delle opere; di accertamento delle turbative di gara e dei pericoli di condizionamenti mafiosi o criminali; si istituisce, nella stessa

⁵⁰ Cfr Legge provincia autonoma di Trento n 26 del 1993; vedi anche legge provincia autonoma di Bolzano n.20 del 1993

legge, anche il "coordinatore unico", l'"osservatorio provinciale dei lavori pubblici" e l'"elenco dei prezzi".

In linea con la logica di rigore adottata nel settore, si colloca la previsione della revoca dei finanziamenti e della rescissione dei contratti "inquinati"

Norme altrettanto incisive sono state adottate da numerose altre regioni in materia di offerte anomale, di concessione⁵¹, di istituzione dell'osservatorio regionale degli appalti⁵², di introduzione del "comitato tecnico amministrativo di controllo"⁵³, di norme straordinarie per l'esecuzione dei lavori⁵⁴.

5.14 Osservazioni conclusive

La regolamentazione del settore contrattuale, nonostante i criteri di rigore che continuano a disciplinarla, non si è dimostrata idonea a prevenire e combattere i fenomeni di corruzione e collusione ed a condurre all'efficiente utilizzazione delle risorse destinate alla realizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno della deviazione sistematica dalle norme ha assunto, infatti, caratteri patologici, con tendenza a consolidarsi.

Emblematico è il settore delle opere pubbliche, la cui disciplina risulta talmente disarticolata e complessa da consentire solo in via residuale riferimenti all'originario nucleo contabilistico, mentre i meccanismi volti a garantire la trasparenza risultano ancora lacunosi e carenti, specie per i contratti per i quali le norme comunitarie non trovano applicazione.

Sul versante delle procedure, l'inerzia e la lentezza con le quali le pubbliche amministrazioni locali attuano i progetti conducono a sprechi di risorse e corresponsione di interessi per ritardato pagamento alle ditte appaltatrici. Non meno preoccupante è la lievitazione dei costi, che conseguono alle procedure di esproprio

⁵¹ Cfr. Legge reg. Basilicata del 2.9.1993, n. 52.

⁵² Cfr. Legge reg. Toscana del 12.11.1993, n. 87.

⁵³ Cfr. Legge reg. Abruzzo del 2.4.1994, n. 22.

⁵⁴ Cfr. Legge reg. Sicilia del 1.9.1993, n. 25.

relative all'acquisizione delle aree: i lavori, nella maggior parte delle ipotesi, sono avviati prima del perfezionamento della procedura e, nella prassi, avviene che i proprietari ottengono, in via giudiziaria, un risarcimento dei danni subiti di gran lunga superiore rispetto a quello che sarebbe stato l'importo dovuto per l'esproprio qualora questo fosse stato portato a termine nei tempi previsti dalla normativa.

I ritardi e gli indugi riscontrati nella programmazione e nella realizzazione delle opere che, a volte, si "trascinano" per oltre venti anni dal loro avvio, stanno ad indicare la scarsa capacità di spesa nel comparto, del resto confermata dal rilevante accumulo di residui passivi: il detto fenomeno si presenta tanto più grave in quei settori, per lo più regolati da legislazione speciale come l'edilizia scolastica, in cui l'ammortamento del mutuo è a totale carico dello Stato e quindi il danno, conseguente al mancato utilizzo totale o parziale dei finanziamenti, grava più che sull'ente locale sull'intera collettività nazionale.

Se la valutazione dei comportamenti gestori degli enti locali non è certamente positiva, va peraltro detto che neppure il legislatore ha saputo predisporre efficienti sistemi normativi: posto che una razionale legislazione dovrebbe caratterizzarsi per poche norme, peraltro chiare nella loro portata e nei relativi significati, deve osservarsi che negli ultimi tempi si è verificato in Italia un fenomeno diametralmente opposto. L'esigenza di contemperare diverse e non sempre omogenee finalità, quali quelle di una organica disciplina degli appalti e delle opere pubbliche, di contrasto alle infiltrazioni malavitose, di rilancio dell'economia e dell'occupazione, di garanzia della trasparenza dell'attività amministrativa, ha prodotto una legislazione pletorica e caotica, che ha finito per disorientare anche i più esperti operatori con blocco degli investimenti.

Il continuo altalenare nelle diverse scelte di politica legislativa non sorretta da una visione unitaria non ha di certo giovato all'intento del legislatore (art.1 della legge n.109 del 1994) di restituire alla legalità il settore e di assicurare la trasparen-

za all'azione amministrativa, nell'ambito di una idonea programmazione degli interventi.

L'insufficiente ponderazione di una equilibrata fase transitoria, l'incompleta e disorganica revisione della materia, il differimento delle disposizioni più innovative prima adottate e poi abbandonate hanno creato imbarazzi applicativi ed acuito la stasi degli appalti. Il susseguirsi di decreti legge indefinitivamente reiterati, di circolari e direttive caratterizzate da scarsa chiarezza e coerenza ha generato confusione e sconcerto nei quadri operativi; d'altra parte la congerie di norme che proliferano nel tormentato settore non sembra ancora esaurirsi, sovrapponendosi continuamente e confusamente gli interventi del Governo e quelli del Parlamento: si è appena operata la conversione del decreto legge n.101 del 1995 nella legge n.216 (c.d. "Merloni bis") con la quale si è parzialmente ripristinata, seppure con una serie di modifiche la legge n.109/94, che già sta per essere varata dal Parlamento l'ulteriore riforma, denominata dagli operatori "Merloni ter".

Quale che possa essere la logica sottesa nel riformare la materia, per poi sospendere, rimodificare e reintrodurre le primitive disposizioni, sta di fatto che l'effetto delle indecisioni del legislatore è stato quello di limitare le iniziative e di bloccare quelle già in atto, dato l'allarmante quadro di incertezza con cui le amministrazioni locali debbono procedere alle decisioni di spesa ed alla aggiudicazione degli appalti.

Per altro verso, le inchieste giudiziarie in sede penale e le sempre più numerose denunce di illeciti riferibili alla spesa contrattuale da parte dei procuratori regionali della Corte dei conti, che evidenziano le innumerevoli patologie, hanno inevitabilmente contribuito ad aggravare il blocco delle procedure contrattuali.

Anche la mancanza di effettiva concorrenza nel mercato ha influito negativamente sull'acquisizione di prestazioni valide al miglior prezzo, mentre l'inconsistenza delle strutture tecniche ha indotto alla prassi crescente delle consulenze esterne, che ormai svolgono un ruolo di supplenza nei confronti della pubblica

amministrazione locale e che spesso contribuiscono al fenomeno del formarsi dei debiti fuori bilancio.

Se a ciò si aggiunge il mancato utilizzo dei fondi comunitari, si comprende che è ormai giunto il momento di promuovere una effettiva "convergenza istituzionale" destinata ad interagire con maggiore capacità tra i vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) e realizzare in modo efficiente e su un piano di parità migliori e più apprezzabili risultati finali.

6. Incarichi di consulenza per l'elaborazione di statuti e regolamenti

6.1 Generalità

L'organizzazione pubblica può utilizzare soggetti privati - persone fisiche e giuridiche - per il conseguimento dei propri fini.

Allo scopo, le amministrazioni locali intrattengano molteplici rapporti contrattuali con i privati. I detti contratti non danno luogo a rapporti istituzionalizzati; essi con le relative procedure amministrative che devono precedere le stipulazioni riguardano profili di attività, non di organizzazione.

Invero, le amministrazioni locali, come le altre del resto, perseguono finalità assunte nei rispettivi scopi secondo la legge. Ed è la legge a disporre che le pubbliche amministrazioni, in via generale, devono realizzare le finalità istituzionali mediante la propria organizzazione e quindi avvalendosi di proprio personale. La esposta affermazione merita in linea di principio adesione, ma ciò non esclude che le amministrazioni pubbliche ricorrano ad altri mezzi che la tecnica giuridica offre per rendere possibile l'assolvimento dei propri compiti oltre che impiegare la propria organizzazione. Tra i vari e diversi tipi di amministrazione indiretta di funzioni degli enti locali caratteristico è quello che si realizza mediante il conferimento di incarichi di consulenza (Cfr. Relazione dello scorso anno, pag.45 e segg.).

Incarichi da ritenere in linea astratta legittimi, segnatamente nell'ipotesi in cui, sia pure a titolo provvisorio, l'amministrazione necessiti di apporti di specifica professionalità, che ragionevolmente non può rinvenire all'interno della propria struttura. L'utilizzazione da parte di province e comuni di organismi privati, per l'esercizio di funzioni istituzionali, implica che i fondi utilizzati per remunerare le dette strutture non figurino fra le spese di personale e quindi, non siano comprese, fra l'altro, nel conto annuale di cui all'art.65 del D.P.R. n.29 del 1993.

Il cennato riferimento, già di per sé, giustifica e fonda una ricerca della Sezione in proposito. Ricerca che peraltro costituisce prosecuzione di un'iniziativa

intrapresa lo scorso anno concernente gli incarichi di consulenza conferiti dalle amministrazioni provinciali e da quelle dei comuni compresi nelle classi dalla 7ª alla 11ª (454 enti).

L'odierna indagine riguarda - oltreché le amministrazioni provinciali - i comuni compresi nelle classi 5ª e 6ª (871 enti). Il campo di indagine investe le consulenze funzionali alla elaborazione ed all'adeguamento degli statuti e dei regolamenti.

Considerazioni sulle consulenze in materia di progettazione di opere pubbliche e del ricorso da parte degli enti per la redazione delle scritture inventariali a strutture esterne sono svolte nelle esposizioni relative ai rispettivi temi generali. Gli appositi questionari inviati agli enti erano intesi ad evidenziare gli incarichi conferiti per l'argomento che qui interessa con specifico riferimento alla finalità, motivazione, durata, qualificazione professionale dei consulenti ed i relativi compensi.

6.2 Adempimento dell'obbligo da parte delle amministrazioni provinciali

Le richieste della Sezione, al 30 aprile 1995, sono state evase da 71 amministrazioni provinciali su 92, con un tasso di adempimento del 77% circa.

Le percentuali di adempimento, su scala regionale, possono così compendiarsi: Piemonte e Val d'Aosta, 83% (5 risposte su 6 enti interpellati); Lombardia, 66,6% (6 su 9); Liguria, 100% (4 su 4); Trentino Alto Adige, 0%, Veneto, 57% (4 su 7); Friuli Venezia Giulia, 100% (4 su 4); Emilia Romagna, 87% (7 su 8); Toscana, 66% (6 su 9); Umbria, 50% (1 su 2); Marche, 75% (3 su 4); Lazio, 100% (5 su 5); Abruzzo, 75% (3 su 4); Molise, 100% (2 su 2); Campania, 40% (2 su 5); Puglia, 80% (4 su 5); Basilicata, 100% (2 su 2); Calabria, 100% (3 su 3); Sicilia, 88% (8 su 9); Sardegna, 50% (2 su 4).

Va preliminarmente osservato che, tra le amministrazioni adempienti (71), non hanno conferito incarichi il 52% di esse e cioè 37.

L'esposizione che segue, quindi, concerne le amministrazioni che hanno evaso le richieste della Sezione. Le amministrazioni provinciali hanno conferito incarichi per realizzare le seguenti finalità:

elaborazione dello statuto (31 casi); adeguamento dello stesso (7 casi); elaborazione dei regolamenti (11 casi); adeguamento dei regolamenti (8 casi).

Tra le amministrazioni che hanno utilizzato le consulenze, 32 hanno motivato la specifica esigenza. Non è stata addotta motivazione da 2 amministrazioni. Le giustificazioni poste a base della mancata utilizzazione delle strutture dell'ente sono ricorrenti e sono riportate oltre nell'esposizione che riguarda i comuni data la sostanziale omogeneità delle rappresentazioni delle amministrazioni.

La durata dell'incarico è stata indicata da 4 enti e non è stata precisata da 28.

I consulenti esterni ai quali hanno fatto ricorso gli enti sono in prevalenza professionisti singoli (27). Solo in un caso è stata officiata una persona giuridica. Indicazioni sulla qualificazione professionale dei consulenti sono state omesse solo in 2 casi.

I compensi lordi erogati ammontano complessivamente a lire 1.275 milioni. Compensi di vistosa consistenza in ordine decrescente sono indicati dalle amministrazioni sottoindicate:

Campobasso, lire 100 milioni, a due docenti e tre professionisti per redigere lo statuto e regolamenti; *Chieti*, lire 90 milioni, ad un professore di diritto e due avvocati per redigere lo statuto; *Siena*, lire 83 milioni, a due docenti universitari ed un professionista per la elaborazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento di questi ultimi; *Trieste*, lire 69 milioni, ad una società di servizi per la redazione dei regolamenti; *Roma*, lire 69 milioni, ad un docente e due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti; *Isernia*, lire 65 milioni, ad un docente per l'adeguamento dello statuto e dei regolamenti; *Reggio Calabria*, lire 55 milioni, a quattro professionisti (avvocati) per elaborazione dello statuto e dei regolamenti e relativo adeguamento; *Oriстано*, lire 55 milioni, ad un docente e tre avvocati per

l'elaborazione dello statuto; *Latina*, lire 50 milioni, a cinque esperti (1 docente e 4 professionisti) per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento di questi ultimi; *Alessandria*, lire 49 milioni, ad un docente e due avvocati per la redazione dello statuto; *Novara*, lire 49 milioni, a cinque professionisti per redigere lo statuto ed i regolamenti e per l'adeguamento di questi ultimi. Compensi di minore importo sono stati corrisposti dalle altre amministrazioni:

Asti (10 milioni); Cuneo (15 milioni); Vercelli (18 milioni); Mantova (3 milioni); Genova (40 milioni); Treviso (30 milioni); Verona (33 milioni); Pordenone (30 milioni); Ferrara (10 milioni); Arezzo (24 milioni); Lucca (15 milioni); Perugia (33 milioni); Ancona (28 milioni); Ascoli Piceno (3 milioni); Rieti (2 milioni); Frosinone (30 milioni); L'Aquila (30 milioni); Bari (35 milioni); Brindisi (25 milioni); Catania (5 milioni); Messina (9,6 milioni).

Non è stato indicato il compenso delle amministrazioni provinciali di: La Spezia e di Avellino a seguito di rilievo del Co.Re.Co.

6.3 Incarichi conferiti dai comuni

L'indagine ha interessato 871 comuni e cioè gli enti compresi nelle fasce 5^a e 6^a, mentre lo scorso anno sono stati esaminati i comuni compresi nelle fasce dalla 7^a all'11^a. Le richieste della Sezione, al 30 aprile 1995, sono state evase da 622 comuni su 871 con un tasso di adempimento del 71% circa. Gli indici di adempimento, su base regionale, possono riassumersi come segue: Piemonte e Val d'Aosta, 87% (43 risposte da parte di 49 enti interpellati); Lombardia, 70% (102 su 145); Liguria, 75% (15 su 20); Trentino Alto Adige, 55% (5 su 9); Veneto, 84% (82 su 97); Friuli Venezia Giulia, 74% (17 su 23); Emilia Romagna, 78% (48 su 61); Toscana, 77% (47 su 61); Umbria, 80% (8 su 10); Marche, 79% (19 su 24); Lazio, 52% (21 su 40); Abruzzo, 73% (11 su 15); Molise, 100% (3 su 3); Campania, 54% (45 su 83); Puglia, 78% (60 su 77); Basilicata, 83% (10 su 12); Calabria, 70% (26 su 37); Sicilia, 61% (50 su 82); Sardegna 43% (10 su 23).

Tra i comuni che hanno dato seguito alla richiesta della Sezione (622) non hanno conferito incarichi a consulenti esterni (480), pari al 77% circa ed in dettaglio: Piemonte e Val d'Aosta, 88% (38 su 43); Lombardia, 71% (73 su 102); Liguria, 66% (10 su 15); Trentino Alto Adige, 80% (4 su 5); Veneto, 78% (64 su 82); Friuli Venezia Giulia, 76% (13 su 17); Emilia Romagna, 60% (29 su 48); Toscana, 87% (41 su 47); Umbria, 37% (3 su 8); Marche, 84% (16 su 19); Lazio, 76% (16 su 21); Abruzzo, 54% (6 su 11); Molise, 100% (3 su 3); Campania, 69% (31 su 45); Puglia, 68% (41 su 60); Basilicata, 70% (7 su 10); Calabria, 92% (24 su 26); Sicilia, 96% (48 su 50); Sardegna 80% (8 su 10). Le esposte notazioni consentono di formulare una considerazione ovvia: la maggioranza degli enti che ha fornito elementi non si è avvalsa di collaborazioni esterne per la predisposizione di statuti e regolamenti; atti di fondamentale importanza per dar voce alle specifiche esigenze delle collettività locali.

Gli incarichi sono stati conferiti da 142 enti per perseguire i seguenti obiettivi: redazione dello statuto (130 casi), adeguamento dello stesso (28), predisposizione dei regolamenti (60) e correlativi adeguamenti (23).

Le amministrazioni che hanno impiegato consulenti hanno generalmente motivato la specifica esigenza. La motivazione non è stata adottata solo da 16 enti (1 ubicato in Lombardia, 1 in Liguria, 2 in Emilia Romagna, 1 in Toscana, 3 in Umbria, 2 nel Lazio, 4 in Campania, 1 in Puglia e 1 in Calabria).

Gli altri enti hanno fornito giustificazioni differenziate pur sostanzialmente riconducibili alla considerazione che la complessità ed importanza della materia inducevano ad avvalersi di professionalità esterne in funzione propedeutica alla formulazione dei testi normativi interni. Tutti gli enti hanno sottolineato la fondamentale importanza degli statuti e dei regolamenti; molti hanno posto l'accento sulla complessità, difficoltà, novità degli specifici obiettivi da conseguire; la maggioranza ha ritenuto di avvalersi di esperti in ambiti che postulavano capacità di studio e di approfondimento giuridico e contabile.

In molte ipotesi gli esperti sono stati cooptati in commissioni di studio interne, costituite da rappresentanti politici e amministrativi dell'ente, per svolgere una funzione di supporto tecnico. La durata degli incarichi è stata indicata solo da 36 amministrazioni.

I consulenti esterni preferiti dai comuni sono stati in prevalenza professionisti singoli (102); gli incarichi conferiti a persone giuridiche sono stati 40. In 5 casi non è stata specificata la qualificazione professionale dei consulenti.

Hanno omesso l'indicazione: 1 comune del Veneto e 4 comuni della Campania. I compensi globali corrisposti al lordo ascendono a lire 1.993 milioni. Esiste un forte divario tra le varie regioni, come emerge dai seguenti dati: Piemonte, (40 milioni); Lombardia, (290 milioni); Liguria, (85 milioni); Trentino Alto Adige, (1 milione); Veneto, (255 milioni); Friuli Venezia Giulia, (51 milioni); Emilia Romagna, (360 milioni); Toscana, (113 milioni); Umbria, (16 milioni); Marche, (18 milioni); Lazio, (6 milioni); Abruzzo, (73 milioni); Campania, (97 milioni); Puglia, (356 milioni); Basilicata, (116 milioni); Calabria, (18 milioni); Sicilia, (20 milioni); Sardegna, (78 milioni).

Si ricordano qui di seguito compensi di maggior consistenza (per importi pari o superiori a 5 milioni):

Avigliana (TO), lire 25 milioni, a professionista per l'adeguamento dello statuto e per la redazione e adeguamento dei regolamenti;

Trofarello (TO), lire 10 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Cesate (MI), lire 13 milioni a due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Melegnano (MI), lire 29 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Trezzano sul Naviglio (MI), lire 18 milioni a tre professionisti per l'elaborazione dello statuto;

Castano Primo (MI), lire 9 milioni, ad esperto per adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Codogno (MI), lire 24 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto;

Corbetta (MI), lire 14 milioni, a tre professionisti per elaborazione dello statuto e dei regolamenti;

Melzo (MI), lire 15 milioni, a due esperti per la redazione dello statuto;

Lentate Seveso (MI), lire 14 milioni, a tre professionisti e ad una società di servizi per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento del primo;

Luino (VA), lire 13 milioni, a tre professionisti per redazione e adeguamento dello statuto;

Fagnano Olona (VA), lire 5 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Cardano al Campo (VA), lire 6 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto;

Chiari (BS), lire 18 milioni, a professionista per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Gardone val Trompia (BS), lire 14 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Gussago (BS), lire 7 milioni, ad esperto per adeguamento dello statuto;

Montichiari (BS), lire 20 milioni, ad esperto per stesura e adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Calolzio Corte (BG), lire 6,5 milioni, a tre professionisti e ad una associazione di categoria per redigere i regolamenti;

Caravaggio (BG), lire 60 milioni, a due società di servizi per redigere lo statuto ed adeguare i regolamenti;

Mandello del Lario (CO), lire 7 milioni, ad esperto per redazione dello statuto e dei regolamenti;

Alasio (SV), lire 46 milioni, per l'elaborazione dello statuto e dei regolamenti e correlativi adeguamenti;

Varazze (SV), lire 13 milioni, a due esperti per la redazione dello statuto;

Sarzana (SP), lire 10 milioni, a docente per la redazione e l'adeguamento dello statuto;

S Margherita Ligure (GE), lire 14 milioni, a professionista per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Castel d'azzano (VR), lire 10 milioni, a due esperti per la redazione dello statuto;

Pescantina (VR), lire 5 milioni, a docente per l'elaborazione dello statuto;

Este (PD), lire 34 milioni, ad un docente e due esperti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Montagnana (PD), lire 16 milioni, a professionista per la redazione dei regolamenti;

Chiampo (VI), lire 7 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Lonigo (IM), lire 13 milioni, ad esperto per la redazione dello statuto;

Malo (VI), lire 10 milioni, a docente per la redazione dello statuto;

Romano d'ezzelino (VI), lire 11 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto;

Valdobbiatene (TV), lire 10 milioni, a due docenti per la redazione dello statuto;

Vedelaco (TV), lire 27 milioni, a due docenti per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento del primo;

Spresiano (TV), lire 30 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Volpago del Montello (TV), lire 64 milioni, a due docenti ed un professionista per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento del primo;

Grado (GO), lire 11 milioni, a due docenti ed un professionista per la redazione dello statuto;

Maniago (PN), lire 18 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Spilimbergo (PN), lire 6 milioni, a docente per la redazione dello statuto;

Civida'e del Friuli (UD), lire 16 milioni, a società di servizi per la redazione dei regolamenti;

Calderara di Reno (BO), lire 31 milioni, ad esperto e società di servizi per redigere ed adeguare lo statuto e per l'elaborazione dei regolamenti;

Pianoro (BO), lire 12 milioni, a società di servizi per la redazione dello statuto;

Castel S. Pietro (BO), lire 20 milioni, a società di servizi per redigere lo statuto ed i regolamenti;

Castel Maggiore (BO), lire 45 milioni, ad esperto per redigere lo statuto ed i regolamenti;

Anzola (BO), lire 10 milioni, ad esperto per redigere lo statuto;

Molinella (BO), lire 20 milioni, ad esperto per elaborazione dello statuto;

Copparo (FE), lire 70 milioni, a docente per l'elaborazione e l'adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Portomaggiore (FE), lire 33 milioni, ad esperto per l'elaborazione dello statuto;

Meldola (FO), lire 6 milioni, a società di servizi per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Bellarìa (FO), lire 26 milioni, ad esperto per la redazione e l'adeguamento dello statuto;

Spilamberto (MO), lire 14 milioni, a società di servizi per redigere lo statuto;

Castelvetro (MO), lire 34 milioni, a società di servizi per redigere lo statuto e i regolamenti;

Castelnuovo Rangone (MO), lire 14 milioni, a società di servizi per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Fiorenzuola d'Arda (PC), lire 18 milioni, due esperti ed una società di servizi per la redazione e l'adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Castiglion Fiorentino (AR), lire 30 milioni, a due esperti per redigere lo statuto e i regolamenti; gettone di presenza ai membri della commissione consiliare (4 milioni);

Terranuova Bracciolini (AR), lire 5 milioni, ad esperto per redigere lo statuto;

Carmignano (Prato), lire 32 milioni, a società di servizi per la redazione e l'adeguamento dei regolamenti;

Altopascio (LU), lire 12 milioni, a professori universitario per redigere lo statuto;

Città di Chiusi (SI), lire 12 milioni, ad esperto per l'elaborazione dello statuto;

S. Giustino (PG), lire 5 milioni, ad esperto per la redazione e l'adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Magione (PG), lire 6 milioni, ad esperti e membri della comune consiliare (prevalentemente a titolo di rimborso spese) per la redazione dello statuto;

Loreto (AN), lire 6 milioni, ad esperti vari per la redazione dello statuto;

Cagli (PS), lire 11 milioni, a società di servizi per l'adeguamento dello statuto e l'elaborazione dei regolamenti;

Atessa (CH), lire 6 milioni, a tre esperti per redigere lo statuto;

Spoltore (PE), lire 15 milioni, a due professori universitari per redigere lo statuto ed i regolamenti;

Sant'Egidio (TE), lire 10 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento di questi ultimi;

Montorio (TE), lire 20 milioni, a due avvocati per la redazione dello statuto e dei regolamenti

Silvi (TE), lire 22 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Cercola (NA), lire 13 milioni, a docente per la redazione dello statuto e dei regolamenti e correttivi adeguamenti;

Volla (NA), lire 20 milioni, a due esperti per l'elaborazione dello statuto e dei regolamenti;

Baronissi (SA), lire 9 milioni, a società di servizi per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Piano di Sorrento (NA), lire 10 milioni, a due professionisti per la redazione dello statuto e adeguamento dei regolamenti;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lusciano (CE), lire 15 milioni, a tre esperti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Trentola Ducenta (CE), lire 10 milioni, ad esperto per la redazione dello statuto e dei regolamenti e adeguamento di questi ultimi;

Cassano delle Murge (BA), lire 72 milioni, a quattro esperti per la redazione e adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Valenzano (BA), lire 65 milioni, a docente universitario per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Casamassima (BA), lire 20 milioni, a società di servizi per l'elaborazione e adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

Noct (BA), lire 10 milioni, a tre esperti per la redazione dello statuto;

Palo del Colle (BA), lire 13 milioni, a tre professionisti per l'elaborazione dello statuto;

Toritto (BA), lire 13 milioni, ad esperto per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Cisternino (BR), lire 14 milioni, ad un docente universitario ed un professionista per la redazione dello statuto;

Carovigno (BR), lire 30 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Oria (BR), lire 7 milioni, a due professionisti per l'elaborazione dello statuto;

Trinitapoli (FG), lire 53 milioni, a docente universitario per l'adeguamento dello statuto e dei regolamenti;

S. Marco in Lamis (FG), lire 10 milioni, ad esperto per la stesura dello statuto e dei regolamenti;

Ugento (LE), lire 10 milioni, a professionista per la redazione dello statuto;

Parabita (LE), lire 6 milioni, a professionista per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Martano (LE), lire 10 milioni, a società di servizi per espletamenti di incarico di consulenza non individuato;

Galatone (LE), lire 37 milioni, ad un docente universitario e ad un professionista per la redazione dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento del primo;

Lavello (PZ), lire 35 milioni, a cinque esperti per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Venosa (PZ), lire 21 milioni, a tre esperti per la stesura dello statuto e dei regolamenti e per l'adeguamento del primo;

Policoro (MT), lire 60 milioni, a docente universitario per redigere lo statuto ed i regolamenti;

S. Giovanni in Fiore (CS), lire 18 milioni, a società di servizi per l'elaborazione dello statuto;

Trabia (PA), lire 15 milioni, ad un docente e ad un esperto per la redazione dello statuto e dei regolamenti;

Tremestieri Etneo (CT), lire 5 milioni, a professore universitario per la redazione dello statuto;

Guspini (CA), lire 15 milioni, a docenti universitari per la stesura e l'adeguamento dei regolamenti;

Sorso (SS), lire 63 milioni, ad un docente universitario e due esperti per la elaborazione dello statuto e dei regolamenti;

6.4 Conclusioni

Ritiene la Sezione di dover formulare alcune finali considerazioni. Ogni amministrazione ha una propria organizzazione ed un organico di personale per realizzare le proprie finalità istituzionali. Secondo il principio costituzionale, ogni amministrazione deve ispirare i propri comportamenti all'imparzialità ed al buon andamento, che oggi trova specificazione nei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Costituisce *jus receptum* il canone, secondo il quale la Pubblica Amministrazione deve avvalersi, per l'assolvimento degli obblighi istituzionali, delle proprie strutture e del proprio personale.

Ne consegue il divieto di discrezionale ricorso all'opera di soggetti estranei. Sono, però, ammissibili deroghe in casi particolari di carattere contingente ed eccezionale. La giurisprudenza della Corte dei conti ha costantemente ammesso la pos-

sibilità per l'amministrazione di affidare a terzi il perseguimento di determinate finalità ove fossero compresenti alcune condizioni: il carattere straordinario delle finalità da perseguire; la carenza di apparati amministrativi istituzionalmente preordinati allo specifico fine; la insufficienza - anche in presenza di apparati ad hoc - del personale addetto sotto il profilo quantitativo o qualitativo in relazione alla eccezionalità dei compiti da disimpegnare (Cfr. Corte dei conti, Sez. II giurisdizionale, 9 settembre 1994, n.188; Sezione del controllo, delibera n.11 del 26 novembre 1991, delibera n.49 del 3 maggio 1991; delibera n.2167 del 26 ottobre 1989; delibera n.1702 del 13 novembre 1986).

Occorre altresì che i soggetti convenzionati siano qualificati come esperti. Qualificazione che non si realizza attraverso il solo possesso di un titolo di studio in corsi post universitari, ma implica la maturazione di esperienze professionali (coerenti con le prestazioni specialistiche da svolgere), che dovrebbero costituire oggetto di specifico accertamento da parte dell'amministrazione.

Dall'esame della documentazione prodotta dagli enti si possono desumere alcune argomentazioni:

- l'impiego di consulenze esterne ha avuto contenuta estensione;
- salvo casi marginali, le amministrazioni hanno motivato - almeno formalmente - la necessità di utilizzare professionalità carenti all'interno della propria organizzazione;
- nella maggior parte dei casi gli esperti hanno svolto funzioni di consulenza e assistenza tecnica all'interno di organi collegiali consiliari istituiti ad hoc;
- la qualificazione professionale degli esterni non sempre risulta puntualmente motivata; tuttavia le categorie professionali dalle quali gli esperti sono selezionati non suscitano particolari perplessità, trattandosi in prevalenza di docenti universitari, di avvocati, dottori commercialisti, funzionari.

In sostanza, anche se non può ritenersi in concreto la specifica professionalità essa non può essere in astratto negata in virtù della estrazione professionale degli esperti.

Altrettanto, può affermarsi in relazione alle persone giuridiche alle quali sono stati commessi gli incarichi.