

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVI-bis**
N. 1

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 1994**

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

DELIBERAZIONE N. 3/1996

Trasmesse alla Presidenza il 29 maggio 1996

VOLUME I

INDICE

Deliberazione n. 3/1996	Pag.	13
Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1994	»	31

PARTE I

1. — Quadro normativo nazionale	»	33
1.1. — Premessa	»	33
1.2. — Norme nazionali relative alla finanza locale per il 1994	»	35
1.3. — Legge 14 gennaio 1994, n. 20	»	39
1.4. — Ispezioni ed accertamenti diretti	»	46
1.5. — Normativa rilevante dopo il 1994	»	49
2. — Sulla presentazione dei conti	»	51
3. — Rapporti della Sezione con le Amministrazioni statali, con le regioni, con i CoReCo. Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti consuntivi e della relativa documentazione	»	57
3.1. — Rapporti con le Amministrazioni statali	»	57
3.2. — Rapporti con le regioni	»	62
3.3. — Rapporti con i CoReCo	»	62
3.4. — Adempimento all'obbligo della presentazione dei rendiconti	»	63
3.5. — Comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti. Presentazione consuntivi	»	98

4. — La realtà regionale e locale nel contesto comunitario	Pag.	105
4.1. — Fondi strutturali: l'obiettivo 5b	»	107
5. — Statuti comunali e provinciali e rispettivi aggiornamenti	»	124

PARTE II

1. — Prospettazione della finanza locale per il 1994 e analisi generale dell'entrata e della spesa	»	161
1.1. — La manovra di finanza pubblica nel 1994	»	161
1.2. — La politica finanziaria in materia di Enti locali. La finanza locale	»	166
1.2.1. — Le entrate	»	168
1.2.1.1. — Le imposte degli Enti locali	»	168
1.2.1.2. — I trasferimenti dello Stato	»	170
1.2.1.3. — Trasferimenti correnti dalle regioni	»	175
1.2.1.4. — Altri trasferimenti correnti da altri enti	»	177
1.2.1.5. — Entrate correnti extra tributarie. Proventi dai servizi pubblici	»	178
1.2.1.6. — Alienazione di beni patrimoniali	»	178
1.2.1.7. — Trasferimenti in conto capitale	»	179
1.2.1.8. — Accensione di prestiti	»	180
1.2.2. — Le spese	»	182
1.2.2.1. — La spesa corrente	»	183
1.2.2.2. — La spesa per investimenti	»	186
2. — La gestione di parte corrente delle entrate	»	190
2.1. — Quadro complessivo delle entrate	»	191
2.1.1. — Amministrazioni provinciali	»	195
2.1.1.1. — Composizione dell'entrata corrente	»	197
2.1.1.2. — Entrate tributarie	»	198
a) Tributo per l'ambiente	»	200
b) Addizionale sul consumo di energia elettrica	»	201
2.1.1.3. — Trasferimenti correnti	»	201
2.1.1.4. — Entrate extratributarie	»	203
2.1.2. — Amministrazioni comunali	»	205
2.1.2.1. — Entrate correnti complessive	»	205
2.1.2.2. — Composizione dell'entrata corrente	»	208
2.1.2.3. — Entrate tributarie	»	209
a) Imposta comunale sugli immobili (categoria 1 ^a)	»	211

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (categoria 1 ^a)	Pag.	215
c) Addizionale sul consumo dell'energia elettrica (categoria 1 ^a)	»	216
d) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (categoria 1 ^a)	»	216
e) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (categoria 2 ^a)	»	217
2.1.2.4. — Trasferimenti	»	218
2.1.2.5. — Entrate extratributarie	»	219
a) Proventi dei servizi pubblici (categoria 1 ^a)	»	220
b) Proventi dei beni comunali (categoria 2 ^a)	»	221
c) Interessi su anticipazioni e crediti (categoria 3 ^a)	»	221
2.1.2.6. — Indicatori finanziari dell'entrata corrente	»	222
a) Indicatore dell'autonomia finanziaria ...	»	223
b) Indicatore dell'autonomia tributaria	»	224
c) Indicatore della pressione tributaria	»	224
d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie	»	225
2.1.3. — Comunità montane	»	226
2.1.3.1. — Entrate correnti complessive	»	226
2.1.3.2. — Proventi dei beni e servizi	»	229
2.1.3.3. — Trasferimenti	»	231
2.2. — Indagine concernente l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni	»	232
3. — La gestione di parte corrente delle spese	»	245
3.1. — Quadro complessivo delle spese correnti	»	245
3.2. — Amministrazioni provinciali	»	249
3.2.1. — Spese correnti complessive	»	249
3.2.2. — Analisi per categorie economiche	»	251
3.2.2.1. — Spese per il personale	»	252
3.2.2.2. — Spese per l'acquisto di beni e servizi ..	»	253
3.2.2.3. — Spese per trasferimenti correnti	»	254
3.2.2.4. — Spese per interessi passivi	»	254
3.2.3. — Analisi per Sezioni	»	254
3.2.3.1. — Spese per amministrazione generale ...	»	254
3.2.3.2. — Spese per azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni	»	255

3.2.3.3. — Spese per trasporti e comunicazioni ..	Pag.	255
3.3. — Amministrazioni comunali	»	256
3.3.1. — Spese correnti complessive	»	256
3.3.2. — Analisi per categorie economiche	»	259
3.3.2.1. — Spese per il personale	»	260
3.3.2.2. — Spese per l'acquisto di beni e servizi ..	»	261
3.3.2.3. — Spese per trasferimenti correnti	»	262
3.3.2.4. — Spese per interessi passivi	»	262
3.3.3. — Analisi per Sezioni	»	263
3.3.3.1. — Spese per l'amministrazione generale ..	»	263
3.3.3.2. — Spese per azioni ed interventi nel campo sociale	»	264
3.3.3.3. — Spese per trasporti e comunicazioni ..	»	264
3.3.4. — Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni	»	265
3.3.4.1. — Indicatore della spesa di funzionamento ...	»	266
3.3.4.2. — Indicatore della spesa per il personale	»	267
3.3.4.3. — Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi	»	267
3.4. — Comunità montane	»	268
3.4.1. — Spese correnti complessive	»	268
3.4.2. — Analisi per categorie economiche	»	271
3.4.2.1. — Spese per il personale	»	272
3.4.2.2. — Spese per l'acquisto di beni e servizi ..	»	272
3.4.2.3. — Spese per trasferimenti correnti	»	273
3.4.2.4. — Spese per interessi passivi	»	274
4. — La gestione degli investimenti	»	275
4.1. — Premessa	»	275
4.2. — Il quadro normativo di riferimento	»	276
4.3. — Entrata	»	279
4.3.1. — Accertamenti	»	279
4.3.2. — Riscossioni	»	288
4.3.3. — Alienazioni di beni patrimoniali	»	291
4.3.4. — Riscossioni di crediti	»	294
4.3.5. — Trasferimenti di capitale	»	296
4.3.6. — Accensioni di prestiti	»	298
4.4. — Spesa	»	300
4.4.1. — Impegni	»	302
4.4.2. — Pagamenti e localizzazione delle realizza- zioni	»	306

4.4.3. — Iniziative in corso di realizzazione nei comuni e confronto con le realizzazioni	Pag.	311
4.4.4. — Analisi per categorie	»	314
4.5. — Il saldo della gestione degli investimenti	»	318
4.5.1. — Analisi della situazione di cassa	»	320
4.5.2. — Risultati differenziali dei residui da riportare all'esercizio successivo	»	321
5. — Partite di giro	»	324
5.1. — Premesse e metodo di indagine	»	324
5.1.1. — Amministrazioni provinciali	»	326
5.1.1.1. — Entrate	»	326
5.1.1.1.1. — Accertamenti	»	326
5.1.1.1.2. — Riscossioni	»	327
5.1.1.1.3. — Residui attivi	»	327
5.1.1.2. — Spese	»	328
5.1.1.2.1. — Impegni	»	328
5.1.1.2.2. — Pagamenti	»	328
5.1.1.2.3. — Residui passivi	»	328
5.1.1.2.4. — Esame degli indicatori	»	329
5.1.2. — Amministrazioni comunali	»	330
5.1.2.1. — Entrate	»	330
5.1.2.1.1. — Accertamenti	»	330
5.1.2.1.2. — Riscossioni	»	330
5.1.2.1.3. — Residui attivi	»	330
5.1.2.2. — Spese	»	331
5.1.2.2.1. — Impegni	»	331
5.1.2.2.2. — Pagamenti	»	331
5.1.2.2.3. — Residui passivi	»	331
5.1.2.2.4. — Esame degli indicatori	»	332
5.1.3. — Comunità montane	»	333
5.1.3.1. — Entrate	»	333
5.1.3.1.1. — Accertamenti	»	333
5.1.3.1.2. — Riscossioni	»	333
5.1.3.1.3. — Residui attivi	»	333
5.1.3.2. — Spese	»	334
5.1.3.2.1. — Impegni	»	334
5.1.3.2.2. — Pagamenti	»	334
5.1.3.2.3. — Residui	»	334
5.1.3.2.4. — Esame degli indicatori	»	334
5.1.4. — Conclusioni	»	335
5.1.5. — Ritenute previdenziali	»	335

5.1.5.1. — Premesse e metodo di indagine	Pag.	335
5.1.5.2. — Analisi dei dati	»	339
6. — Risultati finali delle gestioni	»	342
6.1. — Premessa	»	342
6.2. — Esame delle risultanze	»	346
6.2.1. — Risultanze finali delle gestioni delle province	»	348
6.2.1.1. — Situazione economica di competenza ..	»	349
6.2.1.2. — Situazione economica di cassa	»	351
6.2.1.3. — Risultati della gestione di competenza ..	»	352
6.2.1.4. — Risultato di amministrazione disponibile ..	»	354
6.2.2. — Risultanze finali delle gestioni dei comuni	»	354
6.2.2.1. — Situazione economica di competenza ..	»	354
6.2.2.2. — Situazione economica di cassa	»	356
6.2.2.3. — Risultato della gestione di competenza ..	»	358
6.2.2.4. — Risultato di amministrazione disponibile ..	»	359
6.2.3. — Risultanze finali delle gestioni delle comu- nità montane	»	361
6.2.3.1. — Situazione economica di competenza ..	»	363
6.2.3.2. — Situazione economica di cassa	»	365
6.2.3.3. — Risultato della gestione di competenza ..	»	365
6.2.3.4. — Risultato di amministrazione disponibile ..	»	367
6.3. — Attendibilità del risultato di amministrazione e fondatezza dei residui	»	368
6.3.1. — Situazione dei residui totali per enti	»	372
6.3.1.1. — Residui attivi	»	374
6.3.1.2. — Residui passivi	»	377
6.3.1.3. — Situazione dei residui totali per com- parti (tutti gli enti)	»	380
6.3.2. — Residui passivi perenti	»	381
6.3.3. — Incidenza e cancellazione dei residui attivi di parte corrente	»	392
7. — Anticipazioni di tesoreria e accertamento: a) delle conformità al sistema normativo; b) del costo. Ac- certamento della esistenza di eventuali scoperti di cassa anomali	»	403
7.1. — Considerazioni generali	»	403
7.2. — Metodologia dell'indagine	»	404
7.3. — Risultato dell'indagine sui comuni	»	405
7.4. — Anomalie particolari. Considerazioni	»	409
8. — L'indebitamento extrabilancio degli enti locali	»	413
8.1. — Premessa	»	413

8.2. - Il quadro normativo	Pag.	418
8.3. - Le rilevazioni per l'esercizio 1994	»	424
8.4. - Lo stato degli adempimenti	»	427
8.5. - L'analisi dell'indebitamento alla luce delle normative sul riconoscimento anteriori all'articolo 12-bis della legge n. 80 del 1991	»	431
8.6. - L'azione correttiva della legge n. 80 del 1991	»	435
8.7. - Gli oneri latenti: analisi dei fenomeni più rilevanti	»	441
8.8. - Conclusioni	»	449
9. - Gli enti locali in dissesto	»	451
9.1. - L'introduzione nell'ordinamento degli enti locali dell'istituto del dissesto	»	451
9.2. - La procedura per il risanamento finanziario degli enti locali di cui all'articolo 25 della legge n. 144 del 1989	»	452
9.3. - Le modifiche alla procedura apportate dall'articolo 21 della legge n. 68 del 1993	»	453
9.4. - Gli enti in dissesto	»	456
9.5. - Le carenze gestionali rilevate	»	460
9.6. - La revisione delle piante organiche e la mobilità	»	463
9.7. - I trasferimenti erariali	»	466
9.8. - Lo stato delle procedure di risanamento	»	468
9.9. - I mutui autorizzati	»	469
9.10. - Considerazioni finali	»	471

PARTE III

1. - Analisi della redditività dei beni patrimoniali disponibili	»	473
1.1. - Considerazioni preliminari	»	473
1.2. - I dati relativi alla redditività dei beni patrimoniali disponibili di province e comuni	»	475
2. - Gestione del demanio	»	478
2.1. - Cimiteri	»	481
2.2. - Musei, gallerie, monumenti, immobili di interesse artistico, pinacoteche, biblioteche, archivi, beni archeologici ed etnografici	»	485
2.3. - Conclusioni	»	487
3. - Situazione degli adempimenti in ordine alla compilazione del conto del patrimonio	»	490
3.1. - Situazione degli adempimenti in ordine alla tenuta degli inventari	»	493

PARTE IV

1. - Rapporti tra enti locali e organismi gestionali	Pag.	499
2. - Controllo di gestione: applicazioni pratiche	»	510
2.1. - Riferimenti normativi ed individuazione del concetto del controllo di gestione	»	510
2.2. - La scelta del sistema informativo-contabile	»	515
2.3. - Profili di metodologia attuativa	»	519
2.4. - Il piano esecutivo di gestione ed il sistema di <i>budget</i>	»	526
2.5. - Tecniche di rilevazione	»	527
2.6. - Valutazione dei risultati di gestione	»	529
2.7. - Conclusioni	»	530
2.8. - Modalità attuative del controllo di gestione ...	»	531
2.9. - Metodologie di controllo in alcuni enti locali	»	541
3. - Valutazione e funzionamento del controllo dei revisori	»	587
4. - Informatizzazione delle scritture della Sezione	»	616
5. - Attività contrattuale	»	618
5.1. - Premessa	»	618
5.2. - Dati di consuntivo	»	621
5.2.1. - I nuovi contratti di mutuo e la capacità di spesa degli enti locali	»	623
5.2.2. - I mutui pregressi e la « rinegoziazione » ..	»	627
5.3. - Stato di realizzazione di alcuni programmi autorizzati dalla legislazione speciale	»	630
5.4. - La riforma della contrattazione e del sistema dei prezzi nei pubblici appalti	»	636
5.4.1. - La riforma della legge quadro sui lavori pubblici: dalla legge n. 109 del 1994 alla legge n. 216 del 1995	»	639
5.4.2. - La nuova riforma in materia di lavori pubblici	»	643
5.4.3. - Le competenze degli organi	»	651
5.5. - Andamento della spesa per appalti	»	653
5.6. - Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche	»	656
5.7. - Le consulenze esterne	»	660
5.8. - Le nuove linee di tendenza nel settore degli investimenti	»	662
5.9. - L'attuazione della politica comunitaria	»	670

5.10. — Osservazioni conclusive	Pag.	674
6. — Prime analisi sulle Camere di commercio	»	678
6.1. — Introduzione	»	678
6.2. — Finanziamento delle Camere: cenni	»	680
6.3. — Metodologia seguita per la redazione del referto	»	682
6.4. — Il personale	»	683
6.5. — Entrate: il diritto annuale ed i trasferimenti	»	688
6.6. — Consulenze esterne	»	694
6.7. — Relazioni regionali delle Camere di commercio	»	698
7. — Considerazioni generali sull'assoggettamento delle Camere di commercio al controllo-referto della Corte dei conti	»	736
8. — Gli enti pubblici non economici di rilevanza locale	»	741