

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

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 1995

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

Deliberazione n. 1 del 1997

Trasmesse alla Presidenza il 21 luglio 1997

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE DEL VOLUME PRIMO

DELIBERAZIONE n. 1/1997	pag. IX
--------------------------------	----------------

RELAZIONE :

P r e m e s s a	pag. XVIII
------------------------	-------------------

P a r t e I

1. L'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali: profili finanziario-contabili	pag. 1
1.1 La recente normativa	pag. 2
1.2 Il mantenimento degli equilibri di bilancio nel corso della gestione	pag. 5
1.3 Situazioni deficitarie e dissesti	pag. 16
1.4 La ricostruzione degli inventari	pag. 21
1.5 Rapporti tra enti locali ed organismi gestionali esterni: profili generali	pag. 32
1.6 L'assetto dei controlli interni: profili generali	pag. 33
1.7 Rapporti tra regioni ed enti locali: profili particolari	pag. 34

P a r t e II

1. La finanza locale nel 1995. Analisi generale e profili evolutivi	pag. 41
1.1 Le linee generali della riforma della fiscalità locale. Prime considerazioni	pag. 48
2. La gestione di parte corrente delle entrate	pag. 52
2.1 Le linee programmatiche e i riferimenti ordinamentali	pag. 52
2.2 Quadro complessivo delle entrate correnti	pag. 56
2.3 Amministrazioni provinciali	pag. 59
2.4 Amministrazioni comunali	pag. 65
2.4.1 Entrate tributarie	pag. 68
2.4.2 Trasferimenti correnti	pag. 70
2.4.3 Entrate extratributarie	pag. 72
2.4.4 Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni	pag. 74
2.5 Comunità montane	pag. 76
2.6 Analisi speciali sulle entrate correnti	pag. 79
2.6.1 Interazioni tra trasferimenti erariali e gettito dell'ICI	pag. 79
2.7 Imposta comunale sugli immobili	pag. 100
2.8 Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani	pag. 112

3 La gestione di parte corrente delle spese	pag.	127
3.1 Riferimenti economico-finanziari	pag.	127
3.2 Quadro complessivo delle spese correnti	pag.	127
3.3 Amministrazioni provinciali	pag.	130
3.4 Amministrazioni comunali	pag.	135
3.4.1 Spese correnti complessive	pag.	135
3.4.2 Spese per categorie economiche	pag.	137
3.4.3 Spese per sezioni	pag.	139
3.5 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni	pag.	141
3.5.1 Indicatore della spesa di funzionamento	pag.	142
3.5.2 Indicatore della spesa per il personale	pag.	143
3.5.3 Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi	pag.	143
3.6 Comunità montane	pag.	144
3.6.1 Spese correnti complessive	pag.	144
3.6.2 Spese per categorie economiche	pag.	145
3.7 Personale: analisi speciale	pag.	147
3.7.1 Note metodologiche	pag.	147
3.7.2 Dotazioni organiche e vacanze	pag.	151
3.7.3 Struttura del personale, consistenza e variazioni	pag.	155
3.7.4 Assunzioni e cessazione del personale	pag.	165
3.7.5 Nuova contrattazione collettiva	pag.	170
3.7.6 Elementi della retribuzione	pag.	172
3.7.7 Retribuzione media pro-capite del personale di ruolo	pag.	173
3.7.8 Costo del personale e del lavoro. Formazione del personale	pag.	176
4. La gestione degli investimenti	pag.	187
4.1 Linee programmatiche e profili ordinamentali	pag.	187
4.2 Entrata	pag.	193
4.2.1 Quadro generale	pag.	193
4.2.2 Analisi dei dati disaggregati per enti	pag.	197
4.2.3 Analisi per categorie	pag.	201
4.3 Spesa	pag.	205
4.3.1 Quadro generale	pag.	205
4.3.2 Distribuzione territoriale degli investimenti	pag.	208
4.3.3 Analisi per categorie	pag.	209

4.3.4	Il saldo della gestione degli investimenti	pag.	213
4.3.5	Indicatori finanziari	pag.	216
5.	Risultati finali della gestione	pag.	218
5.1	Considerazioni generali	pag.	218
5.2	Esame delle risultanze	pag.	219
5.2.1	Province	pag.	221
5.2.2	Comuni	pag.	222
5.2.3	Comunità montane	pag.	225
5.3	Situazione dei residui totali per enti	pag.	227
5.4	Residui passivi perenti	pag.	229
5.5	Considerazioni conclusive	pag.	232
6.	Anticipazioni di tesoreria	pag.	234
6.1	Considerazioni generali	pag.	234
6.2	Analisi speciale	pag.	234
7.	I comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti	pag.	241
7.1	Entrata corrente	pag.	242
7.2	Spesa corrente	pag.	244
7.3	Gestione degli investimenti	pag.	244
8.	Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali - esercizio 1996	pag.	246

P a r t e I I I

1.	Indagini di controllo	pag.	249
1.1	Gestione della viabilità provinciale	pag.	249
1.2	Gestione dei fondi comunitari	pag.	310
1.2.1	Regioni ed enti locali nel contesto comunitario	pag.	310
1.2.2	Obiettivo 5b: progetti gestiti da enti locali	pag.	318
1.2.3	Indagini speciali	pag.	378
1.2.3.1	Interventi nella comunità montana "Alta Langa Montana"	pag.	378
1.2.3.2	Interventi di recupero di beni culturali a Gualdo Tadino, Gubbio, ed Assisi	pag.	398
1.3	Impianti di depurazione.	pag.	411
1.3.1	Costruzione di depuratori ai sensi dell'art. 17, co.18, l.n.67/1988	pag.	411

1.3.2 Il funzionamento degli impianti di depurazione	pag.	428
1.4 Realizzazione e potenziamento di impianti sportivi (ll. n. 65 del 1987 e n. 289 del 1989)	pag.	434
2. Rilevazioni ed analisi	pag.	452
2.1 La revisione economico finanziaria	pag.	452
2.2 Attivazione del controllo interno di gestione	pag.	471
2.3 Attività contrattuale	pag.	480
2.4 La gestione di servizi pubblici mediante aziende speciali, società per azioni e istituzioni	pag.	509
2.5 Il patrimonio immobiliare: profili di gestione	pag.	545
2.6 Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.	pag.	551
2.6.1 Gestione delle entrate	pag.	552
2.6.2 Morosità nel pagamento del diritto annuale	pag.	260
2.6.3 Ricognizione delle nuove funzioni attribuite alle Camere dalla legge n. 580/1993	pag.	562
2.6.4 Ricognizione aziende speciali	pag.	564
2.7 Controllo di gestione (interno) e controllo sui risultati di gestione (esterno): profili comparativi	pag.	567

* * * * *

Prospetti ed allegati vari sono raccolti in un secondo volume.

Un terzo volume è dedicato ad una estesa analisi sui comuni della Campania che versano in situazioni deficitarie

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 1/1997

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai magistrati:

Presidente: Antonino Gallo

Consiglieri: Giuseppe Salvatore Larosa

Corrado Valvo

Giovanni Battista Goletti

Enrico Marotta

Umberto Cazzuola

Antonio Galiani

Oronzo Tangorra

Luigi Condemi

Enrica Laterza

Guido Maccagno

Gaetano Russo

Teresa Bica

Francesco Petronio

Alfredo Masala

Orietta Lucchetti Balsamo

Maria Luisa De Carli

Maria Letizia De Lieto Vollaro

Referendario: Andrea Liotta,

con la partecipazione, nell'adunanza del 27 giugno 1997, dei seguenti magistrati delle Sezioni regionali di controllo e delle Delegazioni: Presidente di Sezione Luigi Racioppi, Consiglieri Mario Alemanno, Mario Gori, Tomaso Dore, Francesco Manganelli, Mario Donno, Antonio Costanza, Luigi Polito, Remo Ripoli, Pio Silvestri e Referendari Massimo Di Stefano, Antonio Mezzera e Antonio Giuseppone.

- Visti l'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e le successive integrazioni alla cui stregua la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché sulla gestione degli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio.
- Visto l'articolo 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevede, fra l'altro, l'applicazione alle comunità montane delle norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e per le province;
- Visto l'articolo 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;

- amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;
- Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/1995 del 15-20 dicembre 1994;
 - Viste le delibere n. 4/1996 e n. 9/1996, con le quali questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 1997, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria, nonché il programma ed i criteri di riferimento del controllo successivo sulla gestione;
 - Uditi, nelle adunanze dei giorni 23 maggio, 10-16-19-23-24-25 e 26 giugno 1997, i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;
 - Udita, nell'adunanza del 27 giugno 1997, la relazione finale del cons. Giuseppe S. Larosa;

CONSIDERATO:

1. In conformità al piano delle rilevazioni ed al programma dei controlli selettivi definiti da questa Sezione con le deliberazioni nn. 4 e 9 del 1996, è stata predisposta relazione per riferire al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria degli enti locali territoriali nell'esercizio finanziario 1995, nonché su quella dei comuni della regione Campania in situazione deficitaria. La relazione contiene, inoltre, valutazioni sul funzionamento dei controlli interni, nonché sull'esito di programmate indagini e rilevazioni attuate in sede di controllo successivo sulle gestioni.

2. La Sezione segue con attenzione il processo normativo tuttora in corso, volto a modernizzare e razionalizzare l'azione pubblica.

Con riguardo alle più recenti modifiche che interessano il comparto degli enti locali, è da considerare che l'individuazione delle linee definitive della evoluzione risultano ancora fluide, in quanto le norme fanno rinvio a deleghe legislative, tuttora da attuare, in materie di grande rilievo, quali il trasferimento di funzioni statali a regioni e comuni, il riordino dei tributi locali e dei trasferimenti erariali, gli equilibri di bilancio e le conseguenze delle dichiarazioni del dissesto, gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta.

3. Nella parte prima della relazione si sottolinea come, relativamente agli enti locali, l'ordinamento finanziario-contabile del 1995, ancora non del tutto attuato, abbia assunto un ruolo di avanguardia nel settore pubblico, recependo impostazioni di tipo aziendalistico e di forte valenza innovativa come quelle riferite alla centralità della programmazione e dei bilanci preventivi per servizi e centri di costo, al conto consuntivo economico, al controllo interno di gestione e alla particolare responsabilizzazione dei funzionari.

Per quanto attiene all'assetto finanziario e contabile, la Sezione ha concentrato il suo esame, anche sulla base di una apposita indagine conoscitiva, sui profili esegetici ed applicativi del sistema degli equilibri di bilancio. Una particolare attenzione viene dedicata ai debiti fuori bilancio non riconoscibili e alla loro riconduzione in bilancio su base giudiziale. In separato volume si espongono i risultati di una estesa analisi condotta sui comuni della Campania in situazione deficitaria.

4. Una particolare ricognizione, condotta attraverso questionari indirizzati ai 1.326 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, ha messo in evidenza un basso tasso

di attivazione dei servizi di controllo interno che pur sono stati previsti, fin dal 1993, come una delle strutture portanti del processo di riqualificazione delle gestioni pubbliche.

Un esame particolareggiato delle relazioni dei collegi dei revisori sui rendiconti delle province e dei comuni capoluoghi di provincia ha messo invece in luce, in linea di massima, un soddisfacente funzionamento di tali organi che in molti casi dimostrano di partecipare attivamente ai problemi degli enti attraverso la formulazione di osservazioni e proposte riguardanti sia l'assetto contabile sia profili gestori.

Attraverso questionari inviati ai 1.326 comuni già citati, la Sezione ha svolto un'altra indagine conoscitiva al fine precipuo di rilevare, con riferimento alla fine del 1995, le tipologie di gestione di servizi pubblici a mezzo di strutture esterne agli enti acquisendo pertinenti elementi informativi. Con particolare riguardo alle aziende speciali ed alle società di capitali, è emerso, tra l'altro, dalle risposte pervenute (dal 45% degli enti interpellati) l'operatività di 150 aziende speciali, per lo più multiservizi, e di 153 società per azioni.

Lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto pubblico, l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua risultano costituire i settori prevalenti della gestione indiretta.

Nella relazione sono anche evidenziati, nell'ambito di considerazioni su taluni rapporti tra comuni e regioni, aspetti quali la distribuzione di competenze nell'ambito regionale, la situazione dei comuni più piccoli, il nuovo ruolo delle comunità montane, l'inattuazione delle città metropolitane, i nuovi strumenti della legge n. 662 del 1996 per la realizzazione di interventi economico-sociali sul territorio.

5. Con riferimento alle rilevazioni relative alla situazione della finanza locale, oggetto della parte seconda, è da notare che alla data del 16 giugno 1997 non risultavano pervenuti i consuntivi di 45 comuni e di 14 comunità montane.

Dall'esame, che ha riguardato i conti di 95 amministrazioni provinciali su 100, 1.230 comuni su 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e 310 comunità montane su 345, sono risultati, per quanto concerne la parte corrente del bilancio, accertamenti in conto competenza per 63.753 miliardi ed impegni in conto competenza per 59.495,8 miliardi. Gli impegni complessivi per le spese in conto capitale di competenza dell'esercizio ammontano a 16.477,8 miliardi.

6. Nell'esercizio 1995 gli indicati accertamenti delle entrate correnti hanno avuto un incremento dell'1,87%. A determinare il risultato hanno prevalentemente influito le gestioni dei comuni con accertamenti per 54.107 miliardi, aumentati dell'1,6% e riscossioni totali pari a 53.542,4 miliardi (+7,25%). Tale generale tendenza all'incremento si pone in contrasto con quanto rilevato per il biennio 1993-1994, nel quale si è osservata una diminuzione delle entrate correnti sia in termini di competenza (1,27%) che in termini di cassa (1,74%). Nell'insieme delle tre categorie di enti si rileva un tasso di realizzazione del 76,4% rispetto al 75,8% dell'esercizio 1994.

I residui derivanti dalla competenza (15.042,4 miliardi) fanno rilevare una diminuzione dello 0,82%, prevalentemente determinata dai comuni che nel 1995 hanno ridotto tali residui del 2% in conseguenza dell'attività di riscossione che ha fatto registrare un tasso di realizzazione attestatosi sul 74,74%.

Le entrate tributarie fanno registrare aumenti sia nelle province che nei comuni. In particolare, per questi ultimi enti gli accertamenti di competenza assommano a 21.150 miliardi con

un incremento del 3,35% e con un onere pro-capite che si eleva a 546.000 lire rispetto alle 529.000 del 1994.

I trasferimenti correnti alle province ed alle comunità montane sono in aumento quanto agli accertamenti di competenza, mentre decrescono dell'1,88% per i comuni. Tale diminuzione appare in linea con le manovre di contenimento della spesa statale intervenute nell'anno.

Specie con riferimento ai comuni, si rileva una tendenza in crescita delle entrate extratributarie che, nel rapporto di composizione, raggiungono nel 1995 il 18,25% del complesso dell'entrata corrente, contro il 17,39% del 1994.

7. La Sezione ha svolto analisi speciali, sotto il profilo finanziario, su due tributi di rilievo ed ha esaminato specificamente, in un campione di comuni, le interazioni tra il gettito dell'I.C.I. ed i trasferimenti dello Stato.

La prima analisi ha riguardato l'I.C.I. ed ha posto in evidenza che, in termini di gettito, in molti casi l'attivazione di una sistematica azione di accertamento può fornire risultati migliori della stessa manovra dell'aliquota. Si sono, peraltro, rilevate difficoltà nello svolgimento di controlli per le insoddisfacenti interrelazioni tra gli organismi che a vario titolo si occupano della materia e per la mancata integrazione delle banche dati.

Nella seconda analisi, concernente la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, si sono rilevate difficoltà nella riscossione, dovute principalmente a ritardi nella emanazione dei ruoli. I dati relativi alla gestione del tributo sono in ascesa, e ciò deriva, almeno in parte, dal recupero tuttora in corso di aree di evasione.

L'ultima analisi riguarda il rapporto tra il gettito dell'I.C.I. ed i trasferimenti provenienti dai fondi ordinario, perequativo e consolidato erogati dal Ministero dell'Interno. Dall'esame di pertinenti dati di un campione di enti, è risultato, tra l'altro, che nel 1995 si sono registrati maggiori incrementi dei trasferimenti a proposito di enti che già dimostravano un'alta incidenza della contribuzione erariale rispetto alle entrate correnti.

Si è anche rilevato che nei comuni oggetto del campione, per lo più di dimensioni medio piccole, sono ricorrenti i casi nei quali si registrano aumenti del contributo ordinario, in quanto per detto fondo le diminuzioni hanno prevalentemente interessato le grandi città.

8. La riforma della fiscalità locale, avviata dalla legge n. 662 del 1996, caratterizzata dalla modificazione del titolo di percezione di talune entrate trasformate da tasse in tariffe, ha posto il problema se la esazione di tali tariffe configuri la richiesta di una prestazione patrimoniale imposta; materia, questa, riservata alla legge. Nel solco di questa tesi dovrebbe essere la legge a determinare criteri e principi nel cui ambito gli enti locali potranno operare con lo strumento regolamentare a definire le fattispecie, le agevolazioni ispirate al principio della capacità contributiva, la disciplina dell'imponibile. Altri elementi che caratterizzano l'entrata extratributaria nei confronti del tributo rendono meno efficaci le procedure esattive, private della esecutorietà degli accertamenti, del termine di decadenza posto alla facoltà di impugnarli, del privilegio fiscale, e bisognose dell'intervento del giudice ordinario per perseguire il debitore moroso.

9. Le spese correnti del complesso degli enti esaminati evidenziano nel 1995 una crescita con riferimento sia alla competenza che alla cassa. Gli impegni di competenza (59.495,8 miliardi) hanno infatti registrato un aumento del 3,74% rispetto all'anno precedente, mentre i pagamenti totali (55.654 miliardi) sono lievitati del 3,36%. La spesa corren-

te, pur aumentando al di sopra del tasso programmato di inflazione (2,5%), ha comunque mantenuto l'incremento al di sotto del tasso di inflazione effettivo registrato al termine dell'esercizio 1995 (5,2%).

Si è altresì individuato un tasso di realizzazione degli impegni che si è attestato sul 74,57%, contro il 74,24% dell'anno precedente. Modesto è risultato il tasso di smaltimento dei residui che è stato, per la totalità degli enti esaminati, del 55,80%, mantenendosi sui livelli del 1994, quando era stato del 55,98%.

La mancata trasformazione in effettivi pagamenti di un considerevole importo di impegni assunti ha avuto come effetto diretto il formarsi di una notevole massa di residui passivi che, al termine dell'esercizio 1995, ammontavano a 24.067,6 miliardi con un incremento dell'1,86% rispetto all'anno precedente. Il lievitare della massa dei residui passivi di parte corrente, la notevole dimensione quantitativa dagli stessi assunta e la bassa percentuale del loro smaltimento, sottendono ritardi nella utilizzazione delle risorse impiegate ed una scarsa capacità di spesa degli enti.

10. La Sezione ha dedicato quest'anno un'analisi speciale ad alcuni fenomeni connessi alle dotazioni organiche ed alla consistenza dei dipendenti degli enti locali territoriali, nonché alla dinamica delle retribuzioni.

Continuano ad essere rilevate notevoli "vacanze" di personale a tutti i livelli e particolarmente nella dirigenza, ma non risulta che per la maggior parte degli enti si sia attivamente proceduto alle prescritte revisioni degli organici da parte degli enti. La presenza femminile risulta complessivamente ampia nell'aggregato, con incidenza percentuale in flessione rispetto ai livelli di maggiore responsabilità. Il personale non di ruolo, temporaneo o contrattista, trova spazio ovunque, in particolare nelle comunità montane ove viene assunto massicciamente per attività di forestazione.

Quanto a situazioni patologiche, non è ancora conclusa la vicenda degli inquadramenti di migliaia di dipendenti di enti locali effettuati in difformità dalle disposizioni del D.P.R. n. 347 del 1983, in quanto la norma di sanatoria (posta con l'art. 2 della legge n. 596 del 1994) è stata riconosciuta illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 1 del 1996. La recente legge n. 127 del 1997 impone ora agli enti di annullare i provvedimenti illegittimi con contestuale bando di concorsi interni per la copertura dei posti resi vacanti.

Nel 1994 le cessazioni dal servizio del personale di ruolo degli enti locali territoriali hanno superato il numero delle assunzioni. Le dimissioni volontarie sono la causa prevalente di cessazione dal servizio. Le assunzioni sono avvenute, di norma, tramite procedure concorsuali, con eccezioni riferite soprattutto alle comunità montane.

Nel biennio, l'aumento della retribuzione media nei comuni è risultato del 3,74% per la dirigenza e del 5,68% per il personale dei livelli.

11. Secondo i dati della contabilità nazionale gli investimenti degli enti locali, che nel 1995 hanno complessivamente assorbito il 45,5% della spesa pubblica in conto capitale, presentano nello stesso anno - coerentemente con le linee tracciate nei documenti di programmazione economico finanziaria - un significativo rilancio. Gli impegni in conto competenza sono stati 16.477,8 miliardi, con un incremento del 10,49%. Gli acquisti e le opere sui beni immobili costituiscono come sempre la componente fondamentale delle iniziative intraprese (84,7%).

Le risorse per il finanziamento in termini di accertamenti di competenza riferiti agli enti censiti dalla Sezione ammontano a 18.727,8 miliardi e mostrano un aumento del 15,04%. Detto aumento ha riguardato tutte le tipologie di enti ed i comuni in modo particolare (+ 16,15%).

Al termine dell'esercizio è rimasta sostanzialmente inalterata la situazione di accumulo di una ingente massa di residui attivi (42.279,3 miliardi) e passivi (56.822,1 miliardi), che in confronto al precedente esercizio presenta, rispettivamente, un aumento dello 0,97% e dell'1,55%. Il tasso di smaltimento dei residui passivi è passato dal 18,20% del 1994 al 19,42 %.

12. I risultati finali mostrano prevalenti miglioramenti, in particolare nell'incremento dell'importo dell'avanzo di amministrazione disponibile che non trova riscontro nell'andamento degli esercizi precedenti.

Il confronto fra il risultato della gestione di competenza e quello di amministrazione disponibile di province, comuni e comunità montane mostra nel secondo, sia per numero di enti in avanzo che per l'importo, una situazione nettamente migliore rispetto al primo, che è determinata dalla gestione dei residui. Tali risultati non comprendono i debiti fuori bilancio, fenomeno questo che, come si rileva dalle apposite indagini della Sezione, specie in talune regioni, assume dimensioni allarmanti.

Al fine di valutare l'attendibilità del risultato di amministrazione, la Sezione ha svolto un'indagine su 39 province e 388 comuni che, anticipando l'applicazione della riforma, hanno operato una revisione dei residui passivi perenti al fine del loro reinserimento in bilancio. E' di rilievo che, rispetto alla consistenza globale di tali residui nell'esercizio precedente, sia stato dichiarato insussistente un ammontare pari al 32,56% per le province ed al 45,73% per i comuni.

13. E' proseguita l'indagine comparativa sulle anticipazioni di tesoreria che ha evidenziato per alcuni comuni casi di elevato tasso annuo dell'interesse corrisposto ai tesorieri, di persistenza nel tempo di scoperti di cassa e di anomale contabilizzazioni.

14. Per la prima volta le rilevazioni della Sezione - finora limitate, quanto ai comuni, a quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti - sono state estese ad un campione di 1.562 comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti. L'esame dei consuntivi nel biennio 1994-1995, condotto dalle Delegazioni regionali, mostra risultati sostanzialmente allineati con quelli già esposti per i comuni con più di 8.000 abitanti. Le differenze riguardano più bassi indici di autonomia tributaria, un onere pro-capite largamente inferiore, un maggior incremento delle entrate tributarie, un lieve aumento dei trasferimenti, nonché l'aumento di oltre un punto percentuale delle riscossioni di competenza dei tre titoli dell'entrata corrente.

15. L'esposizione sugli andamenti finanziari si conclude con le indicazioni delle risultanze complessive di cassa relative a tutti i comuni per l'esercizio 1996 in base ai dati del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

Nel complesso, si rileva che le entrate correnti, in termini di cassa, restano sostanzialmente immutate rispetto all'esercizio precedente ed assommano a 73.525 miliardi. Si rileva invece un aumento del 6,81% dei pagamenti di parte corrente che assommano a 69.077 miliardi. Si assiste, infine, ad una crescita dei pagamenti complessivi per investimenti che raggiunge, nel complesso, 28.810 miliardi, con aumento del 19,71%.

16. Nella parte terza vengono esposti i risultati delle indagini di controllo selettivo sulla gestione degli enti locali per la prima volta programmate ed avviate dalla Sezione a termini della legge 14 gennaio 1994 n.20, che, come è noto, ha ampiamente ridisegnato il sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti.

Le indagini hanno segnatamente riguardato i servizi della viabilità provinciale, la gestione dei fondi comunitari, la realizzazione ed il funzionamento di impianti di depurazione e di impianti sportivi, nonché profili della gestione del patrimonio.

Un'ampia trattazione è riservata all'attività contrattuale degli enti locali, considerata anche attraverso specifiche analisi a campione.

Si espongono, inoltre, i risultati di un'indagine che ha interessato 96 camere di commercio ed è stata svolta in collaborazione con le competenti Sezioni regionali e Delegazioni del controllo. L'indagine ha riguardato in particolare l'andamento della gestione delle entrate derivanti dal "diritto annuale" che costituiscono la principale fonte di finanziamento delle camere.

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

a p p r o v a

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

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

Così deliberato nell'adunanza del 27 giugno 1997.

L'ESTENSORE
F.to Giuseppe S. LAROSA

IL PRESIDENTE
F.to Antonino GALLO

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 10.luglio 1997.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to Giovanni SFORZA

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

Premessa

Con la presente relazione, si riferisce sui risultati dei riscontri e dei controlli eseguiti sulla gestione degli enti locali territoriali e delle Camere di commercio in attuazione del piano delle rilevazioni finanziarie e del programma di analisi e controlli selettivi predisposti dalla Sezione nel luglio e nell'ottobre 1996.

* * * * *

Nella parte I, previa breve illustrazione delle più recenti innovazioni che hanno interessato l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, sono dapprima evidenziati profili esegetici ed applicativi del sistema delle regole in tema di mantenimento degli equilibri di bilancio, di situazioni deficitarie e di dissesto e di gestione del patrimonio. Vengono poi considerati, anche sulla base di apposite indagini conoscitive del cui esito si riferisce in particolare nella parte III, profili generali dell'assetto dei controlli interni e della gestione dei servizi pubblici tramite strutture esterne agli enti. Conclude la parte una breve trattazione di taluni aspetti dei rapporti tra comuni e Regioni.

* * * * *

Nella parte II, dedicata alla finanza locale, confluiscono le notazioni sui risultati, complessivi e disaggregati, dei riscontri effettuati sui conti consuntivi per il 1995 di province, comuni e comunità montane.

Per la prima volta le rilevazioni - finora limitate, quanto ai comuni, a quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti (oltre 1.300) - sono state estese, sulla base di un apposito progetto informatico, ad un significativo campione di comuni (1.562) con popolazione fino ad ottomila abitanti (cfr. cap.7).

Alle consuete analitiche prospettazioni dei risultati della gestione delle entrate e delle spese si aggiungono speciali analisi riguardanti, per l'entrata, le interazioni tra trasferimenti erariali e l'imposta comunale sugli immobili, la gestione di detto tributo e quella della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, quanto alla spesa, quelle per il personale e per le anticipazioni di tesoreria.

* * * * *

Nella parte III vengono inizialmente in evidenza i risultati delle indagini di controllo selettivo sulla gestione per la prima volta programmate ed avviate dalla Sezione a termini della legge 14 gennaio 1994 n.20 che, come è noto, ha ampiamente ridisegnato il sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti.

Dopo i risultati di tali indagini - relative ai servizi della viabilità provinciale, alla gestione dei fondi comunitari, alla realizzazione e al funzionamento di impianti di depurazione e di impianti sportivi - si riferiscono gli esiti di specifiche analisi e rilevazioni (propedeutiche all'esercizio del controllo sulla gestione) quali quelle riguardanti la revisione economico-finanziaria effettuata nel 1995 dai collegi dei revisori, l'attivazione dei servizi di

azioni ed istituzioni. Un'ampia trattazione è riservata all'attività contrattuale svolta dagli enti, considerata nei profili finanziari e gestionali.

Si espongono, inoltre, i risultati di un'indagine che ha interessato 96 Camere di commercio ed è stata svolta in collaborazione con le competenti Sezioni regionali e Delegazioni del controllo.

Questa parte della relazione si chiude con uno studio sul controllo interno di gestione comparato con quello esterno sulle gestioni svolto dalla Corte.

A proposito di tale controllo, finora esercitato nei confronti degli enti locali territoriali soltanto da questa Sezione, un cenno deve qui farsi al recente regolamento col quale le Sezioni riunite in sede deliberante - avvalendosi dell'ampia autonomia organizzativa attribuita alla Corte dall'art. 4 della citata legge n.20 del 1994 - hanno istituito "Collegi di controllo" che, tra l'altro, affiancheranno questa Sezione nell'esercizio dei controlli sulle gestioni degli enti locali. Il regolamento, deliberato il 13 giugno 1997 (in G.U. del 24 giugno), demanda ai nuovi collegi, oltre a tali controlli, quelli sulle altre istituzioni non territoriali di autonomia (operanti localmente) e quelli previsti nei confronti delle Regioni, cui in particolare si connette un esito di referto, da parte dei collegi stessi, ai Consigli regionali.

* * * * *

All'esposizione, nel primo volume, delle parti indicate si correlano prospetti ed allegati vari raccolti in un secondo volume, mentre un terzo volume è dedicato ad una estesa analisi sui comuni della Campania che versano in situazioni deficitarie.

PAGINA BIANCA