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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (400)

PAGINA BIANCA

INDICE DEL VOLUME PRIMO

DELIBERAZIONE n. 1/1997 pag. IX

RELAZIONE :

Premessa pag. XVIII

Parte 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

Parte 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

Parte III

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, nonchè 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, nonchè 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, nonchè su quella dei comuni della regione Campania in situazione deficitaria. La relazione contiene, inoltre, valutazioni sul funzionamento dei controlli interni, nonchè 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, nonchè 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, nonchè 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, nonchè 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

PARTE I

1. L'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali: profili finanziario-contabili

A partire dal 1990 è stato avviato, ed è tuttora in corso, un processo di modernizzazione dell'attività amministrativa pubblica, ed in tale contesto la nuova disciplina degli enti locali ha assunto un ruolo di avanguardia.

E' stata, dapprima, la legge 8 giugno 1990, n. 142, che nel dare più compiuta attuazione ai principi degli artt. 5 e 128 della Costituzione, ha individuato nuovi assetti organizzativi e gestionali degli enti locali. La legge ha poi trovato il suo naturale completamento nel decreto leg.vo 25 febbraio 1995, n. 77, sull'ordinamento finanziario e contabile e nel d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194, che ha approvato i nuovi modelli di bilancio e di rendiconto.

Ne è emerso un quadro ordinamentale organico e sostanzialmente definito, tenuto conto che si era provveduto anche ad una radicale e puntuale abrogazione di norme precedenti, sì da eliminare possibili dubbi interpretativi in sede di applicazione. Gli interventi legislativi in materia di finanza locale hanno presentato, invece, aspetti di notevole variabilità in correlazione alle scelte di politica fiscale e di finanza pubblica generale.

Nel suo impianto fondamentale il d.l.vo 77 del 1995 ha una forte valenza innovativa e non manca di recepire, secondo le indicazioni della legge di delega, impostazioni di tipo aziendalistico di matrice privatistica. Pone così un nuovo sistema di contabilità e di vincoli e linee guida per il rispetto delle compatibilità economico-finanziarie, per legare le risorse agli obiettivi, per collegare bilanci, programmazioni e gestioni attraverso un complesso di strumenti di rilevazione e di rappresentazione delle azioni programmatorie e gestionali, volti ad assicurare una sempre maggiore trasparenza e riconoscibilità delle stesse.

Programmazione e "budget" per servizi e centri di costo, conto economico, controllo di gestione, particolare responsabilizzazione dei funzionari costituiscono gli aspetti più qualificanti di innovazioni che pongono insieme vincoli ed opportunità per massimizzare, in termini di efficienza e di economicità, l'azione delle amministrazioni locali. Molte di queste autentiche novità non possono essere affrontate concretamente sulla base di precedenti e consolidati schemi, ma impongono uno sforzo di riadeguamento, anche culturale, degli apparati burocratici e degli amministratori. Lo dimostrano, tra l'altro, i disposti slittamenti dei termini previsti per alcuni adempimenti, i ritardi nell'emanazione dei regolamenti di contabilità; lo dimostra, come in particolare si vedrà più avanti, lo stentato avvio del controllo di gestione.

Sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali si sono espresse le Sezioni riunite, in sede consultiva, con deliberazioni n. 303 in data 19 dicembre 1994; n. 305, del 19 giugno 1995 e n. 310 in data 29 aprile 1996, nonché questa Sezione, in sede di referto specifico al Parlamento, con delibera n. 10 del 15 dicembre 1995.

Nelle linee generali la Corte ha, tra l'altro, evidenziato:

- il ricorso ad una accentuata disciplina di dettaglio, non coerente con la natura di principio che la legislazione statale avrebbe dovuto avere nel regolamentare la materia dell'autonomia locale ai sensi degli artt. 5 e 128 della Costituzione;

- rigidità e complessità della normativa, che possono comprimere significativi spazi dell'autonomia regolamentare degli enti e non consentire di corrispondere al meglio alle pressanti esigenze di flessibilità che si legano a realtà locali profondamente diversificate;
- la esigenza di correlare un più ampio riconoscimento agli enti di proprie facoltà nella impostazione e tenuta della contabilità alla prescrizione di criteri uniformi per la rappresentazione e la rilevazione dei dati finanziari;
- la necessità di una particolare attenzione ai rapporti tra gli enti e le strutture esterne chiamate a gestire pubblici servizi (aziende speciali e società di capitali) in relazione alla definizione degli indirizzi di comportamento e delle responsabilità, ai problemi finanziari, alla trasparenza delle gestioni e al consolidamento dei conti.

Per queste ed altre valutazioni si rinvia alle citate deliberazioni, nonché alla precedente relazione annuale presentata al Parlamento nel maggio 1996. Nella presente relazione, ci si limita a proporre, nel prosieguo di questa prima parte dedicata all'evoluzione dell'ordinamento finanziario-contabile, ulteriori circoscritte considerazioni, riguardanti i seguenti temi, per lo più esplorati sulla base di apposite rilevazioni:

- modifiche legislative succedutesi dopo il decreto n. 77 e quelle in corso;
- sistema degli equilibri di bilancio, in relazione ai più rigidi criteri di rilevazione dei dati contabili ed al complesso delle regole di gestione, con riferimento in particolare all'art. 36 del d.l.vo n. 77 del 1995 ed alla sua applicazione;
- situazioni deficitarie e dissesti;
- ricostruzione degli inventari;
- la gestione dei servizi pubblici tramite strutture esterne agli enti;
- assetto dei controlli interni e profili del loro funzionamento;
- taluni aspetti dei rapporti tra comuni e regioni.

1.1 La recente normativa

A fronte di un sistema che sembrava consolidato si è presto aperta una fase di modifiche legislative, che hanno riguardato aggiustamenti parziali (anche se talvolta non marginali) conseguenti al primo impatto con la realtà operativa; ma, soprattutto, si è dato l'avvio a revisioni sostanziali, conseguenti ad una riconsiderazione politica globale delle istituzioni.

L'esame delle modifiche già intervenute presenta qualche difficoltà nell'individuare le linee complessive della revisione in corso, data la molteplicità dei testi e la varietà degli aspetti disciplinati.

La prima revisione di aggiustamento è intervenuta con il decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336, sul quale, in sede consultiva, le Sezioni riunite di questa Corte hanno espresso il proprio avviso con la citata deliberazione n. 310 del 29 aprile 1996.

Nell'occasione, accanto a modifiche con impatto limitato rispetto al complesso del sistema, si è provveduto anche ad una riconsiderazione sostanziale del procedimento per l'estinzione dell'indebitamento pregresso, con l'intento di:

- rafforzare la separazione tra gestione ordinaria e gestione del pregresso;
- accelerare le procedura di liquidazione per consentire agli enti dissestati un più rapido ritorno a gestioni riequilibrate;
- recuperare ulteriori analogie con le procedure esecutive privatistiche in relazione all'esigenza di tutelare gli interessi pubblici con la salvaguardia della "*par condicio creditorum*";

- specificare più puntualmente i compiti dei liquidatori.

Nei provvedimenti legislativi di finanza pubblica di fine anno 1996 altre modifiche particolari sono state apportate con il decreto legge 25 novembre 1996, n. 559, convertito con legge 24 gennaio 1997, n. 5; con la legge 23 dicembre 1996, n. 662; con il decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con legge 28 febbraio 1997, n. 30.

E' stato, tra l'altro, stabilito dal citato D.L. n. 55 del 1996, il rinvio del termine per l'adeguamento dei regolamenti di contabilità dal 30 giugno 1996 al 30 aprile 1997, termine successivamente ancora prorogato al 31 ottobre 1997 dall'art. 9 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

A parte ciò, l'esame generale delle nuove norme concentra, ovviamente, il maggior interesse sulle previste variazioni sostanziali a livello istituzionale e di sistema gestorio, rispetto alle quali, però, la situazione appare del tutto fluida, dato il massiccio rinvio a deleghe legislative per la disciplina di materie di rilievo.

In particolare, la legge n. 662 del 1996 contiene due importanti deleghe legislative: la prima, all'art. 1, commi da 175 a 177, concerne il riordino dei trasferimenti erariali; la seconda, all'art. 3, commi 143 e 194, riguarda il riordino dei tributi locali.

Si tratta di deleghe funzionali sia al processo normativo in atto di espansione delle attribuzioni degli enti locali e della loro sfera di autonomia, sia ad una riconsiderazione complessiva e dinamica di tutte le risorse che costituiscono il sistema della finanza locale.

In particolare, la prima delega, attraverso ulteriori principi e criteri direttivi, concerne un sostanziale rifacimento dei precedenti parametri obiettivi di riparto ed interessa, in particolare, il fondo ordinario.

Una delle principali novità attiene alla valutazione dei servizi "maggiormente diffusi", che consente di intervenire finanziariamente a favore di enti che hanno attivato servizi pubblici più richiesti dalla popolazione.

Dalla norma non risulta chiaramente se il nuovo parametro sia aggiuntivo a (o sostitutivo di) quello relativo ai servizi indispensabili, che, previsti dall'art. 54, comma 5, della legge n. 142 del 1990, sono stati individuati dall'art. 37, comma 2, lett. H, del d.l.vo n. 504 del 1992 in quelli diffusi sul territorio con carattere di uniformità e che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi locali.

La delega contiene una serie di altri parametri a largo spettro, e collegati a modifiche legislative ancora in via di definizione, con conseguenti ampie possibilità di scelte in capo al legislatore delegato.

La più volte citata legge n. 662 ha infine disposto l'ulteriore rinvio all'anno 1998 del termine per l'iscrizione in bilancio degli interventi relativi agli ammortamenti d'esercizio, nonché la facoltà di predisporre il bilancio di previsione per il 1997 anche secondo i regolamenti di contabilità ed i modelli di bilancio validi per il 1996.

Questi rinvii, e quello avanti citato riguardante l'adeguamento dei regolamenti di contabilità, sembrano determinati dal carattere fortemente innovativo del recente ordinamento finanziario e contabile, che richiede tempi non brevi per la sua assimilazione e applicazione.

Viene, inoltre, in particolare evidenza l'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che, attraverso delega legislativa, ha previsto, a costituzione vigente (e, quindi, con tutte le incertezze derivanti da assetti diversi che potranno nascere dalla revisione costituzionale in corso), un significativo passaggio di funzioni dallo Stato e dalle regioni agli enti locali.

La rilevanza del trasferimento consegue alla scelta normativa di individuare preventivamente ed in modo tassativo le funzioni ed i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali.

Al momento, non sono quindi possibili puntuali valutazioni: si può solo osservare che l'attuale sistema contabile e finanziario, delineato dal d.l.vo n. 77 del 1995, appare idoneo a ricomprendere anche le maggiori dimensioni future.

L'entità effettiva del trasferimento di funzioni e compiti costituisce, comunque, presupposto per una concreta riconsiderazione degli ambiti dell'autonomia finanziaria, compresa quindi quella tributaria oggetto di altra delega e per specifiche soluzioni dei problemi relativi agli enti di limitate dimensioni e agli enti che versano in situazione di crisi finanziaria ed economica.

Gli artt. 11, comma 1, lett. C), e 17 della stessa legge n. 59 del 1997 prevedono una ulteriore delega legislativa per riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

L'esame di principi e criteri della delega conferma ed accentua la scelta dell'art. 20 del d.l.vo n. 29 del 1993, tendente a realizzare una matrice fortemente unitaria del controllo di gestione interno per tutte le amministrazioni pubbliche.

Tra l'altro vengono aggiunti adempimenti (quali la creazione di un sistema informatico-statistico, a supporto del controllo di gestione, la predisposizione obbligatoria di carte di servizi, istituti di tutela dell'utente) il cui assolvimento non sarà certamente agevole per molti comuni, specie per quelli meno organizzati e di modeste dimensioni.

Delle esigenze di flessibilità e di maggiore autonomia anche nel campo del controllo interno di gestione ha tenuto particolare conto la recente legge 15 maggio 1997, n. 127, che, all'art. 9, limita il carattere della inderogabilità al solo art. 39 del d.l.vo n. 77, con espansione quindi degli ambiti statutari e regolamentari.

Nel contesto generale di riforma della pubblica amministrazione ed in coerenza con il processo di spostamento dell'azione amministrativa in sedi periferiche, la stessa legge disciplina aspetti rilevanti dell'autonomia locale e si muove su tre linee fondamentali:

- l'introduzione di modifiche sostanziali alla legge n. 142 del 1990;
- la limitazione del carattere di inderogabilità ad una parte assai ridotta delle disposizioni contenute nel d.l.vo n. 77 del 1995;
- la previsione di una delega legislativa volta a riconsiderare le conseguenze del dissesto, nonché gli strumenti di garanzia per il rispetto degli equilibri di bilancio e della corretta gestione delle risorse.

Le modifiche introdotte alla legge n. 142 hanno riguardato, tra l'altro, la struttura organizzativa degli enti ed un nuovo assetto del sistema dei controlli preventivi di legittimità, con particolare riferimento al ruolo ed alla posizione del segretario, alla istituzione del direttore generale, alle attribuzioni dei dirigenti, al rinvio della disciplina degli uffici e dei servizi ai regolamenti locali, alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni a partecipazione degli enti.

Ulteriori sostanziali modifiche all'ordinamento degli enti locali sono all'esame del Parlamento (att. Senato n. 1388) e, quindi, il quadro del nuovo assetto complessivo della legge n. 142 sembra ancora in forte evoluzione.

Per ora l'innovazione più diretta e significativa sul piano del riconoscimento di un maggior ruolo dell'autonomia locale è quella, stabilita dall'anzidetta legge n. 127 del 1997,

che enuclea dal precedente testo del d.l.vo n. 77 una parte limitata di disposizioni, alle quali soltanto riconosce il valore di limiti inderogabili per la disciplina regolamentare.

Questa Sezione - come già accennato - non aveva mancato di rilevare che il d.l.vo n. 77 comprendeva numerose disposizioni di dettaglio, con conseguente compressione degli spazi di autonomia regolamentare in una materia nella quale doveva svilupparsi più ampiamente l'autodisciplina organizzativa e gestionale degli enti.

La modifica ora introdotta, nel circoscrivere significativamente l'area dei principi, si allinea maggiormente all'art. 55, comma 1, della legge n. 142 del 1990, che, per discendere dall'art. 128 della Costituzione, riserva alla legge dello Stato la disciplina di principio dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

D'altra parte, occorre considerare che nella predisposizione del d.l.vo n. 77 aveva finito con il prevalere l'esigenza di codificare, in modo unitario ed organico, un ordinamento finanziario e contabile in precedenza assai frammentato, risalente a tempi lontani e relativo a strutture molto differenti di comuni e province.

La legge in esame ha mantenuto nell'area dell'inderogabilità tutte le norme che disciplinano la rilevazione e la rappresentazione dei dati contabili finanziari, i limiti gestionali per gli amministratori, gli equilibri di bilancio, gli investimenti e l'indebitamento, il servizio di tesoreria, il risanamento finanziario a seguito del dissesto, le funzioni e le responsabilità del collegio dei revisori, il consolidamento dei conti pubblici, il completamento degli inventari e la ricostruzione dello stato patrimoniale.

E' anche significativo che abbia confermato, contrariamente a quanto prospettato nell'originario disegno di legge, l'obbligo di mantenere gli equilibri di bilancio anche in corso di esercizio, il limite del 25% delle entrate ordinarie come tetto annuale di interessi per indebitamento, l'approvazione del modello di bilancio con regolamento statale.

In particolare, l'unicità della modulistica di bilancio ed il vincolo di codifica di bilancio stesso e dei titoli di entrata e di spesa evidenziano il mantenimento di un sistema di rappresentazione contabile unitario anche allo scopo di assicurare canali adeguati per il consolidamento dei conti pubblici.

La stessa legge n. 127 del 1997 contiene altra delega diretta ad integrare le disposizioni già esistenti in ordine alle conseguenze delle dichiarazioni del dissesto finanziario ed al rafforzamento degli strumenti di prevenzione e verifica per garantire il rispetto dell'equilibrio finanziario e la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali e umane.

In una visione di insieme le modifiche normative, che recentemente hanno riguardato l'ordinamento degli enti locali, risultano inserite in un contesto di generale rinnovamento dell'azione pubblica, con la previsione di completamento attraverso l'attuazione di alcune deleghe normative su materie importanti.

Ne è conseguita una certa frammentarietà del collocamento nei diversi testi ed un ordinamento ancora da definire in molti aspetti.

1.2 Il mantenimento degli equilibri di bilancio nel corso della gestione

La Sezione - al fine di avere consapevolezza dell'andamento delle gestioni in corso d'esercizio e, in caso di squilibri di bilancio, delle connesse manovre di rientro - ha ritenuto opportuno prendere in esame le risultanze delle deliberazioni adottate dagli enti ai sensi dell'art. 36 del d.l.vo n. 77 del 1995 (cfr. successivo paragrafo).

Qui devesi evidenziare che fin dagli anni Ottanta una delle connotazioni di maggior rilievo della normativa concernente la finanza locale ha riguardato il risanamento dei conti e

la predisposizione di strumenti idonei ad evitare fenomeni prodromici di dissesto. Valgano, al riguardo, gli artt. 1bis della legge n. 488 del 1986 e 23 della legge n. 144 del 1989.

Con il d.l.vo n. 77 del 1995 il settore di specie ha trovato un'organica e compiuta sistematicità attraverso: *a)* più rigide regole di contabilizzazione; *b)* la ridefinizione di limiti gestionali; *c)* la riformulazione degli equilibri di bilancio.

Per quanto concerne il primo aspetto, occorre tener presente che la puntuale osservanza delle regole di contabilizzazione costituisce elemento fondamentale per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

In tal senso è da leggersi la più precisa concettualizzazione, contenuta nel decreto 77, degli accertamenti e degli impegni; anche se per questi ultimi una modifica introdotta con il successivo d.l.vo n. 336 del 1996 ha qualificato come impegni anche le prenotazioni di spesa riferite a procedure di gara bandite prima della fine dell'esercizio e non conclusa entro tale data.

Analoghe considerazioni sono da farsi sia in ordine alla richiesta fondatezza dei dati previsionali di entrata e di spesa, sia circa la puntualità delle verifiche sugli andamenti degli accertamenti e degli impegni in corso d'esercizio, sia ancora in merito alla copertura delle deliberazioni di spesa, tenendo conto non solo degli stanziamenti iscritti, ma anche della loro effettività e, quando occorra, dello stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata.

La corretta applicazione delle norme sugli accertamenti non dovrebbe consentire quei fenomeni di sovrastima delle entrate, utilizzate in passato per coprire risultati negativi di gestione.

Per quanto riguarda gli impegni, si evidenzia che gli stessi, di regola, conseguono soltanto a provvedimenti che creano obbligazioni verso terzi, determinando, quindi, un'inversione di tendenza rispetto alla precedente prassi caratterizzata dal frequente ricorso ad impegni di massima, i quali finivano per incrementare i residui passivi.

In sostanza, con le nuove regole introdotte dal decreto 77 si viene a dare maggiore certezza ai dati gestori e un contenuto economico a fatti finanziari, riallineando accertamenti e impegni a crediti e debiti.

A tali regole andranno ad aggiungersi alcune altre per effetto dell'introduzione della contabilità economica e del relativo conto.

Queste ultime - a seguito di una prima fase di sperimentazione - verranno esaminate tenendo conto che gli aspetti di maggior rilievo sembrano essere quelli concernenti la valutazione dei costi e dei ricavi, le permutazioni patrimoniali e l'applicazione del principio della competenza economica.

Devesi poi evidenziare che accanto alle regole testé esposte, l'ordinamento pone agli amministratori limiti gestionali volti a garantire gli equilibri di bilancio ai fini del buon andamento della finanza locale nel suo complesso ed all'ordinato svolgersi, nel tempo, dell'azione amministrativa dei singoli enti.

Tali limiti riguardano in particolare:

- la copertura delle spese correnti con le entrate correnti, integrate da entrate previste da leggi;
- l'individuazione dei modi di finanziamento degli investimenti e dei modi dell'indebitamento nel limite del 25% delle entrate ordinarie;

- la priorità del ripiano dei debiti fuori bilancio con l'utilizzazione dei fondi non vincolati dell'avanzo d'amministrazione, con le disponibilità nascenti dall'alienazione dei beni patrimoniali, con i proventi derivanti da mutui contratti allo scopo;
- vincoli di destinazione allo scopo per contributi straordinari di altre amministrazioni e trasferimenti regionali per funzioni delegate;
- vincoli nell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione. Al riguardo, si considera che, con recente modifica normativa, sono state nuovamente previste le spese "*una tantum*", con la conseguenza di consentire l'utilizzazione delle entrate straordinarie per coprire capitoli di spesa carenti, mentre il finanziamento delle spese correnti straordinarie può essere assicurato con l'avanzo di amministrazione.

Il sistema trova il punto di chiusura nel pareggio finanziario complessivo, che ha, di per sé, contenuto descrittivo e assume concreta significatività soltanto qualora vengano rispettate le regole di contabilizzazione e tutti i vincoli gestionali.

Accanto al pareggio finanziario, l'ordinamento pone l'equilibrio economico-finanziario che dà la misura del grado di autosufficienza degli enti.

Detto equilibrio economico-finanziario completa il risultato dell'equilibrio di parte corrente in senso stretto con la quota parte del capitale dei mutui e dei prestiti, ed il differenziale positivo consente l'assunzione della copertura dell'indebitamento.

All'interno del sistema assumono particolare rilievo:

- l'equilibrio fra entrate in conto capitale e per l'accensione di prestiti e spese in conto capitale;
- l'equilibrio tra entrate finali e spese finali, come saldo netto da finanziare o da impiegare;
- l'equilibrio fra entrate e spese da servizi per conto terzi.

Devesi comunque evidenziare che quando il sistema di contabilità economica sarà andato completamente a regime, si determinerà, nel conto economico, un risultato d'esercizio diverso da quello conseguente alla contabilità finanziaria; e ciò per effetto della differente incidenza del criterio della competenza e dei fatti economici non aventi contenuto finanziario.

Devesi altresì sottolineare che, mentre gli equilibri finanziari degli enti pubblici forniscono precise indicazioni sull'andamento della gestione, gli equilibri economici (degli stessi enti) possono dare soltanto elementi di tendenza, in mancanza di puntuali riscontri di mercato.

L'ordinamento ha posto anche norme di garanzia, prevedendo:

- l'obbligo del mantenimento degli equilibri di bilancio non solo in sede previsionale, ma anche in corso d'esercizio;
- il ripristino (sempre in corso d'esercizio) di eventuali squilibri;
- modalità e tempi del rientro oltre l'esercizio;
- la nomina di un commissario ad acta quale sanzione per la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio.

Da ultimo si fa presente - come già accennato nel precedente §. 1.1 - che la legge n.127 del 1997 ha mantenuto il carattere di principio a tutte le norme del d.l.vo 77, che riguardano la materia, modificando l'iniziale disegno di legge che rendeva derogabili il mantenimento degli equilibri di bilancio in corso di esercizio, i modi ed i tempi del rientro, il limite di indebitamento del 25% delle entrate ordinarie.

1.2.1 Indagine conoscitiva

Nel precedente paragrafo è stato esaminato il sistema degli equilibri di bilancio, così come disciplinato dal d. l.vo n.77 del 1995, successivamente modificato, ed è stata anche evidenziata la sua significatività per il corretto andamento delle gestioni.

Si ricordano, in particolare, la disciplina dell'accertamento e dell'impegno che è entrata in vigore nel 1995, la modifica, intervenuta nel 1996, per la definizione dell'impegno, l'introduzione graduale degli ammortamenti effettivi a partire dal 1998.

Poichè il sistema trova il suo momento di chiusura nell'articolo 36 del citato decreto legislativo, la Sezione ha ritenuto di completare la trattazione dell'argomento, monitorando i contenuti delle delibere di province e comuni, adottate ai sensi del comma 2 dello stesso articolo ed allegate al conto 1995.

La rilevazione si pone il duplice scopo di seguire lo stato di attuazione, da parte degli enti del nuovo ordinamento finanziario-contabile in uno dei suoi aspetti più rilevanti e di evidenziare il formarsi di possibili situazioni prodromiche di dissesto, ma sconta per il 1995, un'area di indeterminatezza dovuta all'obbligo di adottare la deliberazione solo in caso di situazioni da ripianare, obbligo esteso poi anche al permanere degli equilibri di bilancio seguito della modifica introdotta all'articolo 36 del d.l.vo n.336 del 1996.

I dati presi in considerazione hanno riguardato:

- la consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti ed il disavanzo di amministrazione alla data del 31 dicembre 1994, come indicazione di situazioni deficitarie pregresse;
- la consistenza ed i tempi della manovra di rientro, come capacità di riassorbire situazioni di squilibrio al 30 settembre 1995;
- l'incidenza sul riequilibrio dell'alienazione dei beni patrimoniali disponibili e dei mutui a ripiano, come entrate particolari rispetto alle ordinarie disponibilità in corso di esercizio.

La rilevazione ha riguardato 1425 enti di competenza, di cui 944 hanno adottato la deliberazione prescritta, 370 hanno comunicato di non averla adottata, 108 non hanno risposto, 3 sono in dissesto nell'anno 1995.

Fra gli inadempienti figurano le amministrazioni provinciali di Livorno, Prato, Benevento, Foggia, Taranto, Crotone, Agrigento ed i comuni di Varese, L'Aquila, Capua, Maddaloni, Galatina, Crotone, Agrigento, Gela, Augusta, Marsala, Nuoro, con prevalenza, comunque di enti del sud e delle isole.

L'esposizione dei dati esclude quindi i 108 enti inadempienti, i 3 dissestati, ed i 370 che non hanno adottato la deliberazione.

Si considerano, pertanto, 944 enti, costituenti circa il 66% del totale di 1425 di competenza della Sezione. *(vedi allegato 1)*

Fra le situazioni pregresse da riassorbire i dati sui debiti fuori bilancio, dichiarati al 31 dicembre 1994 e che comprendono tutti quelli precedente contratti, riconoscibili e non ripianati, riguardano 221 enti; per altri 414 enti risulta chiaramente indicata la non esistenza di debiti, per 38 manca la quantificazione e per 271 mancano del tutto indicazioni.

Per i 221 enti che hanno quantificato i debiti fuori bilancio la somma complessiva ammonta a 352.847 milioni.

In merito a quanto sopra, occorre precisare che la rilevazione non ha fra i suoi scopi quello di verificare l'effettività reale dei debiti fuori bilancio esistenti al 31 dicembre 1994, ma si limita a dar conto di quelli esposti nelle deliberazioni esaminate allegati ai conti 1995.

Il disavanzo di amministrazione a chiusura dell'esercizio 1994 viene esposto solo da 22 enti su 944, per una somma complessiva di 39.585 milioni, nella quale assume particolare rilievo il disavanzo del Comune di Lucca per 23.268 milioni ed, in minor misura, di Sassari per 3.449 milioni.

Le situazioni deficitarie al 31 dicembre 1994, comprensive dei debiti e dei disavanzi, erano pari a 392.432 milioni. Le manovre di rientro nel triennio 1995-1997 hanno riguardato la somma complessiva di 387.105 milioni e precisamente 231.756 milioni per l'esercizio 1995, 83.318 milioni per l'esercizio 1996 e 72.031 milioni per l'esercizio 1997.

Gli enti interessati da tali manovre sono stati complessivamente 234 di cui ben 232 hanno utilizzato disponibilità dal 1995, 62 del 1996 e 53 del 1997, evidenziando per gli enti che utilizzano l'intero triennio una certa difficoltà di recupero.

L'importo complessivo della manovra di rientro espone, quindi, una somma leggermente inferiore alla situazione deficitaria di fine esercizio, tenendo conto di enti che non hanno ripianato completamente nel triennio. Si segnala che 30 enti non hanno ripartito le somme da ripianare distintamente per anno, ma hanno espresso semplicemente la volontà di ripartirli nel triennio: nella rilevazione la somma è stata ripartita in cifre uguali per il triennio 1995-1997. Poichè si tratta complessivamente di 114.700 milioni, di cui 70 relativi al comune di Cagliari, nella rilevazione del prossimo esercizio sarà verificato l'avvenuto adempimento per la quota del 1996.

Per verificare la realizzazione o meno della manovra di rientreo per la quota programmata per il 1995 sono stati posti a raffronto i dati relativi alle situazioni deficitarie (debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione) al 1994 ed i disavanzi di amministrazione a chiusura dell'esercizio 1995.

Rispetto ai 234 enti che esponevano, al settembre 1995, situazioni deficitarie al 1994, 23 enti hanno avuto disavanzi accertati al 1995 e solo per questi è stato effettuato il raffronto. *(vedi allegato 2)*

Dalla rilevazione emergono 13 situazioni in miglioramento a dimostrazione di una certa capacità di recupero nel tempo, 1 mantiene la stessa quantificazione, mentre 9 vedono aggravarsi, in qualche caso anche significativamente, lo squilibrio di bilancio e costituiscono un primo segnale di possibile futuro dissesto.

Il dato del disavanzo previsto dalle deliberazioni per l'esercizio 1995, riguarda solo 106 enti su 944, mentre 658 non espongono disavanzo e 180 pur richiamandolo non lo quantificano.

Il disavanzo previsto, al 30 settembre 1995, dai 106 enti ammonta complessivamente a 129.187 milioni, mentre, i dati rilevati a chiusura dell'esercizio 1995 indicano in disavanzo solo 4 enti per un importo complessivo di 2.583 milioni. *(vedi allegato 3)*

Ne consegue che una parte molto rilevante del disavanzo previsto per 1995 è stato riassorbito in corso di esercizio.

Per quanto concerne, infine, i modi di copertura la rilevazione evidenzia che solo 9 enti hanno comunicato di aver alienato beni per una somma complessiva di 17.718 milioni, mentre altri 30 enti hanno previsto l'alienazione di beni ma non hanno indicato la quantificazione del ricavato o del ricavabile.

Il ricorso a mutui ha riguardato, invece, 20 enti per una somma complessiva di 33.705 milioni, mentre altri 32 enti hanno comunicato di aver fatto ricorso allo stesso modo di finanziamento senza indicare la quantificazione.

La rilevazione, pur fornendo indicazioni di tendenza, rimane, tuttavia, incompleta per la mancanza di dati relativi a :

- 108 enti inadempienti;[1]
- 370 enti che non hanno adottato la deliberazione;[2]
- 271 enti che non hanno fornito nella deliberazione indicazioni sull'esistenza o meno di debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1994.

Sul piano sostanziale la norma dell'articolo 36, comma 2, sembra aver trovato, nel primo anno una ragionevole applicazione, anche se i suoi effetti devono essere valutati in un periodo di tempo più lungo, considerando anche l'impatto che la nuova disciplina sugli accertamenti e sugli impegni può avere avuto nel conto 1995.

Nei limiti della rilevazione è, in particolare, emersa la tendenza al recupero dei debiti fuori bilancio, anche se per alcuni casi di rilevante importo possono sussistere dubbi sull'effettivo perseguimento dello scopo negli esercizi del triennio 1995-1997. D'altra parte anche il riassorbimento in corso di esercizio del disavanzo previsto al 30 settembre 1995 sembra dimostrare la capacità di molti enti assicurare il riequilibrio di bilancio con disponibilità reperibili nell'esercizio.

D'altra parte maggior certezza e trasparenza di dati potranno discendere a partire dal 1996 dall'obbligo, introdotto dal d.l.vo n.336/1996, per tutte le amministrazioni di dar conto della situazione di bilancio sia in equilibrio che in squilibrio.

---

[1] 3 enti non sono stati presi in considerazione perchè in dissesto.

[2] La mancata adozione della deliberazione, secondo quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, dovrebbe essere sintomatica di situazioni di equilibrio di bilancio, situazioni per le quali, però, non è stato possibile acquisire elementi di riscontro.

Allegato 1

SQUILIBRI 1994	NUMERO ENTI	IMPORTI	IMPORTI ZERO	N.ENTI SENZA QUANT.NE	ENTI SENZA INDICAZIONI	TOTALE
DBF 1994	221	352.846.572.231	414	38	271	944
DISAVANZO DI AMM.NE 1994	22	39.584.970.612	922	0	0	944

DISAVANZO PREVISTO NEL 1995	106	129.186.786.231	658	180	0	944

Piano di rientro

ART. 36 1995	232	231.755.991.799	700	12	0	944
ART. 36 1996	62	83.318.070.763	873	9	0	944
ART. 36 1997	53	72.030.815.158	882	9	0	944

Mezzi di copertura

ALIENAZIONE DI BENI	9	17.717.797.477	904	30	1	944
MUTUI RIPIANO IMPORTO	20	33.705.044.995	891	32	1	944

Allegato 2

DATI ESPOSTI IN MIGLIAIA

ENTE	PR.	CL.	DBF	DIS.AMM.94	MANOVRA RIENTRO 95 PREV.	DIS.95
NEMBRO	BG	06	17.580	684.317	701.897	160.156
GARLASCO	PV	05		182.687	182.287	1.145.710
LUCCA	LU	08	25.712.930	23.268.327	16.327.086	23.268.327
AULLA	MS	06		716.748	238.916	569.363
FIVIZZANO	MS	06		173.564	45.103	44.718
PONTREMOLI	MS	05		902.251	254.527	731.363
LORETO	AN	06		22.020	22.020	750.492
CORI	LT	06		128.978	128.978	1.617.467
PONTINIA	LT	06	12.662	169.699	67.566	432.597
CAVE	RM	05		777.905	259.302	408.978
MONTEROTONDO	RM	07	1.965.300	142.624	258.924	4.368.480
PIEDIMONTE MATESE	CE	06		85.896	85.896	1.350.772
POZZUOLI	NA	08		1.395.582	1.395.581	897.057
CONVERSANO	BA	07		420.775	420.775	2.275.022
MONTESCAGLIO	MT	06	962.827	2.410.081	962.827	1.963.130
AVIGLIANO	PZ	06		316.431	105.477	287.910
CASTROLIBERO	CS	06	968.692	1.534.274	834.322	1.278.530
RENDE	CS	07		302.876	100.823	302.876
S. GIOVANNI IN FIORE	CS	06	1.234.019	1.210.214	760.074	1.376.178
SOVERATO	CZ	06		47.469	15.823	1.790.699
VIBO VALENTIA	VV	07	501.617	1.243.072	991.763	4.206
OZIERI	SS	06	1.397.843		5.188	935.943
SASSARI	SS	09		3.449.180	3.449.180	5.903.018

Allegato 3

Enti con disavanzo di amministrazione esposto al 30 settembre 1995

REGIONE	ENTE	PR	CL	DIS.PREV.95	DIS. ACCERTATO CHIUSURA ES. 95
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	2.757.500.000	0
PIEMONTE	NOVI LIGURE	AL	07	299.200.000	0
PIEMONTE	VALENZA	AL	07	591.808.000	0
PIEMONTE	CANELLI	AT	06	700.000.000	0
PIEMONTE	NIZZA MONFERRATO	AT	06	20.000.000	0
PIEMONTE	CAMERI	NO	05	265.000.000	0
PIEMONTE	CARIGNANO	TO	05	132.460.795	0
PIEMONTE	GASSINO TORINESE	TO	05	216.049.241	0
PIEMONTE	PIOSSASCO	TO	06	219.509.245	0
PIEMONTE	GATTINARA	VC	05	202.560.000	0
LOMBARDIA	OSIO SOTTO	BG	05	190.000.000	0
LOMBARDIA	ROMANO DI LOMBARDIA	BG	06	432.933.000	0
LOMBARDIA	ZOGNO	BG	05	615.000.000	0
LOMBARDIA	GARDONE VAL TROMPIA	BS	06	66.598.431	0
LOMBARDIA	MANERBIO	BS	06	278.260.826	0
LOMBARDIA	COMO	CO	08	6.565.337.283	0
LOMBARDIA	GALBIATE	LC	05	523.367.000	0
LOMBARDIA	LODI	LO	07	1.500.000.000	0
LOMBARDIA	CARATE BRIANZA	MI	06	19.000.000	0
LOMBARDIA	CESANO BOSCONE	MI	07	678.446.024	0
LOMBARDIA	COLOGNO MONZESE	MI	07	3.455.943.000	0
LOMBARDIA	CORSICO	MI	07	1.261.812.123	0
LOMBARDIA	MEDIGLIA	MI	05	247.000.000	0
LOMBARDIA	MELEGNANO	MI	06	549.529.641	0
LOMBARDIA	PESCHIERA BORROMEO	MI	06	2.106.300.000	0
LOMBARDIA	RESCALDINA	MI	06	524.285.879	0
LOMBARDIA	CARONNO PERTUSELLA	VA	06	319.466.537	0
LOMBARDIA	GALLARATE	VA	07	500.000.000	0
LIGURIA	ALBENGA	SV	07	162.131.627	0
LIGURIA	VADO LIGURE	SV	05	336.000.000	0
VENETO	MOGLIANO VENETO	TV	07	1.297.000.000	0
VENETO	MAROSTICA	VI	06	320.000.000	0
VENETO	SAN PIETRO IN CARIANO	VR	06	273.506.720	0
FRIULI V. GIULIA	GRADO	GO	05	847.385.924	0
FRIULI V. GIULIA	DUINO AURISINA	TS	05	226.770.000	0
EMILIA ROMAGNA	ANZOLA DELL'EMILIA	BO	06	136.157.000	0
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BO	10	5.060.000.000	0

Allegato 3

Enti con disavanzo di amministrazione esposto al 30 settembre 1995

REGIONE	ENTE	PR	CL	DIS.PREV.95	DIS. ACCERTATO CHIUSURA ES. 95
EMILIA ROMAGNA	BUDRIO	BO	06	610.000.726	0
EMILIA ROMAGNA	CASTEL MAGGIORE	BO	06	96.421.361	0
EMILIA ROMAGNA	OZZANO DELL'EMILIA	BO	05	65.000.000	0
EMILIA ROMAGNA	SASSO MARCONI	BO	06	463.699.224	0
EMILIA ROMAGNA	COMACCHIO	FE	07	469.600.000	0
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI FORLI'-CESENA	FO		3.000.000.000	0
EMILIA ROMAGNA	CARPI	MO	08	495.057.467	0
EMILIA ROMAGNA	SPILAMBERTO	MO	06	224.000.000	0
EMILIA ROMAGNA	COLLECCHIO	PR	06	711.341.470	0
EMILIA ROMAGNA	PARMA	PR	09	7.693.394.624	0
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	09	7.082.231.403	0
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI REGGIO NELL'EMILIA	RE		1.692.000.000	0
EMILIA ROMAGNA	CAVRIAGO	RE	05	507.684.630	0
EMILIA ROMAGNA	REGGIOLO	RE	05	345.500.000	0
EMILIA ROMAGNA	SANT'ILARIO D'ENZA	RE	05	155.177.000	0
TOSCANA	BUCINE	AR	05	120.585.000	0
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	LI	06	336.622.707	0
TOSCANA	AULLA	MS	06	875.500.000	569.348.398
TOSCANA	CARRARA	MS	08	806.453.023	0
TOSCANA	PONTREMOLI	MS	05	328.000.000	731.363.341
TOSCANA	CASTELFRANCO DI SOTTO	PI	06	131.000.000	0
TOSCANA	VECCHIANO	PI	06	445.809.122	0
TOSCANA	SIENA	SI	07	788.619.638	0
UMBRIA	A.P. DI PERUGIA	PG		1.591.900.000	0
MARCHE	ANCONA	AN	09	3.235.000.000	0
MARCHE	FILOTTRANO	AN	05	42.234.741	0
MARCHE	OSIMO	AN	07	1.625.930.791	0
MARCHE	MACERATA	MC	07	952.000.000	0
MARCHE	CAGLI	PS	05	34.321.951	0
MARCHE	PESARO	PS	08	7.700.000.000	0
LAZIO	A.P. DI ROMA	RM		7.171.267.000	0
LAZIO	LADISPOLI	RM	06	202.303.292	0
ABRUZZO	A.P. DI L'AQUILA	AQ		1.653.704.055	0
ABRUZZO	A.P. DI CHIETI	CH		1.985.306.601	0
ABRUZZO	ALBA ADRIATICA	TE	05	101.750.656	0
CAMPANIA	ARIANO IRPINO	AV	07	114.098.410	0
CAMPANIA	AVERSA	CE	07	867.629.001	0

Allegato 3

Enti con disavanzo di amministrazione esposto al 30 settembre 1995

REGIONE	ENTE	PR	CL	DIS.PREV.95	DIS. ACCERTATO CHIUSURA ES. 95
CAMPANIA	CASERTA	CE	08	3.391.367.285	0
CAMPANIA	ORTA DI ATELLA	CE	06	236.024.508	0
CAMPANIA	PIEDIMONTE MATESE	CE	06	324.476.353	0
CAMPANIA	BOSCOREALE	NA	07	600.850.000	0
CAMPANIA	BOSCOTRECASE	NA	06	215.739.991	0
CAMPANIA	POMPEI	NA	07	465.767.000	0
CAMPANIA	TRECASE	NA	05	234.644.775	0
CAMPANIA	AGROPOLI	SA	06	175.663.705	0
PUGLIA	TORRE SANTA SUSANNA	BR	06	3.509.502	0
PUGLIA	TORREMAGGIORE	FG	06	36.715.076	0
PUGLIA	VIESTE	FG	06	353.813.833	0
PUGLIA	SAVA	TA	06	235.964.868	0
PUGLIA	TARANTO	TA	09	5.104.048.520	0
CALABRIA	A.P. DI COSENZA	CS		1.185.000.000	0
CALABRIA	BISIGNANO	CS	06	398.292.483	0
CALABRIA	CASTROLIBERO	CS	06	1.777.112.073	1.278.529.574
CALABRIA	LUZZI	CS	06	216.815.252	0
CALABRIA	RENDE	CS	07	5.920.000.000	0
CALABRIA	SCALEA	CS	05	760.055.657	0
CALABRIA	CATANZARO	CZ	08	3.229.816.319	0
CALABRIA	A.P. DI REGGIO DI CALABRIA	RC		3.478.687.044	0
CALABRIA	BAGNARA CALABRA	RC	06	70.000.000	0
CALABRIA	GIOIA TAURO	RC	06	318.574.178	0
CALABRIA	MELITO DI PORTO SALVO	RC	06	284.019.000	0
CALABRIA	POLISTENA	RC	06	22.429.145	0
CALABRIA	ROSARNO	RC	06	573.311.370	0
CALABRIA	TAURIANOVA	RC	06	421.931.381	0
CALABRIA	VIBO VALENTIA	VV	07	1.428.752.357	501.616.046
SICILIA	CALTANISSETTA	CL	08	4.213.943.123	0
SICILIA	GRAMMICHELE	CT	06	820.000.000	0
SARDEGNA	CAGLIARI	CA	09	3.996.009.625	0
SARDEGNA	SANT'ANTIOCO	CA	06	75.989.619	0

1.3 Situazioni deficitarie e dissesti

Tra i principi contabili stabiliti dal decreto legislativo n. 77 del 25 febbraio 1995 riveste un particolare rilievo la salvaguardia degli equilibri di bilancio, che si riallaccia all'indirizzo normativo già tracciato con l'articolo 1 bis del decreto legge n.318 convertito nella legge n.488 del 1986, quale obiettivo prioritario nel momento in cui agli enti locali è assicurata gradualmente una sempre più estesa autonomia.

Questione che si pone è quella degli strumenti conoscitivi da utilizzare per effettuare periodicamente verifiche degli equilibri al fine di apportare con tempestività, in caso di rilevato squilibrio, i necessari correttivi.

1.3.1 L'esposizione dei dati finanziari

Una prima esigenza è quella di operare una corretta e completa determinazione dei dati finanziari che costituiscono la base conoscitiva per le valutazioni dei risultati che, secondo quanto previsto dall'articolo 36 del decreto legislativo n.77 del 1995, devono essere effettuate - come si è già visto nel precedente paragrafo - periodicamente e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno.

E' di notevole importanza che i dati finanziari esposti nei documenti contabili siano caratterizzati da un alto grado di attendibilità dovendo gli interventi per garantire gli equilibri partire dall'analisi dei risultati della gestione di competenza e della gestione dei residui e sulla base di questi ultimi effettuare delle previsioni sui risultati che potranno essere conseguiti a fine esercizio. Acquista particolare rilievo l'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi prevista dal terzo comma dell'articolo 70 del decreto legislativo n.77/1995.

1.3.2 I debiti fuori bilancio

Una seconda esigenza è quella di accertare l'entità delle situazioni debitorie non ricondotte nei documenti contabili che devono essere necessariamente tenute presenti in sede di valutazione degli equilibri finanziari. Il fenomeno è quello dei debiti fuori bilancio disciplinato per la prima volta nel 1986 (art.1 bis del D.L. 1° luglio 1986, n.318 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 1986, n.488) sul quale la Corte riferisce periodicamente al Parlamento secondo quanto previsto dall'articolo 28 della legge 29 ottobre 1987, n.440. I risultati dell'indagine sulle gestioni deficitarie della Campania sono contenuti nel volume III del presente referto.

E' necessario che per ciascun ente si pervenga ad una esatta quantificazione di tutti i debiti fuori bilancio, operazione non facilmente perseguibile in considerazione della vigente normativa contenuta nell'articolo 37 del decreto legislativo n.77/1995 che consente agli enti locali il riconoscimento dei soli debiti fuori bilancio riconducibili a tipologie tassativamente previste.

Per avere l'esatta cognizione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio che all'ente locale potrebbero fare capo, non è sufficiente la rilevazione dei debiti riconosciuti e non ancora ripianati, dei debiti riconoscibili in quanto rientranti nelle cinque tipologie previste dall'articolo 37 sopracitato ma non ancora formalmente riconosciuti, ma sarebbe necessario conoscere anche quelle situazioni debitorie esistenti ma non riconoscibili essendo scaduti i termini per il loro riconoscimento.

Dopo il riconoscimento straordinario dei debiti del 1989 (vedi art.24 del D.L. 2 marzo 1989, n.66 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 1989, n.144) con l'articolo 12 bis del D.L. 12 gennaio 1991, n.6 convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n.80 è stato fissato quale termine perentorio per l'adozione della deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio il 15 luglio 1991 ed è stato consentito il riconoscimento dei debiti sorti in epoca antecedente l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n.142. Il sistema adottato rende difficile l'accertamento delle pendenze che risalgono a periodi precedenti l'entrata in vigore della legge n.142/1990 ma che non hanno ottenuto il riconoscimento entro il termine del 15 luglio 1991 e di quelle, non rientranti nelle cinque tipologie sopracennate, sorte dopo l'entrata in vigore della legge n.142/1990.

Dopo il 15 luglio 1991 il riconoscimento dei debiti fuori bilancio è stato di fatto rimesso alla sede giurisdizionale su iniziativa dei creditori ad eccezione dei debiti riguardanti la copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni, procedure espropriative per opere di pubblica utilità, fatti e provvedimenti ai quali non hanno concorso interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente e ricapitalizzazioni di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Una valutazione degli equilibri di bilancio che non tenga conto degli elementi finora illustrati avrebbe il carattere della parzialità e, non evidenziando tutte le situazioni debitorie di cui l'ente potrebbe essere chiamato a rispondere, porterebbe a celare anche squilibri gravi destinati a manifestarsi e ad incidere nel tempo.

1.3.3 Gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie

Con l'obiettivo di prevenire la creazione di situazioni gestionali in grave squilibrio è stato introdotto nell'ordinamento degli enti locali, con l'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, un metodo per individuare gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie da sottoporre ai controlli centrali sulle piante organiche, sulle assunzioni di personale e sui tassi di copertura del costo dei servizi.

Gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie sono quelli che dal conto consuntivo presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio evidenziate con parametri obiettivi fissati con decreto del Ministro dell'interno. Per la rilevazione delle situazioni a rischio, dovendo operare su un numero di oltre 8.000 soggetti, è stato scelto lo strumento degli indicatori finanziari. Dei dodici parametri stabiliti dal Ministero dell'interno, che devono essere allegati al certificato del conto consuntivo, un rilievo particolare è stato dato alle spese per il personale in servizio che, se superiori al 50% del totale delle spese correnti, determinano la sottoposizione ai controlli centrali. Al di fuori del parametro relativo alle spese per il personale, l'ente deve dichiarare almeno sei parametri eccedenti rispetto alle percentuali indicate per essere dichiarato strutturalmente deficitario.

La Corte condivide l'utilizzo di indicatori per la valutazione delle situazioni gestionali e auspica un loro graduale affinamento in relazione alle specificità delle diverse realtà presenti sul territorio. Ritiene inoltre che debba essere dato maggior peso, per la loro diretta incidenza sugli equilibri finanziari, alla presenza di debiti fuori bilancio richiedendo la loro quantificazione.

1.3.4 L'istituto del dissesto

Il massiccio riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha posto all'attenzione del legislatore il problema di equilibri finanziari così compromessi da non consentire una ripresa

nonostante la possibilità di poter pianificare il riassorbimento dei debiti in un periodo di cinque anni prevista dalla legge n.144 del 1989.

E' con l'articolo 25 della sopraindicata legge che viene introdotto nell'ordinamento l'istituto del dissesto da utilizzare per le amministrazioni che si trovano in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari. La disciplina in esso contenuta prevedeva che l'amministrazione, autonomamente valutata la esistenza di condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, dovesse approvare un piano di risanamento finanziario per provvedere alla copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e per il consolidamento e il pareggio finanziario della gestione dell'ente. Per il raggiungimento di tale ultima finalità l'ente doveva elaborare una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato attraverso l'attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti, provvedendo in particolare alla rideterminazione della pianta organica nel caso in cui il rapporto dipendenti - abitanti avesse superato quello medio della fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Gli effetti della deliberazione del piano di risanamento da parte dell'ente erano costituiti dalla sospensione dei termini per la deliberazione del bilancio fino al decreto di approvazione del piano e dalla sospensione delle azioni esecutive dei creditori dell'ente.

Il piano di risanamento predisposto dall'ente era sottoposto alla commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno alla quale era affidata la complessa istruttoria che si concludeva con l'approvazione del piano di risanamento con decreto del Ministro dell'interno. Con lo stesso decreto poteva essere autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per la copertura del disavanzo e dei debiti fuori bilancio. A seguito dell'approvazione del piano l'attività dell'ente subiva limitazioni in particolare per quanto riguarda l'assunzione di mutui per investimenti e le variazioni delle piante organiche.

Anche per effetto del riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio, il fenomeno dei debiti fuori bilancio ha assunto proporzioni rilevanti e la definizione delle situazioni debitorie ha registrato ritardi determinati dalle concrete difficoltà derivanti dal rapporto tra gli enti locali dissestati e gli organi centrali ai quali era affidata l'attività istruttoria.

Una prima revisione delle procedure è intervenuta con l'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n.8 convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68 definito nelle sue modalità applicative con il D.P.R. 24 agosto 1993, n.378.

Le innovazioni introdotte hanno riguardato in primo luogo l'obbligatorietà della deliberazione di dissesto in presenza non solo di condizioni che non garantiscano l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ma anche di crediti liquidi ed esigibili di terzi non fronteggiabili dall'ente ovvero del mancato rispetto dei termini per la estinzione dei debiti fuori bilancio rateizzati a norma dell'articolo 24 della citata legge n.144 del 1989. La deliberazione di dissesto non è revocabile e può essere adottata solo se non è stato deliberato il bilancio per il relativo esercizio. Dalla data di deliberazione del dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazioni monetarie e non possono essere promosse nuove azioni esecutive.

L'introdotta procedura prevedeva che l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregressi e l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti venisse sottratta agli organi ordinari dell'ente ed affidata ad un commissario straordinario liquidatore per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e ad una commissione straordinaria di liquidazione, composta da tre membri, per i comuni con più di 5.000 abitanti

e per le province, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. Tali organi avevano diritto di accesso a tutti gli atti dell'ente locale nonché di utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente. Agli organi straordinari di liquidazione era affidato l'accertamento delle attività e la definizione delle passività riguardanti gli esercizi pregressi e la presentazione di un piano di estinzione dei debiti. Era stata una prima risposta all'esigenza di decentramento delle attività istruttorie che doveva rendere possibile una riduzione dei tempi per l'accertamento delle situazioni debitorie.

Il piano di estinzione, istruito dalla commissione di ricerca sulla finanza locale, doveva essere sottoposto all'approvazione del Ministero dell'interno che autorizzava l'organo straordinario della liquidazione all'alienazione dei beni e delle altre attività e all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per la copertura del fabbisogno accertato. Acquisito il mutuo l'organo straordinario doveva provvedere alla liquidazione dei debiti nei limiti della massa attiva disponibile.

Entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, l'ente doveva elaborare un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato che, sempre previa istruttoria della commissione di ricerca per la finanza locale, era approvato con decreto del Ministro dell'interno e consentiva all'ente di riprendere la normale gestione, avendo stralciato la situazione debitoria pregressa. La scissione delle competenze tra organo straordinario al quale era affidata la gestione del pregresso, antecedente la dichiarazione del dissesto, e gli organi istituzionali dell'ente, ai quali era richiesta l'impostazione in equilibrio di un nuovo bilancio, avrebbe dovuto consentire di riportare la gestione dell'ente alla normalità in tempi brevi senza dover attendere la conclusione delle operazioni dirette al risanamento.

1.3.5 Il capo VII del decreto legislativo n.77 del 1995

Le innovazioni introdotte non hanno ottenuto i risultati sperati in termini di accelerazione delle procedure e di conseguente riduzione dei tempi per cui si è pervenuti al riordino dell'intera materia con il decreto legislativo n.77 del 1995 modificato dal decreto legislativo n.336 del 1996.

Le novità più significative emergono già nella fase di avvio della procedura. La dichiarazione di dissesto non è più lasciata solo all'iniziativa degli organi dell'ente ma, in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, è previsto un intervento sollecitatorio nei confronti dell'ente da parte dell'organo regionale di controllo.

Il primo adempimento successivo alla dichiarazione di dissesto è costituito dalla deliberazione per le imposte e tasse locali, eccetto per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di aliquote e tariffe di base nella misura massima consentita e per quanto riguarda l'I.C.I.A.P. di limiti reddituali che determinino gli importi massimi del tributo. La deliberazione non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni. L'ente è quindi ora tenuto in modo più incisivo a creare in anticipo rispetto alla approvazione del bilancio riequilibrato le condizioni per acquisire il maggior volume possibile di entrate.

Ulteriore impegno che incombe sugli organi istituzionali dell'ente è la elaborazione di una ipotesi di bilancio di previsione che realizzi il riequilibrio della gestione mediante l'attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti. In particolare per quanto riguarda la spesa per il personale, l'ente dovrà rideterminare la pianta organica dichiarando eccedente il personale in esubero rispetto ai rapporti medi dipendenti - popolazione stabiliti in sede ministeriale.

Le disposizioni contenute nell'articolo 92 del decreto legislativo n.77 del 1995 hanno confermato la precedente disciplina che affidava l'istruttoria e la decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato alla Commissione di ricerca sulla finanza locale, organo centrale operante presso il Ministero dell'interno. Poiché rilevanti sono le limitazioni nella gestione del bilancio previste dall'articolo 83 del sopraindicato decreto legislativo per l'ente in dissesto fino all'approvazione del bilancio una riduzione dei tempi per l'approvazione si potrebbe forse ottenere attribuendo le attività di verifica della validità dell'ipotesi di bilancio e l'approvazione della stessa ad autorità decentrate.

Ottenuta l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, ha inizio per la gestione dell'ente un periodo della durata di cinque anni durante il quale deve essere sottoposto a verifica il mantenimento dell'equilibrio astrattamente impostato nella ipotesi di bilancio e supportato dai provvedimenti che l'ente deve adottare in esecuzione delle prescrizioni contenute nel decreto ministeriale di approvazione. Sull'attuazione delle suindicate prescrizioni ministeriali e sui risultati della gestione, l'organo della revisione deve riferire trimestralmente al consiglio dell'ente e all'organo regionale di controllo. I primi risultati di una indagine condotta dalla Sezione sulle relazioni presentate dagli organi di revisione economico-finanziaria sono illustrati nel referto specifico contenuto nel cap. I del volume III.

Innovazioni si rilevano anche nella disciplina riguardante l'organo straordinario di liquidazione. Sono stati estesi i poteri organizzatori dell'organo per obbligare i responsabili dell'ente a fornire una più fattiva collaborazione per la rapida definizione del dissesto. Un primo intervento degli organi dell'ente è previsto in sede di rilevazione della massa passiva, che deve necessariamente prendere le mosse dalle situazioni debitorie registrate dall'ente. Ritardi o inadempienze - che come è noto frequentemente si verificano - hanno effetti negativi sul rispetto dei termini che il legislatore ha posto a carico dell'organo straordinario di liquidazione.

Nella rilevazione delle passività la normativa prevede una classificazione dei debiti fuori bilancio determinata dai termini stabiliti dalle disposizioni vigenti per la riconoscibilità dei debiti. I laboriosi accertamenti da compiere per la suddetta classificazione rendono più complessa l'attività di rilevazione e possono essere anch'essi causa di ritardi. Qui è da ribadire che, a fini di trasparenza delle gestioni e nello stesso interesse degli enti, sarebbe opportuno valutare la possibilità di consentire, a distanza di sei anni dal termine ultimo per il riconoscimento (15 luglio 1991), una riapertura dei termini per il riconoscimento di debiti fuori bilancio sorti dopo il 12 giugno 1990.

I debiti accertati sono inseriti in un piano di rilevazione delle passività e avverso il provvedimento, dell'organo straordinario, di diniego di inserimento del debito nel piano, è previsto il ricorso al Ministro dell'interno.

Sul fronte dell'accertamento della massa attiva, oltre alla verifica dei residui da riscuotere che esige la collaborazione dei responsabili dell'ente, una modifica rilevante riguarda il momento della concessione e la quantificazione del mutuo da assumere con la Cassa depositi e prestiti a totale carico dello Stato. Nel precedente sistema di finanziamento dei dissesti l'ente doveva dare copertura ai debiti fuori bilancio innanzitutto con risorse proprie , quindi con il ricavato dalla vendita di beni patrimoniali disponibili e, per la residua parte, il Ministero dell'interno autorizzava l'assunzione di un mutuo. Il nuovo sistema di finanziamento modifica l'ordine precedente e stabilisce che nella massa attiva debbano confluire: il mutuo finanziato dallo Stato determinato, per categorie di enti, secondo parametri fissati nel 4° comma dell'articolo 88 del decreto legislativo n.77 del 1995; i residui da ri-

scuotere; i ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati; la quota dell'avanzo di amministrazione non vincolata. Solo se necessario l'ente provvederà ad utilizzare anche i proventi derivanti dalle alienazioni di beni del patrimonio disponibile.

Il procedimento, ai fini della liquidazione e del pagamento della massa passiva, si conclude con la presentazione, da parte dell'organo straordinario, di un piano di estinzione delle passività che è sottoposto all'approvazione del Ministro dell'interno che in tale sede valuta la correttezza della formazione della massa passiva e la validità delle scelte nell'acquisizione delle risorse, avvalendosi del parere della Commissione di ricerca per la finanza locale. In allegato al provvedimento di approvazione sono individuati i debiti esclusi dalla liquidazione da porre a carico dei soggetti responsabili. E' da tener presente che i debiti esclusi dalla liquidazione, sulla base della specifica normativa in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, potrebbero comunque comportare degli oneri a carico degli enti secondo l'indirizzo giurisprudenziale che ritiene l'ente responsabile per indebito arricchimento nei casi in cui la prestazione a favore dell'ente è stata effettuata..

La procedura illustrata non ha consentito una accelerazione tale da eliminare ritardi, per cui risultano ancora non conclusi, alla fine del 1996, procedimenti di dissesto iniziati nel 1989 come risulta in dettaglio nel cap. I del volume III. L'esigenza di una ulteriore revisione delle procedure per la rilevazione ed il pagamento dei debiti conseguenti al dissesto finanziario, che porti alla loro semplificazione e a rapide soluzioni, ha trovato espressione nell'articolo 9 della legge n.127 del 15 maggio 1997 in sede di fissazione dei criteri per la legislazione delegata in materia di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali.

E' da ritenere che congrue soluzioni dovrebbero principalmente legarsi ad un completo decentramento delle attività oggi svolte in sede ministeriale e a forme di controllo concomitante dell'attività degli organi straordinari di liquidazione da svolgere sempre in sede periferica.

Un cenno merita, ancora in tema di risanamento, la possibilità che, per enti dissestati già risanati, si registrino un disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio non ripianabili e si pervenga, quindi, all'accertamento di un nuovo stato di dissesto. Tale circostanza ricorre con maggiore frequenza nei comuni con popolazione così esigua da non consentire, per ragioni strutturali, una gestione finanziaria in equilibrio (vedi cap. I del volume III).

Le soluzioni prospettate dalle norme non appaiono congrue in presenza di dissesti dovuti a squilibri strutturali connessi ad insufficienti dimensioni demografiche e/o a peculiari fattori socio-economici. La previsione di misure per il risanamento da adottare con provvedimento ministeriale " anche in deroga alle norme vigenti e comunque senza oneri a carico dello Stato, valutando il ricorso a forme associative e di collaborazione tra enti locali " (art. 98 decreto legislativo n. 77/95), può contribuire a ridurre i costi dei servizi , ma difficilmente otterrà il risultato di riportare in stabile equilibrio gestioni caratterizzate da un volume di entrate insufficiente per garantire alla comunità i servizi essenziali.

1.4 La ricostruzione degli inventari

1.4.1 L'evoluzione normativa concernente gli inventari ed il patrimonio

Le più recenti disposizioni in materia di inventari e patrimonio degli enti locali hanno una particolare valenza innovativa, che non può essere adeguatamente colta se non si considera anche, sia pure brevemente, la precedente realtà.

Prima del d.l.vo 25.2.1995, n. 77, inventari e conti patrimoniali di comuni e province erano ancora disciplinati dal testo unico approvato con r.d. 3.3.1934, n. 383, integrato all'occorrenza da un regolamento approvato con r.d. 12.2.1911, n. 297.

Da queste vecchie norme, era in effetti già previsto un inventario di tutti i beni, "demaniali e patrimoniali, mobili e immobili", da sottoporre a revisione "di regola ogni dieci anni" (art. 289 del r.d. n. 383 del 1934). Inoltre, era richiesto un "conto generale del patrimonio" che indicasse "il valore degli immobili, giusta i relativi registri di consistenza, e quello dei mobili, del materiale ed altre attività risultanti dagli inventari, i crediti, i debiti e le variazioni di essi sia che provengano dalla gestione del bilancio, sia che si verifichino per altra causa" (art. 303 del r.d. n. 383 cit.).

Senonchè, il sistema normativo non prescriveva espressamente una valutazione dei beni demaniali, per i quali non erano previsti registri di consistenza, ed anche per gli altri beni e rapporti che costituivano il "patrimonio" non indicava puntuali criteri di valutazione.

Inoltre, l'ordinamento era ispirato ad una concezione per così dire "statica" dei beni patrimoniali, di cui considerava in sostanza sufficiente la mera rilevazione ai fini della conservazione: mancava invece qualsiasi considerazione aziendalistica dei beni stessi come fattori produttivi, da utilizzare, sì, per funzioni e servizi, ma considerandone il costo e ricostituendoli con effettivi ammortamenti e reinvestimenti.

Infine, la gestione patrimoniale era in genere considerata come una fonte di risorse di scarsa o addirittura trascurabile importanza: e tale in effetti per lo più risultava, in un circolo vizioso del quale non era a volte facile distinguere la causa dall'effetto.

A tutto ciò è da aggiungere che a fronte di norme ormai vecchie le istruzioni ministeriali da utilizzare per la formazione degli inventari, contenute nella circolare n. 15200/2 del 20.7.1904, potevano dirsi addirittura vetuste; che i comitati regionali di controllo non sempre e dovunque richiedevano l'esibizione del conto generale del patrimonio unitamente al conto del bilancio; che il d. m. 23.2.1983 si era limitato a formulare un nuovo schema di conto finanziario per adeguarlo alla nuova struttura del bilancio introdotta con il d.p.r. 19.6.1979, n. 421, ma non aveva stabilito nuovi principi per una più accurata contabilità patrimoniale.

Da tutte queste circostanze, erano risultate diffuse e gravi inadempienze.

E nonostante le ripetute sollecitazioni di questa Sezione (cfr. in particolare, fra le molte, le deliberazioni n. 32 del 24.11.1996 e n. 650 del 18.3.1988), i dati sulla situazione patrimoniale delle amministrazioni locali rimanevano largamente incompleti, non aggiornati, non omogenei, e nel complesso ben poco attendibili.

1.4.2 La rilevanza del patrimonio nell'attuale ordinamento contabile

In questa sede, non si può certo ricostruire compiutamente il nuovo sistema, che come è noto prevede tra l'altro un rendiconto della gestione composto da tre distinti conti: il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio (sui tempi previsti per la progressiva attuazione della nuova contabilità, v. *supra* il paragrafo sulle più recenti innovazioni normative).

Ma si può comunque sottolineare che tutta la nuova contabilità delineata dal d.l.vo n. 77 del 1995 presuppone una corretta rilevazione e valutazione del patrimonio.

Infatti, il conto del patrimonio, che per l'art. 72 del d.l.vo n. 77 evidenzia i "risultati della gestione patrimoniale", "la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio" e "le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza

iniziale", non può evidentemente presentare alcuna attendibilità se mancano puntuali e corrette valutazioni del patrimonio stesso, secondo i criteri indicati dal comma 4 dello stesso art. 72 per le varie categorie di beni e rapporti giuridici: beni demaniali, terreni, fabbricati, mobili, crediti, censi livelli ed enfiteusi, rimanenze, ratei e risconti, debiti.

Inoltre, la stessa impostazione del conto economico, che per l'art. 71 del d.l.vo n. 77 evidenzia "i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza economica", è certamente influenzata dalle variazioni patrimoniali. E richiede tra l'altro che gli impegni finanziari di competenza siano rettificati con le quote di ammortamento di beni, secondo predeterminati "coefficienti".

Infine, il valore dei beni incide sulla stessa contabilità finanziaria. E' infatti previsto che "nell'apposito intervento di ciascun servizio" sia iscritto "l'importo dell'ammortamento accantonato per i beni relativi, almeno per il trenta per cento del valore calcolato secondo i criteri dell'articolo 71". Le somme così "accantonate" rifluiscono nel risultato di amministrazione e possono essere poi utilizzate come avanzo, ma esclusivamente "per il reinvestimento" (v. artt. 9 e 31 del d.l.vo n. 77).

1.4.3 Le nuove norme sui beni patrimoniali come fonte di reddito.

L'ordinamento considera i beni degli enti locali anche ad altri fini.

In particolare, l'art. 9 della legge 24.12.1993, n. 537, ha stabilito che "a decorrere dal 1° gennaio 1994" i canoni relativi agli immobili appartenenti (allo Stato, alle regioni e) agli enti locali siano aggiornati annualmente sulla base dei prezzi di mercato, e comunque in misura non inferiore all'equo canone. "A decorrere dal 1°.1.1995", gli stessi canoni sono inoltre aggiornati in misura pari al 75% delle variazioni degli indici ISTAT.

Similmente, l'art. 32 della legge 23.12.1994, n. 724, ha disposto che a decorrere dal 1°.1.1995 i canoni annui per l'utilizzazione di beni appartenenti al "patrimonio indisponibile" dei comuni siano determinati, "in deroga alle disposizioni di legge in vigore", in valori non inferiori a quelli di mercato, fatti salvi gli "scopi sociali".

Inoltre, l'art. 14 bis della legge 25.1.1994, n. 86, introdotto dal d.l. n. 406 del 1995 e modificato dalla legge n. 662 del 1996, ha previsto che anche gli enti locali possano sottoscrivere, "con apporto di beni immobili o di diritti reali su immobili", quote di fondi di investimento immobiliare.

Infine, l'art. 12 della recente legge 15.5.1997, n. 127, ha stabilito che i comuni e le province possono procedere ad alienazioni del loro patrimonio immobiliare anche in deroga alle vecchie norme del 1908 e del 1909 sull'alienazione degli immobili dello Stato, e "alle norme sulla contabilità generale degli enti locali". Gli enti devono solo rispettare i "principi dell'ordinamento giuridico-contabile", assicurando "criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato".

La *ratio* di queste norme risulta chiara: gli enti locali devono poter trarre dai beni immobili di loro proprietà tutte le utilità economiche di cui questi sono capaci.

La stessa legge n. 127 del 1997 ha poi anche previsto, all'art. 17, che previa emanazione di regolamenti governativi i "beni immobili dello Stato, iscritti in catasto nel demanio civile e militare che da almeno dieci anni risultino inutilizzati" (e che non siano inseriti nel programma di dismissione o conferiti in fondi immobiliari ai sensi della legge n. 662 del 1996) siano "ceduti a titolo gratuito ai comuni, alle province e alle regioni che ne facciano richiesta", evidentemente perchè siano più convenientemente gestiti.

Nella stessa direzione, l'art. 2 della legge 28.12.1995 n. 549 già aveva stabilito che i "beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato che risultino non utilizzati alla data del 30 giugno 1995", o che anche successivamente siano divenuti "non più utili ai fini istituzionali delle Amministrazioni dello Stato", siano trasferiti "ai comuni prioritariamente, o ad altri enti locali che ne facciano richiesta", per un prezzo pari ai due terzi del valore determinato dall'U.T.E.

Senonchè, appare innegabile che una programmata e fruttuosa gestione degli immobili è più difficile, e meno trasparente, se gli enti locali non dispongono di adeguati inventari.[3]

1.4.4 Le norme sugli inventari del d.l.vo n. 77 del 1995

Nel d.l.vo n. 77 del 1995, gli inventari presso gli enti locali sono considerati all'art. 72, che - va sottolineato - l'art. 9 della legge n. 127 del 1997 mantiene tra i "principi generali con valore di limite inderogabile" per i regolamenti di contabilità degli enti.

Si tratta di una disciplina contenuta in sostanza in tre norme.

La prima norma è rinvenibile al comma 4 dell'art. 72, che stabilisce precisi criteri di valutazione dei "beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie". La disposizione, che in realtà ha per oggetto sia i "beni" in senso stretto che i "rapporti giuridici, attivi e passivi" (cfr. il comma 2 dello stesso art. 72), riguarda non solo il conto del patrimonio ma gli stessi inventari, dal momento che non sono certo possibili valutazioni secondo differenti criteri.

Per il comma 7 dell'art. 72, gli enti locali provvedono poi "annualmente all'aggiornamento degli inventari". E la *ratio* della disposizione appare chiara, poichè tutta la contabilità annuale presuppone come si è detto inventari attuali ed attendibili.

Infine, il comma 8 dell'art. 72 stabilisce che "il regolamento di contabilità definisce le categorie di beni mobili non inventariabili in ragione della natura di beni di facile consumo o del modico valore". Se ne può dedurre che devono essere invece sempre compilati gli altri inventari, per tutte le categorie di beni e rapporti giuridici che costituiscono il "patrimonio" dell'ente.

Una conferma in tal senso sembra ricavabile anche dalla collocazione delle ora ricordate norme sugli inventari, situate nello stesso articolo 72 che disciplina il conto del patrimonio, quasi a sottolineare lo stretto collegamento tra i documenti in questione, e comunque l'indubbia strumentalità degli inventari rispetto al conto. E va aggiunto che già la vetusta circolare ministeriale del 1904 prevedeva la formazione di inventari anche per meri rapporti giuridici: in particolare per "crediti" e per "debiti".

Le specifiche modalità di compilazione degli inventari devono essere invece autonomamente disciplinate dai regolamenti degli enti, e in relazione alla diversità di oggetto degli inventari stessi: è infatti evidente, ad esempio, che le annotazioni necessarie per un immobile sono diverse da quelle che occorrono per un credito o per un debito.

In ogni caso, occorre assicurare che le classiche operazioni di inventariazione - "ricerca", "classificazione", "descrizione" e "valutazione" - vengano espletate con la massima diligenza, in modo da poter disporre di strumenti validi, idonei a soddisfare tutte le finalità cui sono destinati.

---

[3] Sui risultati di una prima rilevazione sulla gestione del patrimonio immobiliare presso gli enti locali, v. lo specifico paragrafo nella III parte di questa relazione.

Sempre in tema di autonomia regolamentare degli enti locali, può essere qui anche ricordato che il comma 6 dell'art. 72 del d.l.vo n. 77 del 1995 dispone: "il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne". Si tratta di una facoltà di cui gli enti dovrebbero fare ampio uso, soprattutto quando sussistano rilevanti e differenziate gestioni "esterne" di servizi, al fine di permettere una più compiuta e trasparente rappresentazione dell'effettiva situazione patrimoniale.

Peraltro, sembra doversi ritenere che anche il "conto consolidato patrimoniale" presupponga la tenuta di aggiornate scritture inventariali sulle "partecipazioni", in senso lato, dell'ente locale.

1.4.5 I termini per la ricostruzione degli inventari

Le operazioni di inventariazione secondo le nuove disposizioni hanno certo a volte incontrato difficoltà: i vecchi inventari erano come si è detto per lo più incompleti, e spesso da ricostruire sostanzialmente *ex novo*; per i beni demaniali già acquisiti (che andavano valutati "in misura pari all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo") poteva essere talora necessario ricostruire la precisa causale di vecchi mutui interessanti più beni; l'acquisizione di alcuni beni demaniali poteva essere stata finanziata anche non con mutui ma con avanzi o specifici proventi; per i fabbricati poteva spesso mancare un corretto ed aggiornato "valore catastale" di riferimento, etc.

Orbene, queste difficoltà sono state adeguatamente considerate dal legislatore.

Per il completamento degli inventari secondo le nuove disposizioni, e la connessa ricostruzione degli stati patrimoniali, l'art. 116 del d.l.vo n. 77 del 1995 aveva infatti stabilito il termine del 31.12.1995, con l'esclusione dei beni mobili non registrati per i quali era fissata la data del 31.12.1996. Successivamente, il predetto termine del 31.12.1995 è stato prorogato al 31.5.1996 dall'art. 8 del d.l. 27.10.1995, n. 444, modificato dalla legge 20.12.1995, n. 539: per i beni mobili registrati è rimasto invece fermo il termine del 31.12.1996.

In sostanza, dalla pubblicazione sulla G.U. del d.l.vo n. 77, avvenuta il 18.3.1995, le amministrazioni locali hanno avuto più di un anno per adeguarsi alle nuove disposizioni, e per gli adempimenti concernenti i mobili registrati un tempo anche maggiore.

1.4.6 La rilevazione sulla ricostruzione degli inventari

Per accertare quale fosse la situazione dell'inventariazione al 31.5.1996, se per le operazioni in questione si fosse fatto ricorso a strutture esterne e con quali costi, se infine i sistemi di scritture fossero manuali o meccanizzati, questa sezione ha inviato un questionario ai 1.326 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti ed alle 100 province.

In risposta al questionario, sono pervenute 639 risposte per i comuni e 80 per le

province, pari rispettivamente al 48,19% e all'80% degli enti interpellati *(vedi tabella 1)*.

Tabella 1. Risposte al questionario sul completamento degli inventari pervenuti dai comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti (divisi per classi) e dalla province.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	15	21	14	1	0	0	1	52	7
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	28	58	22	3	1	0	1	113	8
LIGURIA	4	7	5	1	1	0	1	19	4
NORD OVEST	**47**	**86**	**42**	**5**	**2**	**0**	**3**	**185**	**19**
TRENTINO A. ADIGE	2	2	0	0	1	0	0	5	0
VENETO	20	37	15	1	2	2	0	77	7
FRIULI V. GIULIA	4	7	3	1	1	0	0	16	4
EMILIA ROMAGNA	15	26	17	2	7	0	0	67	8
NORD EST	**41**	**72**	**35**	**4**	**11**	**2**	**0**	**165**	**19**
TOSCANA	9	19	12	6	1	1	0	48	10
UMBRIA	1	5	3	0	2	0	0	11	2
MARCHE	2	7	5	1	0	0	0	15	3
LAZIO	3	8	7	0	0	0	0	18	4
CENTRO	**15**	**39**	**27**	**7**	**3**	**1**	**0**	**92**	**19**
ABRUZZO	2	5	1	1	0	0	0	9	4
MOLISE	0	1	1	0	0	0	0	2	1
CAMPANIA	3	14	10	1	0	0	1	29	4
PUGLIA	11	24	19	3	1	0	0	58	4
BASILICATA	2	5	0	1	0	0	0	8	2
CALABRIA	2	10	5	1	1	0	0	19	1
SUD	**20**	**59**	**36**	**7**	**2**	**0**	**1**	**125**	**16**
SICILIA	17	23	17	0	0	0	0	57	5
SARDEGNA	4	7	4	0	0	0	0	15	2
ISOLE	**21**	**30**	**21**	**0**	**0**	**0**	**0**	**72**	**7**
TOT. NAZIONALE	**144**	**286**	**161**	**23**	**18**	**3**	**4**	**639**	**80**

Dalle risposte pervenute, è risultato che 297 comuni e 47 province, pari rispettivamente al 46,47% e al 58,75%, hanno dichiarato di aver completamente ricostruito gli inventari alla data del 31.5.1996 *(vedi tabella 2).*

Tabella 2. Enti che hanno dichiarato di aver completato gli inventari al 31 maggio 1996.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	7	10	7	1	0	0	0	25	4
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	19	27	14	0	0	0	0	60	5
LIGURIA	3	3	1	0	1	0	0	8	0
NORD OVEST	**29**	**40**	**22**	**1**	**1**	**0**	**0**	**93**	**9**
TRENTINO A. ADIGE	0	1	0	0	0	0	0	1	0
VENETO	8	15	8	0	1	0	0	32	3
FRIULI V. GIULIA	2	1	1	1	1	0	0	6	2
EMILIA ROMAGNA	7	16	13	1	2	0	0	39	5
NORD EST	**17**	**33**	**22**	**2**	**4**	**0**	**0**	**78**	**10**
TOSCANA	4	8	5	3	1	0	0	21	7
UMBRIA	1	2	1	0	1	0	0	5	1
MARCHE	1	4	2	1	0	0	0	8	2
LAZIO	3	4	2	0	0	0	0	9	4
CENTRO	**9**	**18**	**10**	**4**	**2**	**0**	**0**	**43**	**14**
ABRUZZO	0	5	1	0	0	0	0	6	3
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CAMPANIA	1	5	4	1	0	0	0	11	2
PUGLIA	4	14	7	1	0	0	0	26	3
BASILICATA	1	3	0	0	0	0	0	4	2
CALABRIA	2	5	2	0	1	0	0	10	1
SUD	**8**	**32**	**14**	**2**	**1**	**0**	**0**	**57**	**12**
SICILIA	7	7	6	0	0	0	0	20	1
SARDEGNA	2	2	2	0	0	0	0	6	1
ISOLE	**9**	**9**	**8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**26**	**2**
TOT. NAZIONALE	**72**	**132**	**76**	**9**	**8**	**0**	**0**	**297**	**47**

Nel prescritto termine del 31.5.1996, gli inventari per i beni demaniali e i beni immobili patrimoniali risultavano completati da 447 comuni e da 66 province, pari rispettivamente al 69,95% e all'82,50% degli enti che hanno risposto *(vedi tabella 3).*

Tabella 3. Enti che hanno dichiarato di aver completato gli inventari per i beni demaniali e per i beni immobili patrimoniali.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	10	14	14	1	0	0	1	40	6
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	22	40	19	2	0	0	1	84	6
LIGURIA	3	6	4	0	1	0	1	15	1
NORD OVEST	**35**	**60**	**37**	**3**	**1**	**0**	**3**	**139**	**13**
TRENTINO A. ADIGE	1	2	0	0	0	0	0	3	0
VENETO	14	24	9	0	2	2	0	51	6
FRIULI V. GIULIA	4	5	1	1	1	0	0	12	3
EMILIA ROMAGNA	10	22	15	1	5	0	0	53	7
NORD EST	**29**	**53**	**25**	**2**	**8**	**2**	**0**	**119**	**16**
TOSCANA	5	12	8	6	1	0	0	32	9
UMBRIA	1	4	1	0	2	0	0	8	2
MARCHE	2	5	3	1	0	0	0	11	3
LAZIO	3	5	5	0	0	0	0	13	4
CENTRO	**11**	**26**	**17**	**7**	**3**	**0**	**0**	**64**	**18**
ABRUZZO	1	5	1	0	0	0	0	7	4
MOLISE	0	0	1	0	0	0	0	1	1
CAMPANIA	2	8	6	1	0	0	0	17	2
PUGLIA	6	19	12	3	1	0	0	41	4
BASILICATA	1	3	0	0	0	0	0	4	2
CALABRIA	2	7	4	0	1	0	0	14	1
SUD	**12**	**42**	**24**	**4**	**2**	**0**	**0**	**84**	**14**
SICILIA	9	12	10	0	0	0	0	31	3
SARDEGNA	3	4	3	0	0	0	0	10	2
ISOLE	**12**	**16**	**13**	**0**	**0**	**0**	**0**	**41**	**5**
TOT. NAZIONALE	**99**	**197**	**116**	**16**	**14**	**2**	**3**	**447**	**66**

Per 378 comuni e 16 province, pari rispettivamente al 59,15% e al 20%, risultano per i beni immobili sistemi di scritture meccanizzati anzichè manuali *(vedi tabella 4).*

Tabella 4. Enti che hanno sistemi meccanizzati di scritture per i beni immobili.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	10	17	11	1	0	0	1	40	3
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	18	41	16	2	1	0	1	79	3
LIGURIA	1	6	4	0	1	0	1	13	1
NORD OVEST	**29**	**64**	**32**	**3**	**2**	**0**	**3**	**133**	**7**
TRENTINO A. ADIGE	1	2	0	0	0	0	0	3	0
VENETO	13	26	8	1	2	2	0	52	2
FRIULI V. GIULIA	4	4	2	1	0	0	0	11	0
EMILIA ROMAGNA	12	22	11	2	7	0	0	54	1
NORD EST	**30**	**54**	**21**	**4**	**9**	**2**	**0**	**120**	**3**
TOSCANA	8	15	9	4	1	0	0	37	1
UMBRIA	1	1	2	0	2	0	0	6	1
MARCHE	1	7	3	1	0	0	0	12	1
LAZIO	1	4	3	0	0	0	0	8	0
CENTRO	**11**	**27**	**17**	**5**	**3**	**0**	**0**	**63**	**3**
ABRUZZO	0	4	1	0	0	0	0	5	1
MOLISE	0	0	1	0	0	0	0	1	0
CAMPANIA	0	4	2	1	0	0	0	7	1
PUGLIA	1	3	8	2	1	0	0	15	1
BASILICATA	0	1	0	0	0	0	0	1	0
CALABRIA	2	2	3	0	1	0	0	8	0
SUD	**3**	**14**	**15**	**3**	**2**	**0**	**0**	**37**	**3**
SICILIA	4	6	6	0	0	0	0	16	0
SARDEGNA	3	4	2	0	0	0	0	9	0
ISOLE	**7**	**10**	**8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**25**	**0**
TOT.E NAZIONALE	**80**	**169**	**93**	**15**	**16**	**2**	**3**	**378**	**16**

299 comuni e 17 province, pari rispettivamente al 46,79% e al 21,25%, si sono poi avvalsi dell'ausilio di strutture esterne per le operazioni di inventariazione *(vedi. tabella 5).*

Tabella 5. Enti che per il completamento degli inventari hanno fatto ricorso a strutture esterne.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	9	15	6	1	0	0	1	32	4
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	19	37	16	1	0	0	0	73	1
LIGURIA	3	4	2	0	0	0	1	10	2
NORD OVEST	**31**	**56**	**25**	**2**	**0**	0	**2**	**116**	**7**
TRENTINO A. ADIGE	0	1	0	0	0	0	0	1	0
VENETO	9	20	5	1	1	0	0	36	2
FRIULI V. GIULIA	1	0	1	1	0	0	0	3	0
EMILIA ROMAGNA	10	13	12	0	3	0	0	38	2
NORD EST	**20**	**34**	**18**	**2**	**4**	0	**0**	**78**	**4**
TOSCANA	5	7	5	2	0	0	0	19	2
UMBRIA	1	3	0	0	0	0	0	4	0
MARCHE	0	4	5	1	0	0	0	10	0
LAZIO	1	2	4	0	0	0	0	7	0
CENTRO	**7**	**16**	**14**	**3**	**0**	0	**0**	**40**	**2**
ABRUZZO	1	3	1	1	0	0	0	6	1
MOLISE	0	1	1	0	0	0	0	2	0
CAMPANIA	0	7	3	1	0	0	0	11	1
PUGLIA	4	6	12	2	0	0	0	24	0
BASILICATA	0	2	0	0	0	0	0	2	0
CALABRIA	2	2	3	0	0	0	0	7	0
SUD	**7**	**21**	**20**	**4**	**0**	0	**0**	**52**	**2**
SICILIA	0	3	2	0	0	0	0	5	1
SARDEGNA	2	4	2	0	0	0	0	8	1
ISOLE	**2**	**7**	**4**	**0**	**0**	0	**0**	**13**	**2**
TOT. NAZIONALE	**67**	**134**	**81**	**11**	**4**	**0**	**2**	**299**	**17**

Le spese degli enti che hanno fatto ricorso a strutture esterne variano in misura rilevante da caso a caso: fra gli enti che hanno risposto al questionario, 40 dichiarano comunque importi per più di 100 milioni *(vedi tabella 6)*.

Tabella 6. Enti che hanno dichiarato le maggiori spese per il ricorso a strutture esterne.

REGIONE	ENTE	PR	CL	IMPORTI
LIGURIA	GENOVA	GE	11	11.844.000.000
PIEMONTE	TORINO	TO	11	5.092.095.000
LOMBARDIA	A.P. DI BRESCIA	BS		1.034.837.435
LIGURIA	A.P. DI GENOVA	GE		450.000.000
CAMPANIA	BENEVENTO	BN	08	432.645.000
LOMBARDIA	PADERNO DUGNANO	MI	07	310.440.000
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	07	270.000.000
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	08	261.800.000
TOSCANA	GROSSETO	GR	08	250.000.000
PIEMONTE	SALUZZO	CN	06	246.709.000
LOMBARDIA	VARESE	VA	08	235.620.000
LOMBARDIA	MONTICHIARI	BS	06	230.000.000
CAMPANIA	A.P. DI SALERNO	SA		218.000.000
PUGLIA	BARLETTA	BA	08	200.000.000
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI MODENA	MO		198.000.000
TOSCANA	A.P. DI GROSSETO	GR		196.350.000
CALABRIA	RENDE	CS	07	187.486.350
FRIULI V. GIULIA	UDINE	UD	08	178.500.000
VENETO	A.P. DI VERONA	VR		155.723.400
TOSCANA	SIENA	SI	07	154.000.000
LIGURIA	SAN REMO	IM	07	153.510.000
LOMBARDIA	CORSICO	MI	07	150.015.710
EMILIA ROMAGNA	CENTO	FE	07	150.000.000
VENETO	A.P. DI TREVISO	TV		148.842.000
EMILIA ROMAGNA	SANTARCANGELO DI ROMAGNA	RN	06	147.155.000
VENETO	BOVOLONE	VR	06	144.870.160
VENETO	TREVISO	TV	08	142.712.750
EMILIA ROMAGNA	SASSUOLO	MO	07	139.825.000
PUGLIA	FASANO	BR	07	131.233.600
VENETO	MIRANO	VE	07	130.000.000
SICILIA	PRIOLO GARGALLO	SR	06	127.310.563
VENETO	ROVIGO	RO	07	120.000.000
TOSCANA	FIGLINE VALDARNO	FI	06	120.000.000
SARDEGNA	SESTU	CA	06	116.000.000
LAZIO	ALBANO LAZIALE	RM	07	112.506.000
PUGLIA	ANDRIA	BA	08	109.000.860
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI PARMA	PR		108.685.000
SARDEGNA	A.P. DI NUORO	NU		106.160.000
EMILIA ROMAGNA	FORLI'	FO	09	103.165.425
ABRUZZO	LANCIANO	CH	07	100.000.000

Dai dati ora riportati, e dalle relative tabelle, risultano indubbi ritardi, diffusi un po' in tutto il territorio nazionale, ed una "meccanizzazione" meno frequente al sud e nelle isole.

Inoltre, risultano spese anche di rilievo, in alcuni casi specialmente se rapportate alle dimensioni degli enti.

1.5 Rapporti tra enti locali ed organismi gestionali esterni: profili generali

Come è noto, la gestione dei servizi pubblici locali, anteriormente agli anni 1990, si avvaleva di moduli operativi fortemente burocratizzati, in rapporto, per lo più, di immedesimazione organica con l'ente, e considerati sempre meno rispondenti alle crescenti richieste di servizi più efficienti, di livello consono all'accresciuto sviluppo e alle nuove esigenze della comunità.

Si avvertiva l'esigenza di adottare strumenti più agili e snelli favorendo gestioni di tipo imprenditoriale, precisamente finalizzate all'economicità e conseguimento dei risultati e ridimensionando l'intervento pubblico nella gestione per favorire l'ingresso della cosidetta "privatizzazione".

Recependo le istanze e le attese, il legislatore, con l'emanazione della legge n° 142 del 1990, ha individuato 5 modelli gestori, elencandoli all'art. 22, (gestione in economia, in concessione a terzi, a mezzo di aziende speciali, istituzioni e società per azioni a prevalente capitale pubblico). Ha previsto, poi, con l'art. 25, forme di collaborazioni associative, alle quali ha riconosciuto qualificazioni di enti pubblici economici, individuabili nei consorzi per i servizi a carattere imprenditoriale.

Emergono indubbiamente le figure che, in posizione di terzietà, possono aggregare risorse pubbliche e private. Ci si riferisce, in particolare, alle nuove figure dell'azienda speciale - cui è stata riconosciuta personalità giuridica - ed alle società per azioni. Circa i profili normativi, problematiche interpretative e portata quantitativa del fenomeno, si rinvia alla trattazione specifica, riferita nella parte III della presente relazione. Qui si vuole solo rimarcare come l'opzione tra le varie formule e fra gli stessi strumenti offerti nell'ambito di ciascuna di esse, debba essere sottoposta ad attente valutazioni da parte dell'ente locale, fermo restando che costituisce presupposto ineludibile, per le società, che vengano individuati concreti motivi di opportunità per la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, in relazione alla natura del servizio.

Sul piano della verifica empirica è ancora prematuro valutare quali dei moduli gestori sia preferibile adottare, al fine di prediligere una forma organizzativa rispetto alle altre, anche perchè intervengono fattori variabili in relazione alle diverse entità dei bacini di utenza, all'offerta di capitale privato, alla natura del servizio, alla remunerabilità del capitale investito.

Pertanto, in esito all'affermarsi di tali nuove realtà, si registra un inevitabile affievolimento del controllo da parte dell'ente locale, che dovrà fare perno essenzialmente sulla corretta impostazione degli indirizzi e degli obiettivi programmatici e sulla attenzione alla stipulazione delle convenzioni per la costituzione dei consorzi, dei contratti di servizio per le aziende speciali e dei patti parasociali per le società.

Ma l'attenzione degli amministratori locali non può non rivolgersi anche ai risultati della gestione indiretta ed alla loro ricaduta sia sull'ente amministrato che sulla platea degli utenti.

Sotto questo profilo possono incisivamente soccorrere, specie negli enti che più fanno ricorso a detta gestione per diversi servizi, sia l'attività di apposite strutture interne per pertinenti monitoraggi, sia l'attività dei rappresentanti dell'ente in seno agli organismi esterni, sia l'utilizzazione di specifici strumenti di rilevazione e rappresentazione dell'andamento delle gestioni.

Tra questi andrebbero in ogni caso effettivamente utilizzati quelli previsti dallo stesso d.l.vo n.77 del 1995 e rimessi, quanto all'applicazione, ai regolamenti locali di contabilità. Ci si riferisce, in particolare, all'art.2, comma 2, che rimette agli enti l'emanazione di norme regolamentari per "assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni costituite per l'esercizio di funzioni e servizi", ma anche all'art.72, comma 6, che prevede "la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne.

1.6 L'assetto dei controlli interni: profili generali

L'apertura dell'ordinamento degli enti locali a valori economici, oltre che finanziari, l'obbligatoria tenuta di contabilità e conti economici e il recepimento di modalità gestionali di tipo aziendalistico hanno determinato una inevitabile riconsiderazione dei controlli interni.

Contestualmente, si è registrato un ridimensionamento dei controlli esterni di sola legittimità e una rivalutazione di quelli referenti sulla gestione.

Infatti, la nuova valorizzazione e centralità dei controlli interni nasce soprattutto dall'esigenza che l'amministrazione conosca e migliori se stessa mediante taluni sensori interni, che siano idonei a misurarne l'azione, in modo che gli stessi amministratori possano avere piena consapevolezza dei diversi elementi, positivi e negativi, che incidono sulla loro attività e, perciò stesso, sui risultati complessivi della gestione.

Nel quadro normativo dei controlli interni - che coinvolge anche i consigli, in quanto organi di indirizzo e vigilanza, oltreché le giunte e gli stessi responsabili dei servizi - si enucleano, per la loro particolare connotazione di autonomia, il responsabile del servizio finanziario, il collegio dei revisori e le strutture per il controllo interno di gestione.

L'attuale configurazione giuridica delle predette figure trova il suo momento genetico nella legge n. 142 del 1990, che, però, detta la disciplina di base solo per il collegio dei revisori. Infatti, il controllo interno di gestione e il servizio finanziario vengono previsti organicamente con i decreti legislativi n. 29 del 1993 e n. 77 del 1995.

Peraltro, tali moduli di controllo sono inquadrabili in un unico sistema e, per tale loro connotazione, vengono qui globalmente considerati, rinviando, per una più analitica disamina, alla parte III della relazione.

In questa sede se ne colgono significatività e complessità sia in ragione dell'ampiezza delle funzioni (che investono l'intera attività amministrativa e gestionale nei suoi profili contabili, economico-finanziari, di efficienza, efficacia ed economicità), sia perché appaiono preordinati ad operare, oltre che nell'interesse dell'amministrazione in cui sono incardinati, nell'interesse dell'ordinamento generale.

I predetti controlli godono, nei confronti degli organi di amministrazione, di una posizione autonoma che:

- per il collegio dei revisori deriva sia dal carattere di inderogabilità dell'art. 105 del decreto n. 77 del 1995, così come riconfermato dalla recente legge n. 127 del 1997 del 1997, sia dalla circostanza che il collegio stesso è composto di soli esperti esterni;

- per il servizio finanziario si sostanzia nella procedimentalizzazione delle funzioni, nel potere interdittivo sugli atti di spesa mancanti di copertura, nell'obbligo di segnalazione nei casi di possibili squilibri di bilancio derivanti da andamenti di parte corrente non compensabili da maggiori entrate o minori spese;
- per la struttura di controllo interno di gestione (servizi di controllo interno o nuclei di valutazione), risulta esplicitamente affermata dall'art. 20, comma 3, del d.l.vo n. 29 del 1993.

Sul piano del funzionamento, l'articolato sistema dei controlli interni non è ancora entrato pienamente a regime. Stenta soprattutto, come meglio si vedrà nell'apposito capitolo della parte III, l'avvio delle strutture operative di controllo di gestione. Qui si può notare che, considerato nel suo complesso, il sistema:

- richiede l'impegno di risorse - anche per via dell'utilizzazione di esperti esterni - piuttosto rilevanti e non sempre correlate alle effettive esigenze di funzionalità degli enti di minori dimensioni;
- comporta una varietà di referti, incroci (e a volte sovrapposizioni) di attività fra le strutture di controllo interno e momenti di stretta connessione con gli organi di amministrazione attiva, con possibili rischi di alterazione dei diversi livelli di responsabilità;
- richiede attenti interventi di normazioni secondarie (statutaria e/o regolamentare) - cui non manca di rinviare il legislatore - per rendere funzionali i rapporti e relazioni degli organi considerati applicazione delle norme di contabilità.

Da ultimo, ai fini di una omogeneità di particolare interesse per l'attività delle strutture di controllo interno, si ritiene di segnalare la necessità di procedere alla verifica dei principi contabili in attuazione dell'art. 109 del d.l.vo n. 77 del 1995.

1.7 Rapporti tra regioni ed enti locali: profili particolari

Premessa

I rapporti tra regioni ed enti locali presentano alcuni aspetti problematici, che hanno indubbia rilevanza per il buon funzionamento delle amministrazioni. Ad alcuni di questi "nodi" si ritiene di dedicare qualche breve cenno, anche in considerazione delle innovazioni legislative e costituzionali al momento in preparazione.

1.7.1 L'attribuzione di funzioni agli enti locali

Gli articoli 9, 14 e 15 della legge 8.6.1990, n. 142, avevano attribuito amplissime funzioni a comuni e province, per la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Peraltro, l'art. 3 aveva stabilito anche, chiaramente, che nelle materie di loro competenza le regioni avrebbero dovuto organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, conformandosi certamente ai principi stabiliti dalla stessa legge n. 142 del 1990 in ordine alle funzioni del comune e della provincia, ma identificando in concreto "gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio".

In sostanza, secondo la legge n. 142, nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione doveva essere la regione a specificare le funzioni di comuni e province, in connessione anche con i fondamentali compiti di programmazione economico-sociale e territo-

riale che lo stesso art. 3 le attribuiva (cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 343 del 1991 e n. 87 del 1996).

Senonchè, è noto che almeno per quanto concerne la distribuzione delle funzioni agli enti minori l'inattuazione dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 da parte delle regioni è stata "pressochè completa" (così, testualmente, la relazione finale del 4.7.1996 del gruppo misto di lavoro al Tavolo delle Regole tra Anci, Upi, Uncem e regioni).

E questa sostanziale inattuazione è stata concordemente attribuita a varie cause: lo scarso entusiasmo delle regioni a spogliarsi di competenze e apparati, l'inadeguata capacità organizzatoria e propositiva degli enti locali, gli ostacoli al trasferimento del personale e delle risorse finanziarie (cfr. l'ora citata relazione finale).

Inoltre, è stato riconosciuto che dall'inattuazione in questione è risultata maggiormente penalizzata la provincia, "il cui ruolo è, finora, in parte inespresso" (cfr. ancora la citata relazione).

Ciò premesso, va ricordato che l'assetto delle autonomie locali risulta rinnovato dalla legge 15.3.1997, n. 59, che come è noto ha attribuito al Governo un'ampia delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali (oltre che per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa): alle regioni e agli enti locali spetteranno infatti tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonchè tutte le funzioni e i compiti localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da organi dello Stato o di altri enti, con le sole esclusioni espressamente indicate (art. 1).

Peraltro, va sottolineato che nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art.117 della Costituzione, i previsti decreti legislativi non saranno sufficienti al concreto conferimento delle funzioni agli enti minori: dovranno essere infatti seguiti, per tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale ed entro il termine di sei mesi, da specifiche leggi regionali. Per il caso in cui la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo è poi delegato ad emanare, nei successivi novanta giorni e sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi per una ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali valevole fino all'entrata in vigore della prevista legge regionale (art. 4).

La legge n. 59 del 1997 presenta certo particolarità d'indubbio interesse per la necessaria razionalizzazione del delicato sistema delle autonomie locali.

In particolare, risulta chiara la valorizzazione del principio di "sussidiarietà", tra gli altri elencati all'art. 4: al fine di responsabilizzare l'"autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati", viene infatti prevista l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le loro dimensioni.

Ed al principio di sussidiarietà si fa poi espresso richiamo, per chiarire l'ampiezza del conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali, agli articoli 1, comma 2, e 3, lettera b.

Inoltre, al principio di sussidiarietà sembrano sostanzialmente ispirarsi anche gli articoli 2, comma 2, e 4, comma 3 lettera l.

L'art. 2, comma 2 stabilisce infatti che la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento di funzioni e compiti è disposta, secondo le rispettive competenze e potestà normative, dalle regioni e dagli enti locali. E l'art. 4, comma 3 lettera l pone espressamente " il principio dell'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti".

Per conseguenza, risulta chiaramente non solo che a comuni e province spettano tutte le funzioni e i compiti amministrativi, con la sola esclusione di quelli incompatibili con le loro dimensioni, ma anche che l'esercizio della potestà legislativa regionale deve lasciare all'autorità "più vicina agli interessati" il necessario ambito di discrezionalità nell'apprezzamento e nella soddisfazione delle concrete esigenze amministrative.

E si tratta di una precisazione legislativa non irrilevante, se solo si consideri, ad esempio, che un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 77 del 1987, aveva affermato che nelle materie di competenza regionale "l'unico limite" che l'attribuzione da parte dello Stato di funzioni agli enti territoriali minori poteva comportare alla legislazione regionale era l'impossibilità di sottrarre agli enti minori le funzioni a questi decentrate.

In definitiva, sembra auspicabile che l'impegnativo disegno organizzativo che ispira la legge n. 59 del 1997 (cfr. i numerosi e talora complessi adempimenti legislativi e procedurali prescritti dagli artt. 4, 6 e 7) venga attuato compiutamente e nei termini, peraltro già prorogati dall'art. 7 della recente legge 15.5.1997, n. 127.

Inoltre, appare opportuno che nei decreti legislativi sulla revisione dei trasferimenti statali agli enti locali e sull'attuazione dell'imposta regionale sulle attività produttive-IRAP-previsti dalla legge 23.12.1996, n. 662 (art. 1, commi 175 e segg. e art. 3, commi 143 e segg.) venga tenuto anche conto della funzione regionale di allocazione delle competenze prevista dall'ora ricordata successiva legge 15.3.1997, n. 59.

1.7.2 I piccoli comuni

La legge n. 142 del 1990 aveva considerato anche le gravi difficoltà proprie di molti dei comuni più piccoli, i c.d. comuni-polvere, spesso chiaramente inadeguati a svolgere con ragionevole efficienza i loro complessi compiti.

A questo proposito, va premesso che per l'art. 133 dell'attuale Costituzione spetta alla regione, "sentite le popolazioni interessate... istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni o denominazioni". Dal complesso della giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto (cfr. le sentenze n. 38 del 1969, n. 62 del 1975, n. 204 del 1981, n. 107 del 1983, n. 453 del 1989) risulta anche chiaramente che per la modifica delle circoscrizioni comunali, e in particolare per la fusione di più comuni, le consultazioni delle popolazioni interessate sono obbligatorie ma "non vincolanti", con la conseguenza, in sostanza, che un eventuale parere negativo delle popolazioni interessate non dovrebbe impedire la fusione.

La legge n. 142 del 1990 risulta peraltro ispirata, in questa materia, da una logica almeno in parte diversa: favorire per quanto possibile le aggregazioni spontanee. La legge richiede invero la formulazione di un programma regionale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni da aggiornare ogni cinque anni, ma prevede anche incentivi di vario tipo: contributi straordinari dello Stato, ed eventualmente della regione; garanzie alle comunità di origine di adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi; possibilità di istituire municipi presso tali comunità con il compito di gestire i servizi di base e altre funzioni delegate; l'elezione di un pro-sindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio (artt. 11 e 12). Inoltre, la legge n. 142 stabilisce che in vista di una fusione le regioni promuovano unioni di comuni "per l'esercizio di una pluralità di funzioni o servizi", e a tal fine provvedano all'erogazione di contributi aggiuntivi (art. 26).

Senonchè, per l'insufficiente iniziativa della maggior parte delle regioni, per il desiderio di rispettare secolari legami di appartenenza ad una determinata comunità, per la pre-

senza di posizioni meramente campanilistiche e per altre ragioni ancora, l'azione regionale di promozione e incentivazione finalizzata all'accorpamento dei comuni più piccoli non risulta aver avuto apprezzabile successo.

La legge n. 142 del 1990 prevede anche "convenzioni" fra comuni per lo svolgimento di "funzioni e servizi determinati" (art. 24, comma 1); "consorzi" per "la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni" (art. 25, modificato dal d.l. n. 361 del 1995 convertito nella legge n. 437 del 1995); "accordi di programma" per opere o interventi che richiedono l'azione integrata di almeno due enti territoriali (o amministrazioni statali o altri soggetti pubblici: art. 27).

Inoltre, le stesse "società per azioni" previste dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990 permettono in sostanza, insieme al coinvolgimento di imprenditori privati, una forma di collaborazione tra più comuni.

E nella legge n. 142 del 1990 è anche previsto il ricorso a forme vincolate di cooperazione: "convenzioni" prescritte dallo Stato o dalla regione, nelle materie di propria competenza, "per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera" (art. 24, comma 3); "consorzi obbligatori" disposti con legge dello Stato per "determinate funzioni o servizi" (art. 25, comma 7).

Orbene, anche questi strumenti di cooperazione delineati dalla legge n. 142 del 1990 risultano spesso non utilizzati dai comuni più piccoli.

Le convenzioni spontanee e gli accordi di programma si limitano infatti a coordinare azioni che vanno pur sempre svolte dagli enti competenti (v. artt. 24, comma 1 e 27, comma 1).

La costituzione di nuovi consorzi è frenata da alcune incertezze che sembrano al momento caratterizzare la figura in questione: si considerino la prevista "revisione dei consorzi" preesistenti alla legge n. 142 (v. art. 60), l'originaria formulazione dell'art. 25 della stessa legge (poi modificato dal d.l. n. 361 del 1995) che non prevedeva consorzi per l'espletamento di "funzioni"; il diffuso sfavore per uno strumento che non sempre in passato ha dato prova di soddisfacente efficienza.

Per la corretta costituzione di società per azioni, e per la conseguente adeguata gestione delle partecipazioni, occorrono poi pur sempre specifiche professionalità che possono mancare nei comuni più piccoli, e sono comunque necessari adeguati bacini d'utenza.

Le convenzioni obbligatorie costituiscono infine uno strumento non sempre gradito alle amministrazioni interessate, e comunque limitato nell'oggetto e nel tempo.

In definitiva, è sembrato un po' a tutti evidente che il "nodo" dei piccoli comuni debba essere riconsiderato.

Un primo passo in tal senso si è avuto con la recente legge 23.12.1996, n. 662, che all'art. 1, commi 175 e segg. ha disposto una delega al Governo per la revisione ed il riordino dei trasferimenti statali: tra i vari principi e criteri cui dovranno uniformarsi i decreti legislativi, sono infatti previsti non solo correttivi che tengano conto della "rigidità dei costi degli enti di minore dimensione demografica", ma anche "parametri che incentivino la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti".

Della materia in questione, si occupa poi anche l'A.S. 1388, attualmente all'esame del Parlamento.

Da tale disegno di legge, sembra al momento doversi evincere un orientamento favorevole sia alla previsione di ulteriori incentivi finanziari per le fusioni, sia ad un più diffuso

esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni più piccoli. Peraltro, con la precisazione (cfr. la relazione governativa al disegno di legge) che "nel rispetto dei principi di autonomia, l'iniziativa è rimessa in modo esclusivo ai singoli enti interessati".

Tutto ciò considerato, questa Sezione è dell'avviso che a beneficio dei comuni più piccoli potrebbe anche essere valorizzata quell'"assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" che l'ordinamento già attribuisce alle province (cfr. l'art. 14 lettera l della legge n. 142 del 1990), e che però in concreto non risulta ancora sufficientemente utilizzata.

Le province potrebbero infatti non solo sopperire almeno in parte alle diffuse carenze di adeguate professionalità presso i comuni-polvere, ma anche prospettare, e poi in concreto predisporre tecnicamente, utili forme di cooperazione o associazione.

1.7.3 Le comunità montane

Per l'art. 28 della legge n. 142 del 1990, le comunità montane sono enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, ed anche la fusione di tutti o parte dei comuni associati.

L'ente locale in questione può certo superare molte delle difficoltà amministrative proprie dei comuni montani più piccoli.

Senonchè, questi ultimi sono risultati talora restii ad affidarsi alle comunità montane, ed anche per questo aspetto può quindi dirsi che la legge n. 142 del 1990 non ha realizzato parte delle sue potenzialità.

A questo proposito, l'art. 4 della legge n. 59 del 1997 prevede espressamente che la "generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" sia attribuita, secondo il principio di sussidiarietà, non solo a comuni e province, ma anche, all'occorrenza, alle comunità montane.

E' una possibilità, non prevista dal testo originario del disegno di legge che ha poi portato alla legge n. 59 del 1997, che sembra assai opportuna e di cui potrebbe essere fatto, ritiene questa Sezione, un congruo uso.

1.7.4 Le aree metropolitane

La legge n. 142 del 1990 aveva attribuito carattere di area metropolitana ad alcune specifiche "zone" (comprendenti in particolare i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli ed eventualmente Cagliari).

Secondo la legge n. 142, le regioni avrebbero dovuto provvedere alla concreta delimitazione territoriale delle aree; al conseguente riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana; alla ripartizione infine delle funzioni tra i comuni e la città metropolitana, che dovrebbero appunto costituire i due livelli di amministrazione nelle aree in questione (artt. 17-20). A sua volta, il Governo avrebbe dovuto provvedere, con appositi decreti legislativi e su proposta delle rispettive regioni, alla costituzione delle autorità metropolitane (art. 21).

Tutto ciò è rimasto però in massima parte inattuato, e i termini previsti per i vari adempimenti sono stati inutilmente prorogati dalla legge 2.11.1993, n. 436.

Al momento, anche questa materia risulta oggetto del già citato A.S. 1388, e sono tra l'altro all'esame del Parlamento l'ipotesi di un maggiore coinvolgimento delle province e dei comuni interessati nella realizzazione della nuova esperienza amministrativa, e la possibilità che le regioni individuino "ulteriori funzioni" da esercitare "a livello metropolitano"

oltre a quelle che verrebbero specificate dalla legge statale.

In effetti, sembra doversi ritenere che l'inattuazione delle città metropolitane costituisca un'altra "impasse" da superare, dal momento che un sostenibile sviluppo delle aree urbane e una loro adeguata collocazione in un contesto sovranazionale sempre più integrato e competitivo comportano non solo particolari esigenze nella gestione dei servizi, ma anche la necessità di una specifica configurazione e pianificazione ambientale e socio-economica.

1.7.5 Gli accordi previsti dalla legge n. 662 del 1996

I commi 203 e segg. dell'art. 2 della già citata legge n. 662 del 1996 prevedono numerosi accordi che possono in vario modo interessare regioni ed enti locali: la "programmazione negoziata" tra una o più amministrazioni pubbliche competenti e una o più parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi per un'unica finalità di sviluppo; l'"intesa istituzionale di programma" tra amministrazione centrale e regione per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati; l'"accordo di programma quadro" che amministrazione centrale e regione promuovono con enti locali ed altri soggetti per l'attuazione di una loro intesa istituzionale di programma; il "patto territoriale" tra enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati per l'attuazione di un programma di interventi per lo sviluppo locale; il "contratto di programma" che l'amministrazione statale competente stipula con grandi imprese, consorzi di imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata; il "contratto d'area" che amministrazioni pubbliche anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro ed eventuali altri soggetti promuovono con riferimento ad alcune specifiche e determinate aree di crisi.

In tal modo, le nuove disposizioni richiamano e compiutamente definiscono modalità di intervento che erano già state progressivamente previste da varie leggi (cfr. la legge n. 64 del 1986 sugli interventi nel mezzogiorno e le relative esperienze attuative; il d.l. n. 415 del 1992, la legge n. 488 del 1992 e il d.l.vo n. 96 del 1993 sulla cessazione dell'intervento straordinario; il d.l. n. 2 del 1995 e la legge n. 104 del 1995 sull'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale etc.). E tali utili strumenti, fatta eccezione per i contratti di area, sembrano anzi diventati di generale applicazione per tutto il territorio nazionale, anche indipendentemente, cioè, da una particolare situazione di crisi o depressione economica (cfr. la formulazione del comma 203 con quella del comma 206).

A questo proposito, si ritiene che per armonizzare le varie iniziative di rilievo concernenti uno stesso territorio, la programmazione socio-economica regionale prevista dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990 dovrà tener conto, tra l'altro, anche degli effetti degli interventi attuati in esecuzione delle nuove disposizioni ora richiamate.

PAGINA BIANCA

PARTE II

1. La finanza locale nel 1995. Analisi generale e profili evolutivi

Il settore della finanza locale, che rappresenta un momento essenziale per il soddisfacimento dei bisogni della collettività nazionale, resta tuttora vincolato nelle scelte operative dalle politiche pubbliche generali dello Stato e dalle misure economico finanziarie adottate dalle autorità centrali.

Per una valutazione più ponderata dei risultati consuntivi realizzati dagli enti locali appare, pertanto, opportuno accennare succintamente al quadro economico finanziario generale nel cui ambito si è svolta la gestione 1995 degli enti in esame.

Il documento di programmazione economico finanziaria per il triennio 1995 - 1997 si poneva come obiettivo principale la stabilizzazione del peso del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo alla fine del 1995 per realizzare negli anni successivi l'inversione di tendenza ed ottenere la diminuzione dell'incidenza percentuale dell'indebitamento pubblico rispetto al prodotto interno lordo.

Contemporaneamente, il citato documento proponeva la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio, in modo da assicurare successivamente la convergenza delle condizioni di finanza pubblica verso i parametri stabiliti nel trattato di Maastricht.

Per realizzare gli obiettivi programmati, si proponeva per gli anni 1995 - 1997 una manovra correttiva dell'ordine di 4,5 punti percentuali del prodotto interno lordo, pari a conclusione del triennio a complessivi 86.000 miliardi, cui si dovevano aggiungere dismissioni patrimoniali stimate in 10.000 miliardi in ciascun esercizio del triennio.

Nel 1995, per conseguire l'aumento programmato del saldo primario, e, fissando come obiettivo per l'anno un fabbisogno di 138.600 miliardi, veniva posta in essere una manovra correttiva degli andamenti del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 48.000 miliardi, che si concentrava su interventi sulle componenti primarie del saldo atti a contenere i pagamenti a livelli di crescita inferiori al tasso programmato d'inflazione (2,5%) ed ipotizzava l'invarianza della pressione fiscale rispetto all'anno precedente.

Gli interventi suddetti venivano ripartiti in 27.000 miliardi di riduzioni di spesa e 21.000 miliardi di maggiori entrate. Era atteso un ulteriore risparmio di circa 2.000 miliardi in relazione alla tendenza alla diminuzione dei tassi d'interesse.

Il fabbisogno veniva stimato in otto punti percentuali del prodotto interno lordo ed il saldo primario intorno ai 37.000 mila miliardi (pari al 2,1 per cento del PIL).

Una particolare attenzione veniva rivolta al versante della spesa, la cui evoluzione complessiva doveva essere contenuta entro il limite del tasso programmato d'inflazione con incrementi della spesa in conto capitale, oltre tale limite da compensarsi con il contenimento a livelli inferiori di quella corrente.

Le riduzioni della spesa per 27.000 miliardi derivavano dalle disposizioni contenute nella legge 23 dicembre 1994, n. 724 (collegata alla legge finanziaria) e dall'insieme delle correzioni apportate al bilancio a legislazione vigente dalla stessa legge finanziaria 23 dicembre1994, n. 725, incidendo per 24.100 miliardi sulle spese di parte corrente, per 2.050 milardi sui trasferimenti in conto capitale e per 850 miliardi sulle partite finanziarie.

Già all'inizio dell'anno 1995, si intravedeva un forte aggravio del costo del servizio del debito pubblico in conseguenza della mancata discesa dei tassi d'interesse inizialmente prevista. Per tale motivo, ed altresì per accelerare il processo di diminuzione del peso del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo, nel mese di febbraio il governo, con il decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 convertito nella legge 22 marzo 1995, n. 85, varava una manovra aggiuntiva dell'ordine di 21.500 miliardi, articolata in un aumento del gettito tributario dell'ordine di 16.000 miliardi e in una riduzione di spesa per i restanti 5.500 miliardi.

Le linee principali dell'intervento sulla spesa, originariamente previsto, attenevano al completamento delle riforme strutturali in atto nei comparti della sanità, della previdenza, del pubblico impiego e della finanza locale.

Per quanto concerne tale ultimo comparto, che qui interessa, le misure di completamento delle riforme avviate dai decreti delegati scaturiti dalla legge di delega n. 421 del 1992, ne avrebbero dovuto rafforzare i contenuti, istituendo vincoli finanziari e meccanismi amministrativi in grado di rendere più stretto il legame tra nuove decisioni di spesa ed aumenti di entrate.

Veniva altresì ipotizzato un "decentramento in senso federalista" quale fattore di effettivo controllo delle collettività locali sulle assunzioni di spesa, sulla qualità dei servizi e sul livello desiderato di imposizione. L'attuazione di tale indirizzo sarebbe dovuta avvenire secondo un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e capacità impositive.

Come è noto, tale piano non è stato realizzato in tempo utile per sortire effetti con riferimento all'esercizio in esame ed è tuttora in via di completamento la riforma organica delle funzioni e della finanza degli enti territoriali.

Pertanto, con riferimento alle linee programmatiche per l'esercizio 1995 si rileva che in assenza del previsto rafforzamento della riforma, volto a rendere più cogente il legame tra nuove decisioni di spesa e aumenti di entrate, si sarebbero potuti al più realizzare 1.500 miliardi previsti come conseguenza del contenimento della spesa per la finanza locale dovuto alle innovazioni all'epoca già introdotte, ma non ulteriori risparmi che la nuova normativa avrebbe potuto comportare[4].

Sul versante dell'entrata, veniva fissato l'obiettivo di un incremento per 21.000 miliardi a fronte del mantenimento della pressione tributaria sui livelli del 1994, obiettivo questo sottoposto a revisione nella sede della manovra aggiuntiva del febbraio 1995. E' evidente che l'impostazione di partenza si fondava sull'ipotesi di una vivace crescita del prodotto interno lordo e su una più intensa attività accertativa, fattori questi in grado di produrre maggiore gettito nell'invarianza della pressione fiscale, mentre l'intervento correttivo non ha assicurato tale invarianza.

In particolare, per quanto concerne il comparto degli enti locali l'obiettivo prioritario restava quello di conferire agli stessi una maggiore capacità impositiva, onde contrarre progressivamente i flussi di risorse trasferite dall'erario.

---

[4] In realtà, nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame, pur essendo previsto l'avvio del decentramento in senso federalista, se ne prevedeva la realizzazione secondo un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e di capacità impositiva, non stimando per l'esercizio in esame riduzioni di spesa ulteriori rispetto ai 1.500 miliardi derivanti dalla normativa all'epoca in atto.

Il fulcro di tale sistema era rappresentato dalla imposta comunale sugli immobili, nell'esercizio 1995 già a regime, al cui gettito era correlata una detrazione dall'importo dei trasferimenti erogati dallo Stato pari all'entrata conseguibile a livello di imposizione minima.

Nella sede programmatica era, come si è detto, ipotizzato un ulteriore sviluppo del livello di autonomia finanziaria degli enti, da realizzarsi attraverso la costruzione di un sistema decentrato di imposizione atto a far emergere nell'ambito delle comunità degli amministrati la correlazione tra i sacrifici imposti ed i vantaggi ottenuti in termini di erogazione di servizi pubblici. Come è noto, tali innovazioni non sono state introdotte nell'anno in esame e la struttura della imposizione locale ha subito esclusivamente modificazioni di dettaglio.

Al riguardo, va ricordato che nell'anno 1995 è andata a regime la riforma dei tributi locali avviata con il decreto legislativo n. 507 del 15 novembre 1993 relativamente alla tassa di occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, dell'imposta sulla pubblicità esterna e della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Lo stesso decreto legislativo n. 507 del 1993 ha subito modificazioni nel corso del 1995 (da ultimo con la legge 28 dicembre 1995, n. 549 collegata alla finanziaria 1996), che hanno riguardato principalmente la "tassa" smaltimento rifiuti.

E' appena il caso di ricordare in questa sede che il riordino della fiscalità locale è stato dapprima all'esame di una commissione di studio e, successivamente con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegata alla finanziaria 1997) è stata conferita al governo una serie di deleghe in materia di riforma dei tributi propri degli enti territoriali.(v. parte I. capitolo 1).

Sul fronte dell'entrata, il programma contemplava anche la manovra tariffaria relativa ai diversi servizi pubblici, essenzialmente rivolta ad assicurare la copertura di quote ragguardevoli dei relativi costi, ponendo attenzione a contenere gli effetti inflattivi che sarebbero potuti scaturire da un generalizzato aumento delle tariffe.

Sullo sfondo di tale genere di interventi, si poneva la necessità di comprimere i costi di erogazione dei servizi pubblici, attraverso la razionalizzazione dei processi produttivi e la strutturazione in senso aziendalistico delle gestioni degli stessi.

Va considerato che la manovra di finanza pubblica acquista una particolare cogenza nei confronti degli enti locali nella quantificazione dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato ed allocati in particolare nella rubrica del Ministero dell'Interno.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti era previsto un incremento del Fondo ordinario (allocato nel cap. 1601) e del Fondo perequativo (cap. 1602) , mentre gli stanziamenti del Fondo consolidato erano in leggera flessione. Nel complesso, tali variazioni comportavano, sempre a livello di previsioni iniziali,[5] un aumento complessivo del 4,6 % delle dotazioni dei fondi in esame.

Nelle previsioni definitive, si è rilevato tuttavia un non trascurabile aumento degli importi del fondo ordinario (circa 273 miliardi), mentre le previsioni relative agli altri due fondi si sono dimostrate attendibili.[6]

---

[5] Gli incrementi indicati a livello di previsioni iniziali comportavano la dotazione del fondo ordinario in 18.164 miliardi, rispetto ai 17.709,7 miliardi delle previsioni assestate 1994 e la dotazione del fondo perequativo in 1.515,7 miliardi, rispetto agli 871,4 miliardi delle previsioni assestate del 1994. Come verrà meglio chiarito nel prosieguo la dotazione del fondo ordinario subirà modificazioni in aumento e verrà determinata in 18.549,3 miliardi nelle previsioni definitive per l'esercizio 1995.

[6] Nel complesso si rilevava, quindi, a livello di previsioni definitive un incremento dei fondi trasferiti nell'ordine dei 1.435 miliardi, pari al 6,3 % in termini percentuali.

Nel corso dell'esercizio in esame, la materia dei trasferimenti agli enti locali ha trovato un primo assetto nel provvedimento collegato di finanza pubblica (legge n. 724 del 1994), successivamente integrato dalla surriferita manovra aggiuntiva (decreto legge n. 41 del 1995, convertito nella legge n. 85 del 1995). Tale ultimo intervento ha comportato una riduzione dei trasferimenti agli enti locali pari a 670 miliardi.

La manovra correttiva effettuata con il decreto legge n. 41 del 1995 ha comportato, inoltre, significative modificazioni all'ordinamento a regime dei trasferimenti erariali. I punti qualificanti di tale revisione sono costituiti dall'impiego di una metodologia di costi standard per determinare il riequilibrio dei trasferimenti, ai quali vanno raffrontate le risorse generali detenute dall'ente.

Il successivo decreto legge n. 444 del 27 ottobre 1995 (convertito nella legge 20 dicembre 1995, n. 539) è intervenuto ancora sulla materia, determinando in primo luogo la quota di trasferimenti ordinari sulla base dei gettiti ICI ed INVIM comunicati dal Ministero delle Finanze alla data del 13 luglio 1994 ed assegnando un contributo integrativo di 105 miliardi agli enti maggiormente colpiti dalle riduzioni conseguenti all'applicazione del d.l. n.41 sopra indicato.

Tale disposizione ha sancito anche la regolazione dei conguagli connessi alla misura del gettito dell'ICI ed ha costituito la base di riferimento per la determinazione dei contributi negli esercizi successivi.

I criteri sui quali è fondata l'azione di progressivo riequilibrio dei trasferimenti dello Stato sono stati ancora sottoposti a modificazioni con la legge n. 662 del 1996 (collegata alla finanziaria 1997) che ha conferito delega al governo per porre una nova disciplina nella materia fondata sulla definizione dei fabbisogni standardizzati.

Nel settore degli investimenti la strategia governativa, quale delineata dai documenti di programmazione per il 1995, era orientata a favorirne il rilancio soprattutto attraverso la realizzazione di grandi opere, anche al fine di recuperare il ritardo registrato nel nostro Paese (in particolare nelle aree meridionali) nella dotazione di infrastrutture e promuovere la crescita economica e lo sviluppo dell'occupazione.

Conseguentemente, i sopraddetti effetti riduttivi della spesa ottenuti dalla originaria manovra correttiva (per L. 27.000 mld) dovevano ricadere per la massima parte sulle spese di parte corrente (L. 24.100 mld) e per il residuo sui trasferimenti in conto capitale (L. 2050 mld) e sulle partite finanziarie (L.850 mld); inoltre, l'evoluzione della spesa corrente sotto il limite dell'inflazione programmata, come precedentemente detto, doveva consentire aumenti della spesa in conto capitale in misura superiore.

Per quanto in particolare concerne gli investimenti degli enti locali, ribadito che gli interventi governativi di politica finanziaria si esplicano principalmente attraverso la quantificazione delle risorse da trasferire a tale titolo[7], è possibile rilevare nel 1995 una contrazione dell'8% (-909 miliardi) rispetto al precedente anno negli stanziamenti previsti per trasferimenti in conto capitale, a conferma di una linea di lento, costante ridimensionamento. Va qui peraltro rimarcato come tale flessione dipenda essenzialmente dalla circostanza che il fondo per lo sviluppo degli investimenti, con cui lo Stato ha nel tempo contribuito all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che ha costituito la fonte principale

[7] In altri termini, con la definizione delle dotazioni dei fondi (fondo nazionale ordinario, fondo nazionale speciale, fondo per lo sviluppo degli investimenti) con cui lo Stato contribuisce al finanziamento degli investimenti a livello locale.

di sostegno agli interventi di ordine strutturale, a partire dal 1993 sia diventato uno strumento finanziario ad esaurimento e non abbia dunque più usufruito di ulteriori assegnazioni.

Come, dunque, sul fronte dell'entrata corrente alla riduzione delle contribuzioni erariali ha fatto riscontro il decentramento della capacità impositiva, così, parallelamente, il progressivo "chiamarsi fuori" dello Stato dal sostegno diretto agli investimenti nel campo della finanza pubblica locale, attraverso il sistema dei trasferimenti, dovrebbe essere compensato, secondo il disegno legislativo, dal potenziamento delle capacità di autofinanziamento e di ricorso al credito da parte degli enti, nonché dalla più efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, indirettamente sostenuta dal governo centrale attraverso la provvista delle necessarie quote di cofinanziamento nazionale.

In una simile prospettiva si sono posti alcuni recenti interventi normativi, che hanno inteso dotare gli enti territoriali di una nuova strumentazione giuridico-operativa per il reperimento delle risorse da destinare alle attività di investimento (facoltà di emissione di prestiti obbligazionari, ricorso più agevole ai mutui bancari e della Cassa Depositi e Prestiti, accesso al fondo per la progettualità presso la medesima Cassa, attivazione di risorse finanziarie private attraverso il ricorso al project financing o la costituzione di società miste per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico come per la gestione servizi di pubblici).

Venendo ora a rilevare l' effettiva realizzazione degli indirizzi desumibili dalla manovra di finanza pubblica per quanto concerne il comparto degli enti locali, è bene fare un brevissimo cenno alla situazione determinatasi nell'economia del paese al termine dell'esercizio in esame.

Nel 1995 si è assistito ad una crescita superiore alle attese dell'economia italiana, pari al 3 per cento e dovuta ancora all'attività del settore industriale ed alle esportazioni, e la bilancia dei pagamenti si è chiusa con un notevole avanzo di parte corrente (pari al 2,5 % del prodotto interno lordo).

Non allineata a tale andamento è stata la crescita dei consumi, che si è rilevata contenuta e si sono evidenziate notevoli sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali.

Relativamente alla finanza pubblica, il dato più rilevante da riportare è la riduzione del rapporto tra il fabbisogno ed il prodotto interno lordo di oltre due punti, che ha consentito l'avvio della riduzione della massa del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Il raggiungimento di tale obiettivo di portata strategica è stato ottenuto grazie alla manovra impostata con i provvedimenti collegati alla legge finanziaria ed alle correzioni apportate dalla manovra aggiuntiva, necessitata anche dallo sfavorevole andamento della spesa per interessi.

In tale contesto, che vedeva l'avvio di un'azione di risanamento atta a far convergere gli indicatori di finanza pubblica verso gli obiettivi fissati per la partecipazione all' area monetaria unificata europea, devono essere valutati i dati relativi alla finanza locale per verificare se anche questo comparto della finanza pubblica abbia o meno contribuito alla realizzazione dell'auspicato riequilibrio dei conti pubblici.

La direttiva fondamentale in materia di entrate permane quella dello sviluppo crescente delle entrate proprie degli enti con particolare riferimento ai comuni, anche se risultava prevedibile per l'anno in esame un aumento di modesta entità, essendo ormai stabilizzato nelle linee portanti il nuovo sistema della fiscalità locale.

Per il complesso degli enti in esame (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane) le risultanze dell'esercizio 1995 fanno rilevare accertamenti di entrate correnti pari a 63.753,1 miliardi, con un incremento dell'1,87 % rispetto all'esercizio precedente. Più vivace si è dimostrato l'andamento della cassa con riscossioni totali pari 62.991 miliardi ed un tasso di variazione del 6,41 %.

Relativamente ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione, si rilevano nel 1995 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 21.149,9 miliardi con un incremento pari al 3,35 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 21.431 miliardi con un incremento del 15,06%.

Sempre per tale categoria di enti la pressione tributaria è passata dalle 529 mila lire alle 546 mila lire pro capite con un incremento del 3,35%, superiore quindi alla inflazione programmata, ma inferiore alla variazione effettiva dell'indice del costo della vita che si è attestata al 5,2 %.

In ordine alla spesa corrente, si rileva un aumento del 3,74 % in termini di competenza; infatti gli impegni in conto competenza del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 59.495,8 miliardi a fronte dei 57.346,3 dell'anno precedente.

Anche i dati di cassa hanno subito una pari lievitazione: i pagamenti totali (residui + competenza) sono stati di 55.654 miliardi contro i 53.839,8 dell'anno precedente, con un aumento del 3,36 %.

Gli aumenti delle spese correnti sopra indicati, pur non essendo pienamente in linea con gli indirizzi programmatici (contenimento al di sotto del tasso d'inflazione programmato), sono risultati, comunque, inferiori al tasso d'inflazione registrato alla fine del 1995 (5,2 %). Nel corso di tale anno, infatti, si è interrotta la tendenza alla discesa del tasso d'inflazione verificatasi nei quattro anni precedenti e, specie nei primi mesi del 1995, si è avuta un'accelerazione dell'inflazione che ha trovato principale alimento nell'aumento delle materie prime, nella consistente svalutazione della lira e nella manovra sulle imposte indirette di inizio anno.

La verifica, sul piano operativo, degli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti consente di rilevare risultati complessivamente coerenti con gli obiettivi fissati dalle sopraddette linee programmatiche, anche se gli elementi al momento disponibili non consentono un'analisi maggiormente articolata dei risultati connessi all'attuazione dei singoli strumenti innovativi, da utilizzare in modo integrato nell'ambito della programmazione e della gestione economica finanziaria di cui al nuovo ordinamento contabile introdotto dal d.l.vo n. 77 del 1995.

I pertinenti dati finanziari di consuntivo degli enti esaminati nel presente referto fanno registrare un significativo incremento sia sul fronte delle entrate, che su quello delle spese. Gli accertamenti sulla competenza delle entrate in conto capitale ammontano nel 1995 a 18.727 miliardi, con un aumento del 15,04 % rispetto all'esercizio precedente; aumentano altresì le riscossioni (8,05 %), che si attestano a 14.287 miliardi. Gli impegni complessivi per spese in conto capitale ammontano a 16.477 miliardi con un incremento del 10,49 % rispetto al 1994, come pure i pagamenti che passano all'importo di 11.026 miliardi (5,52 %).

Ciò dimostra che la tendenza alla diminuzione osservata nell'esercizio precedente si è interrotta e si è assistito all'atteso rilancio della spesa in conto capitale degli enti locali,

che dovrebbe concorrere a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione che per il 1995 non sono stati, tuttavia, rilevati.

Dai dati sin qui succintamenti riportati relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1995 dagli enti locali, può evincersi che tale comparto ha concorso solo in parte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si rileva che nell'esercizio esaminato riprende, come meglio si vedrà nei successivi paragrafi, la crescita quantc meno in termini nominali dei principali comparti della contabilità degli enti (entrate correnti + 1,87 %; spese correnti + 3,74 %; spese in conto capitale + 10,49 %).

Da tali rapporti incrementali si desume, tuttavia, che il ritmo di crescita delle spese correnti è ben più sostenuto di quello delle correlative entrate (il divario esistente è pari al 50 %) e ove tale tendenza non dovesse subire correzioni i suoi effetti non mancheranno di farsi sentire sui risultati differenziali di bilancio.

Tornando al quadro generale della finanza pubblica, si rileva che al termine dell'esercizio 1995 sono stati conseguiti i risultati programmati ed, anzi, per certi aspetti si è verificato un miglioramento rispetto alle previsioni originarie.

Il fabbisogno del settore statale è sceso a 130.200 miliardi e si è attestato in termini percentuali sul prodotto interno lordo al 7,4 %, mentre l'avanzo primario ha raggiunto il 3,6 del PIL.

Tali elementi non hanno mancato di produrre effetti sul rapporto tra il debito ed il PIL, che dopo quindici anni di crescita ininterrotta ha fatto per la prima volta registrare una flessione.

Da tale quadro della finanza pubblica che si presentava nel complesso lusinghiero rispetto agli esercizi precedenti, si è proceduto alla ridefinizione delle strategie per la successiva programmazione triennale (contenuta nel documento di programmazione economica finanziaria per il triennio 1996 - 1998) che erano orientate in primo luogo verso il rispetto del vincolo derivante dall'adesione al processo di unione monetaria dei paesi europei, in termini di stabilità del cambio e di livello dei tassi d'interesse e d'inflazione.

Si ipotizzava un rapporto fabbisogno PIL del 5,8 % nel 1996 e del 4,4% nel 1997, in modo da raggiungere nel 1998 il rapporto del 3 %.

Tra gli interventi da realizzare sulla spesa, era prevista la razionalizzazione di essa nel comparto dell'amministrazione locale. Tra le innovazioni relative all'entrata si attribuiva fondamentale rilievo al recupero degli imponibili e si prevedevano, inoltre, la razionalizzazione di aspetti problematici dei tributi locali esistenti e la concessione di maggiori ambiti di flessibilità nella loro determinazione; sempre con riferimento agli enti locali, si ipotizzava, infine, l'introduzione di incentivazioni per migliorare i livelli di copertura tariffaria dei servizi.

Nel successivo documento di programmazione economico finanziaria (triennio 1997 - 1999), si rilevava invece un peggioramento delle condizioni generali dovuto alla caduta del tasso di crescita del PIL, alla non completa attuazione della manovra per il 1996, alla crescita delle spese per interessi ed al venir meno delle condizioni favorevoli che avevano influenzato il 1995.

Nonostante tali difficoltà, non veniva rimodulato l'obiettivo di fabbisogno stabilito per il 1997 in 88.000 miliardi e ciò anche in vista della necessità di tenere il passo per il rispetto degli obiettivi da conseguire per la partecipazione all'unione economica e monetaria.

Tra gli obiettivi prioritari, vi era quello del rilancio dell'attività produttiva e della riduzione della disoccupazione, specie nel mezzogiorno.

Il complesso di tali condizioni ha reso necessaria l'attuazione di una manovra correttiva nel giugno 1996 che ha costituto una parziale anticipazione degli interventi connessi all'esercizio 1997.

In tale quadro, si prevedevano l'invarianza nominale dei settori di spesa corrente non definita da obbligazioni già perfezionate, lo spostamento del finanziamento degli investimenti sui fondi comunitari e sull'utenza.

Sul fronte dell'entrata veniva indicata tra le direttrici principali quella del decentramento fiscale a favore delle regioni e degli enti locali; specificamente per tali ultimi enti, si prevedeva la razionalizzazione di talune imposte esistenti, nonché la trasformazione di tributi in tariffe. Veniva attribuita, quindi, importanza all'affidamento a tali enti di un'ampia autonomia regolamentare nella determinazione dei tributi.

Nel contesto delle linee di modernizzazione del sistema ammininistrativo, veniva prevista le ridefinizione dei compiti delle amministrazioni statali con contestuale trasferimento di funzioni alle regione e agli enti locali, programma questo che ha visto la luce con l'emanazione delle legge n. 59 del 15 marzo 1997.

Dal quadro dei programmi di risanamento della finanza pubblica riguardanti gli enti locali sin qui succintamente riportati, si desume la permanenza nel tempo delle fondamentali direttrici del contenimento della spesa corrente e dell'incremento di quella in conto capitale dal cui finanziamento, tuttavia, lo Stato intende ritirarsi progressivamente.

Altra linea portante è costituita dall'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli enti e l'affidamento ad essi di nuove funzioni secondo il principio della sussidiarietà. Queste ultime indicazioni hanno preso corpo di recente attraverso l'emanazione di una serie di deleghe normative volte alla revisione della materia dei tributi locali e dell'assetto delle funzioni pubbliche contenute rispettivamente nelle leggi n. 662 del 1996 e n. 59 del 1997.

Dal complesso di tali riforme dovrebbe emergere un assetto della finanza e delle funzioni pubbliche spinto verso maggiori livelli di autonomia, venendo così, almeno per taluni aspetti, anticipato il nuovo ordinamento dei pubblici poteri che dovrebbe essere introdotto con norme di riforma della Costituzione a seguito del completamento dei lavori da parte dell' apposita commissione bicamerale.

Le riforme in argomento non sono, tuttavia, complete, in quanto attendono tuttora di essere emanati i decreti delegati che stabiliranno le disciplina concreta nelle materie oggetto di delega; per tale ragione appare difficile ipotizzare che gli effetti in termini di maggiore gettito e di riduzione della spesa statale ipotizzati potranno verificarsi sin dall'esercizio 1997.

Si rileva, infine, che il complesso delle misure adottate, sulla cui validità è prematuro esprimere valutazioni, ha carattere strutturale e quindi, una volta avviato, dovrebbe produrre effetti permanenti nel tempo.

1.1 Le linee generali della riforma della fiscalità locale

Prime considerazioni

La riforma della fiscalità locale, avviata dall'art. 3 co. 134 della legge n.662 del 1996, che presenta come fondamentale caratteristica la modificazione del titolo di percezione di talune entrate che sono state trasformate da tasse in tariffe, ha innescato un dibattito in dottrina in ordine ai principi costituzionali che presiedono la materia tributaria e quella delle prestazioni imposte.

In primo luogo, si rileva che nelle materie in esame sussiste la riserva di legge posta dall'art. 23 della Costituzione, a norma del quale possono essere imposte prestazioni sia patrimoniali che personali in base alla legge. Tale riserva deve intendersi come riserva relativa di legge statale, anche delegata, ed entro certi limiti anche regionale. La legge deve quindi stabilire gli elementi essenziali del rapporto tributario, lasciando alle amministrazioni un potere discrezionale esattamente delimitato.

Si pone, quindi, sotto il profilo delle fonti, la necessità di una legge generale che ponga la disciplina dell'autonomia fiscale; e poichè gli enti locali sono sprovvisti della potestà legislativa, è evidente che la loro autodeterminazione dovrà attestarsi sui limiti propri dell'attività amministrativa nella materia e riguardare aspetti applicativi in ambiti discrezionali ben delimitati.

Sostituendo tariffe, canoni e prezzi pubblici ai tributi, si pone il problema se l'esazione configuri o meno la richiesta di una prestazione patrimoniale imposta.

Nel caso in cui essa venga determinata in modo che il gettito copra anche costi diversi da quelli del servizio reso direttamente all'utente, si può considerare una prestazione imposta. Come si è detto, anche per le prestazioni patrimoniali imposte vige la riserva di legge stabilita dall'art. 23 della Costituzione: pertanto, gli aspetti individuanti della prestazione quali l' indicazione dei presupposti e dei soggetti passivi, devono essere determinati da atti normativi di fonti primarie.

E' sufficiente quindi che la legge determini criteri e principi, mentre la definizione puntuale delle fattispecie potrà essere effettuata dagli enti locali avvalendosi dello strumento regolamentare. La competenza normativa degli enti locali è delimitata dai principi posti e si estrinseca, quindi, attraverso fonti di normativa secondaria che non possono che operare in un ambito di autodeterminazione rigidamente predeterminato.

La competenza normativa degli enti locali potrebbe indirizzarsi verso la materia delle agevolazioni, purché esse siano ispirate al principio della capacità contributiva, mentre appare dubbio, in linea di principio, che esse possano essere ispirate ad una funzione incentivante, difatti in tale ipotesi si avrebbe una ponderazione dell'interesse fiscale con altri interessi non attuabile in sede regolamentare.

La disciplina dell'imponibile potrebbe essere affidata ai regolamenti purché la legge determini il presupposto d'imposta e la normativa posta si dimostri implicitamente coerente con i criteri stabiliti.

In linea generale, si osserva che i regolamenti degli enti locali, ascrivibili tra le fonti secondarie, non possono prevedere agevolazioni fiscali in deroga alla disciplina generale del tributo. Nell'attuale assetto, l' autonomia tributaria degli enti locali è circoscritta in definitiva nei limiti così tracciati.

Si potrebbero, invece, ipotizzare maggiori ambiti di azione degli enti nella gestione dei tributi locali ove si procedesse ad interventi di delegificazione che, pur nel rispetto del principio costituzionale della riserva di legge, attribuiscano maggiori facoltà di determinazione ai regolamenti degli enti locali.

Potrebbe profilarsi in tal modo l'emanazione di regolamenti delegati in sede locale, anche se allo stato non si è avuta esperienza in ordine alla possibilità di affidare a regolamenti diversi da quelli governativi la potestà di intervento su materie delegificate: tale ipotesi non trova, infatti, regolamentazione nella legge n. 400 del 1988 che disciplina la materia della delegificazione all'art. 17.

La legge di delega sembra non ignorare tale problematica, in quanto tra i criteri direttivi (indicati al comma 149) prevede, tra l'altro, l'attribuzione ai comuni e alle province del potere di disciplinare con regolamento tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e riscossione nel rispetto dell'art.23 della Costituzione per quanto attiene alle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi e all'aliquota massima.

E' necessario chiedersi a questo punto se la defiscalizzazione di taluni cespiti di entrata possa effettivamente conferire agli enti locali maggiori facoltà di autodeterminazione dovendo comunque soggiacere ai principi costituzionali che reggono la materia tributaria.

Assume particolare rilievo pertanto la questione se le tariffe debbano o meno essere considerate prestazioni imposte e ricadere anch'esse sotto il regime di riserva di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione.

Si è già accennato al riguardo che la tariffa può essere considerata una prestazione imposta quando non è fondata sul canone della sinallagmaticità delle prestazioni, ma si basa su altri criteri di determinazione stabiliti unilateralmente ed involgenti la valutazione di elementi estranei alla specifica prestazione resa.

Il ricadere della disciplina di ciascun canone sotto l'imperio della riserva di legge dovrà quindi avvenire in base alla valutazione dei criteri utilizzati per la sua determinazione ed in particolare valutando se il prezzo imposto sia formato addossando all'utente costi generali e oneri relativi a prestazioni diverse da quella ad esso fornita.

Se si dovesse pertanto verificare (e ciò potrà avvenire allorché verranno emanati i decreti delegati previsti nella legge collegata alla finanziaria 1997) che nelle materie nelle quali è avvenuta la trasformazione di tributi in entrate extratributarie sussistano elementi per ritenere che i canoni introdotti in sostituzione dei tributi continuino a rivestire la natura di prestazioni patrimoniali imposte verrebbe meno la principale motivazione che ha spinto a tale riforma, poichè non muterebbero essenzialmente gli ambiti di autonomia degli enti nella gestione delle entrate in esame.

Gli altri elementi che caratterizzano l'entrata extratributaria nei confronti del tributo sono per lo più svantaggiosi ai fini dell'efficacia delle procedure esattive: difatti, vengono meno l'autoritatività degli accertamenti e la sottoposizione della facoltà di proporre impugnazioni al termine di decadenza.

Si indebolisce, quindi, la posizione del comune nella fase dell' esazione dell'entrata e perde valore l'apparato sanzionatorio. Nei casi di mancata corresponsione del canone, vengono meno l'esecutorietà dell'atto di accertamento ed il privilegio fiscale, mentre si pone la necessità di adire l'autorità giudiziaria ordinaria per ottenere l'esecuzione nei confronti del contribuente debitore.

Nel valutare nell'insieme le linee portanti del nuovo assetto della fiscalità locale con particolare riferimento al passaggio alla natura di canoni di taluni cespiti di entrata, devono quindi essere soppesati i vantaggi che potrebbero derivare dalla defiscalizzazione, in termini di maggiore autonomia degli enti con l'impiego di strumenti maggiormente flessibili rispetto al tributo nella gestione dell'entrata e lo svantaggio in termini di effettiva realizzabilità dell'entrata derivante dalla perdita della posizione di supremazia nei confronti dei soggetti passivi connessa alla natura tributaria.

Tale valutazione complessiva non potrà prescindere dall' incidenza che avrà nella materia l'applicazione del principio della riserva di legge, che potrebbe limitare i vantaggi in termini di autonomia che si stima dovrebbero provenire dalla defiscalizzazione e comunque

dall'ampiezza dei limiti che si riterrà che debbano discendere dall'applicazione del principio in esame.

2. La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 Le linee programmatiche e i riferimenti ordinamentali

In materia di entrate correnti, si è andato a consolidare negli orientamenti di politica finanziaria l'indirizzo di affrancare progressivamente gli enti locali dalla dipendenza dai flussi di entrata di provenienza erariale, sviluppando correlativamente la potestà impositiva degli stessi e le altre fonti di entrata corrente (in particolare le tariffe dei servizi pubblici).

Si è avuto occasione di rilevare che tale linea tendenziale, che trova il momento genetico nell'art.54 della legge n. 142 del 1990, è andata dapprima a concretizzarsi attraverso l'inasprimento di tributi preesistenti e con l'introduzione dell'ICIAP (imposta comunale sulle imprese arti e professioni) ed ha quindi acquistato maggiore significatività a seguito dell' istituzione dell' imposta comunale sugli immobili (ICI) avvenuta con il decreto legislativo n. 504 del 1992.

E' proprio tale imposta che costituisce l'asse portante del sistema di autonomia finanziaria dei comuni ed essa reca con sé meccanismi di interazione con i trasferimenti dello Stato, che ne completano l'operatività e dovrebbero perequare l'azione del tributo.

Il sistema di autonomia così delineato dovrebbe rispondere a due fondamentali esigenze: da un lato affrancare la finanza statale, affetta dalle difficoltà croniche derivanti dal peso dell'indebitamento, da parte degli oneri provenienti dal comparto degli enti locali e dall'altro responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali attraverso la più facile visibilità da parte della comunità degli amministrati dell'impiego delle risorse prelevate.

Con riferimento al 1995, terzo esercizio di operatività della imposta comunale sugli immobili, è possibile esaminare le relazioni esistenti tra la quantificazione dei trasferimenti dello Stato e il gettito di detta imposta, per verificare se il nuovo sistema abbia comportato nel complesso un incremento delle risorse disponibili e se siano rilevabili tendenze diversificate nel territorio. Tale esame specifico viene svolto in apposito successivo paragrafo (2.6.1).

In linea generale è da rilevare, quanto ai traferimenti dello Stato, che nel complesso si verifica un incremento di circa il 6,3 % dei fondi ordinario perequativo e consolidato a livello di stanziamenti definitivi, che trova in parte ragione nel maggiore importo previsto per il 1995 per i trasferimenti compensativi del minor gettito ICI derivante dalla rettifica degli èstimi disposta dall'art. 4 del decreto legge n. 515 del 27 agosto 1994.[8]

Nell'esercizio in esame era già a regime il sistema complessivo di finanziamento introdotto dal d.l.vo. 504 del 1992, per cui la valutazione dell'andamento dei trasferimenti erariali di parte corrente non può essere operata disgiuntamente dalla rilevazione del gettito dell'ICI. In realtà gli effetti di tale imposta, separatamente considerati porterebbero a favorire gli enti nel cui territorio è dislocato un più ricco patrimonio immobiliare e, quindi, essa necessita di essere assistita da meccanismi correttivi atti a compensarne gli effetti.

Sono, difatti, previsti dalla normativa in esame strumenti di riequilibrio, da un lato rivolti alla riduzione dei trasferimenti ordinari in relazione alla maggiore entrata realizzata dai comuni corrispondente alla differenza tra gettito ICI all'aliquota minima e precedente gettito dell'INVIM e dall'altro alla istituzione di un fondo perequativo atto ad ammortizzare gli squilibri della fiscalità.

---

[8] Tra gli altri trasferimenti che nel 1995 sono stati imputati al cap. 1601 destinato al fondo ordinario il più cospicuo è costituito dai 600 miliardi destinati all'integrazione conseguente alla riduzione degli estimi.

Tale fondo ha la finalità di compensare la dotazione di risorse degli enti dotati di autonomia impositiva (comuni e province) ed è rivolto a conferire trasferimenti aggiuntivi agli enti le cui basi imponibili siano inferiori alla media per abitante della classe di appartenenza.

L'assegnazione è stata disposta in prima applicazione per il biennio 1994-1995 e verrà successivamente rideterminata in base all'aggiornamento delle basi imponibili o del gettito con riferimento triennale.

Il fondo in esame, allocato nel cap. 1602 del Ministero dell'Interno, recava per il 1995 una dotazione di 1.515,7 miliardi, rispetto agli 871,4 dell'esercizio precedente.

Venendo quindi al sistema complessivo dei trasferimenti, introdotto dal d.l.vo n 504 del 1992 e andato a regime nell'esercizio 1994, si ricorda che esso è rivolto a stabilire un sistema razionale, basato su parametri obiettivi, per provvedere al finanziamento degli enti locali.

In particolare, i trasferimenti di parte corrente vengono allocati, oltre che nel fondo perequativo di cui si è detto, in quello ordinario ed in quello consolidato.

Il fondo ordinario, che anche per la sua dotazione (stanziamenti definitivi di 18.549,3 miliardi per l'esercizio 1995)[9] costituisce lo strumento fondamentale per il finanziamento della spesa corrente degli enti locali, viene determinato in base al complesso, delle dotazioni ordinarie e perequative e dei proventi dell'addizionale sull' energia elettrica, anche tenendo conto degli equilibri generali della finanza pubblica ed è destinato al concorso nel finanziamento dei servizi indispensabili degli enti.

La quota del fondo relativa ai comuni viene determinata detraendo una quota pari al provento dell'ICI al 4 per mille al netto della perdita del gettito INVIM.

I criteri di ripartizione del fondo sono piuttosto articolati e tengono conto da un lato delle precedenti assegnazioni del contributo ordinario e perequativo, del gettito dell'addizionale elettrica e dell'introito dell'ICI e per una quota si basano su parametri obiettivi.

Il sistema dei parametri obiettivi si fonda sulla rilevazione di elementi che costituiscono fattori determinanti della spesa per i servizi locali indispensabili e di parametri monetari relativi alla spesa media per tali servizi.

Il fondo consolidato, che interessa il complesso degli enti locali e compendia otto diverse tipologie di contributi destinati a finalità specifiche[10] definite da particolari disposizioni normative, è stato dotato in sede di previsioni definitive di uno stanziamento per l'esercizio 1995 di 4.149,2 miliardi (in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente).

---

[9] Il considerevole tasso di incremento degli stanziamenti del cap. 1601 del Ministero dell'interno (10,4 % circa) potrebbe apparire non in linea con gli indirizzi programmatici di contenimento della spesa per i trasferimenti. Deve essere tuttavia rilevato che a tale capitolo continuano a confluire, seppure per una quota, non rilevante, imputazioni di spesa diverse dal fondo ordinario da ripartire tra gli enti locali, quali l'integrazione per la riduzione degli estimi, i trasferimenti integrativi per gettito ICI superiore alla riduzione INVIM che non ha consentito di operare interamente la riduzione del trasferimento, l'integrazione a favore degli enti dissestati. Inoltre nel 1995 è confluito nel capitolo in esame il provento dell'addizionale energetica relativo all'esercizio precedente.

[10] Tra le quali la più rilevante è costituita dal concorso dello stato agli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva per il comparto regioni ed enti locali.

La materia della determinazione dei trasferimenti erariali per gli enti locali ha subito modificazioni che rimodulano l'impianto generale sin qui descritto ad opera del decreto legge n. 41 del 1995, art. 3, commi 1,2,4.

In base a tali disposizioni, il riequilibrio dei trasferimenti statali viene perseguito attraverso il raffronto tra il fabbisogno stabilizzato per i servizi indispensabili e le risorse generali in atto godute dagli enti. Per la determinazione del fabbisogno standardizzato, viene introdotta progressivamente nei trienni successivi a quello 1996-1998 una metodologia di costi standard (definita dal Ministero dell'Interno) in luogo di quella dei parametri monetari.

Lo stesso provvedimento determina inoltre l'aggiornamento dell'elenco dei servizi indispensabili, aggiungendo ai servizi distribuiti uniformemente tra gli enti anche quelli a prevalente diffusione territoriale. Le risorse generali da porre a raffronto con il costo dei servizi indispensabili sono costituite dai trasferimenti ordinari e consolidati e dal provento ICI (determinato con l'applicazione dell'aliquota del 4 per mille al netto della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'INVIM).

Il d.l. n. 41 del 1995 prevedeva, infine, che il riequilibrio del sistema dei trasferimenti sulla base del raffronto tra risorse generali e servizi indispensabili sarebbe dovuto intervenire nell'arco di sette anni a cominciare dal 1995.

Il successivo d.l. n. 444 del 1995 ha stabilito che la determinazione definitiva dei trasferimenti erariali ordinari per il 1994 è quella risultante dall' applicazione dei gettiti ICI ed INVIM comunicati dal Ministero delle Finanze in data 13 luglio 1994. Per il 1995 e gli anni successivi, i trasferimenti ordinari in tal modo determinati costituiscono la base di riferimento per l'applicazione della procedura di riduzione stabilita dall'art. 3 del d.l. n. 41 del 1995. Vengono ammesse ulteriori determinazioni dei trasferimenti ordinari per gli anni 1994 e successivi solo in presenza di particolari evenienze ivi elencate (ad es. variazione degli estimi catastali).

Il nuovo sistema introdotto dal d.l. n. 41, fondato sostanzialmente sull' ipotesi di accelerare i tempi per introdurre criteri correttivi nella determinazione dei trasferimenti erariali al fine di realizzare immediate riduzioni di spesa, aveva causato tagli sensibili per alcune categorie di enti, i cui effetti sono stati mitigati dal successivo d.l. n. 444 che, nel rivedere la determinazione dei trasferimenti dal 1994 in poi, ha assegnato contributi integrativi agli enti che hanno subito detrazioni superiori al 3% della spesa corrente con il limite di 105 miliardi.

Tutto ciò dimostra come l'ordinamento della materia introdotto dal d.l.vo n. 504 del 1992, che avrebbe dovuto stabilire una disciplina duratura, tanto che la normativa stessa ipotizzava il completamento dell'azione di riequilibrio in un prolungato arco di tempo, si sia rilevato nei fatti effimero, poichè ha subito modifiche sin dall'inizio della sua operatività.

In realtà, ogni nuovo assetto dell'intervento finanziario dello Stato nei confronti degli enti locali che si fondi sui criteri cardine del riequilibrio secondo parametri obiettivi e del contenimento della spesa finisce inevitabilmente per scontentare talune fasce di enti i quali attivano gli strumenti di pressione di loro pertinenza per ottenere provvedimenti a loro favore.

A cinque anni di distanza dalla introduzione del d.lgvo n. 504, il legislatore ha ritenuto di tentare una nuova impostazione del regime dei trasferimenti in esame, conferendo, con la legge n. 662 del 1996, delega al governo per la emanazione di una normativa ispirata

a nuovi criteri stimati idonei a considerare tutte le obiettive necessità degli enti che la disciplina anteriore aveva trascurato[11].

Sotto il profilo delle entrate tributarie, le modifiche degne di nota che riguardano l'esercizio in esame sono costituite in primo luogo dalla messa a regime della riforma dei tributi locali introdotta dal decreto legislativo n. 507 del 1993 emesso nell'esercizio della delega di cui alla legge n. 421 del 1992.

Tale riforma riguarda l'imposta sulla pubblicità esterna, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Le norme introdotte dal decreto legislativo n. 507 del 1993 hanno, tuttavia, subito successive modificazioni nel corso dell'anno in esame, da ultimo con la legge 28.12.1995 n. 549 (collegata alla finanziaria 1996).

In realtà, anche la materia della fiscalità locale minore si è dimostrata sottoposta a notevoli turbolenze ed a spinte innovatrici inserite nel quadro della realizzazione del c.d. "federalismo fiscale", che hanno prodotto di recente l' emanazione di norme di delega per il riordino complessivo e la defiscalizzazione di tali forme di entrata (legge n. 662 del 1996 - collegata alla finanziaria 1997).

Tornando alle innovazioni rilevanti per l'anno in esame, va evidenziato che la gran parte di esse ha avuto per oggetto la tassa smaltimento rifiuti, che è stata oggetto di una serie di modificazioni di dettaglio delle quali si tratterà nella parte speciale dedicata a tale tributo.

Ancora in materia tributaria, va ricordato che l'art. 2 del d.l. n. 444 del 1995 ha recato alcune modificazioni alla disciplina dell' ICI, consentendo di applicare aliquote meno elevate per le abitazioni principali (in aggiunta al regime delle detrazioni).

Per quanto concerne, infine, le entrate relative a corrispettivi di servizi pubblici per i quali è previsto un regime tariffario, si ricorda che la normativa sulla copertura del costo dei servizi di cui alla legge n. 38 del 1990 prescrive l'impiego della leva tariffaria per la salvaguardia degli equilibri in termini di efficienza e per contenere gli oneri finanziari che derivano ai bilanci degli enti dallo svolgimento di servizi pubblici a domanda individuale.

In tale materia, va ricordato da un lato che la finalità principale dell'azione degli enti è sempre rappresentata dalla soddisfazione dell'utenza e che questa non deve essere compromessa da un' eccessiva azione sui costi, ma che d'altra parte per evitare le spinte inflazionistiche che possono derivare dalle variazioni in aumento delle tariffe gli ulteriori spazi di manovra nel governare il rapporto costi ricavi dovrebbero essere ricercati in recuperi di efficienza garantendo un livello costante nella qualità dei servizi resi.

Con decorrenza all'esercizio 1994 l'art. 45 del d.l.vo n. 504 del 1992 ha affrancato gli enti locali che non vertano in situazione strutturalmente deficitarie dalle norme sino ad allora vigenti in materia di copertura del costo dei servizi.

---

[11] La legge n. 662 del 1996, collegato alla finanziaria 1997, ha ipotizzato nuovi criteri per l' assegnazione e la distribuzione dei trasferimenti statali agli enti locali, nell'ambito di un sistema progressivo di riequilibrio dei contributi ordinari basato sulla definizione dei fabbisogni standardizzati. Verranno tra l'altro considerate le condizioni di degrado socio economico, i servizi attivati e la presenza di insediamenti militari e saranno inoltre previsti incentivi per premiare corrette azioni nel campo fiscale e tariffario e la gestione di servizi in forma associata da parte dei comuni più piccoli. Lo schema di decreto legislativo predisposto da una commissione nominata dal ministro dell'Interno è stato delibato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 16 maggio 1997 e ne è stato autorizzato l'invio all' apposita Commissione parlamentare per il prescritto parere.

In tal modo, l' osservanza delle percentuali di copertura diviene un obbligo sanzionato con la perdita di una quota del contributo ordinario solo nei confronti di un numero limitato di enti nei quali sussistono difficoltà conclamate per il raggiungimento degli equilibri di bilancio.

Fuori da tali casi, non sussistono obblighi specifici, tuttavia è evidente che la determinazione delle tariffe deve essere effettuata nell'ambito della programmazione generale dell'ente, tenendo conto delle risorse disponibili e cercando un equilibrio tra l'estensione dei servizi offerti e gli oneri sopportati.

Nel complesso, si rileva che l'attenzione degli enti a ricercare tali equilibri non sembra essere venuta meno anche quando ne è cessata l'imposizione normativa, anche perché rinunciare ad un impiego avveduto dello strumento delle tariffe per l' acquisizione di entrate correnti sufficienti ad assicurare l'equilibrio di bilancio, sarebbe una scelta sicuramente avventata e di per sé censurabile.

E' da avvertire al riguardo che la legge n.639 del 20 dicembre 1996 ha stabilito che non è configurabile una responsabilità degli amministratori comunali nei casi in cui dall' inosservanza delle prescritte percentuali di copertura minima del costo dei servizi, derivi la mancata acquisizione di una quota del fondo perequativo.

In relazione alla determinazione delle tariffe, è da notare che la loro quantificazione a livelli inferiori al costo dei servizi erogati rientra nelle determinazioni politiche degli amministratori, che non possono essere imbrigliate in parametri predeterminati; tuttavia tali scelte non devono rivelarsi come cause di dissesto degli enti e richiedere poi interventi a sostegno da parte dello Stato, addossandone gli oneri alla collettività nazionale.

2.2 Quadro complessivo delle entrate correnti

Avendo così completato l'esposizione relativa al quadro degli interventi normativi che hanno costituito per l'esercizio in esame il sistema di linee direttive e di vincoli per lo svolgimento della gestione dell'entrata corrente, si procede a riferire sui risultati conseguiti nel 1995 dagli enti sottoposti all'esame della Sezione, cercando di cogliere nella realtà gestionale gli aspetti contabili più rilevanti, anche in relazione alle proposizioni risultanti dal piano delle rilevazioni predisposto per l'esame dei consuntivi.

Prima di esporre i dati per singole categorie di enti si ritiene opportuno premettere il seguente quadro complessivo generale delle entrate correnti della totalità degli enti esaminati: 95 amministrazioni provinciali su 100, 1230 comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti su 1326 e 310 comunità montane su 345.

E' necessario altresì avvertire che la verifica degli andamenti del biennio viene effettuata comparando identici enti; per tale ragione sono stati presi in esame solo quelli per i quali si dispone di dati relativi ad entrambi gli esercizi. La relazione avente ad oggetto i comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti viene svolta in paragrafo separato (II 7).

importi in milioni di lire

Accertamenti c.c.	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	8.581.470	8.861.003	3,25
Comuni	53.253.529	54.107.076	1,6
Comunità montane	748.541	785.058	4,87
TOTALI	**62.583.540**	**63.753.137**	**1,87**
Riscossioni c.c.	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	7.579.154	7.721.027	1,87
Comuni	39.304.318	40.439.059	2,88
Comunità montane	532.734	550.604	3,35
TOTALI	**47.434.206**	**48.710.690**	**2,69**
Residui c.c.	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	1.002.317	1.139.977	13,73
Comuni	13.949.211	13.668.017	-2,01
Comunità montane	215.807	234.454	8,64
TOTALI	**15.167.335**	**15.042.448**	**-0,82**
Accertamenti c.residui	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	2.079.002	1.921.362	-7,58
Comuni	17.448.968	19.876.811	13,91
Comunità montane	389.082	380.366	-2,24
TOTALI	**19.917.052**	**22.178.539**	**11,35**

importi in milioni di lire

Riscossioni c.residui	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	960.707	969.386	0,90
Comuni	10.618.652	13.103.399	23,39
Comunità montane	200.774	207.611	3,40
TOTALI	**11.780.133**	**14.280.396**	**21,22**
Residui dai residui	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	1.118.294	951.977	-14,87
Comuni	6.830.316	6.755.412	-1,10
Comunità montane	188.308	172.754	-8,25
TOTALI	**8.136.918**	**7.880.143**	**-3,15**
Residui totali	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	2.120.611	2.091.954	-1,35
Comuni	20.779.527	20.423.429	-1,71
Comunità montane	404.115	407.208	0,76
TOTALI	**23.304.253**	**22.922.591**	**-1,64**
Riscossioni totali	**1994**	**1995**	**Var.%**
Province	8.539.862	8.690.413	1,76
Comuni	49.922.971	53.542.459	7,25
Comunità montane	733.508	758.216	3,36
TOTALI	**59.196.341**	**62.991.088**	**6,41**

Dalle tabelle sopra riportate, si rileva che nel biennio 1994-1995 per il complesso degli enti esaminati le entrate correnti hanno avuto un incremento dell'1,87%, ben al di sotto del tasso d'inflazione e che la categoria di enti che ha effettivamente determinato tale risultato è quella dei comuni nei quali il principio di autonomia finanziaria raggiunge un valido livello di effettività. Deve comunque notarsi che la pur modesta crescita delle entrate correnti dei comuni si contrappone ad un andamento negativo rilevato nel biennio precedente (-1,27 %).

Le riscossioni in conto competenza fanno registrare nel complesso un incremento più sostenuto di quello dei correlativi accertamenti (+ 2,69 %) e dimostrano comunque un andamento positivo rispetto alla diminuzione del 5,49 % rilevata nel biennio precedente.

Nell'insieme delle tre categorie di enti, si rileva un tasso di realizzazione del 76,4, % rispetto al 75,8 % dell'esercizio 1994.

La diminuzione complessiva dei residui provenienti dalla competenza (pari allo 0,82 %) deriva esclusivamente dai comuni, che nel 1995conseguono un risultato positivo, abbattendo di circa il 2% tali residui, in conseguenza dell'elevato tasso di realizzazione attestatosi sul 74,74%.

Dall'esame dei dati sopra riportati relativi alla gestione dei residui, si evince che il tasso di smaltimento ha un andamento crescente nel biennio, passando dal 59,14 del 1994 al 64,39 dell'esercizio successivo: questo aumento è dovuto alla notevole movimentazione delle riscossioni in esame da parte dei comuni.

I dati in argomento danno conto, inoltre, della situazione dei residui provenienti da esercizi pregressi non smaltiti nell'esercizio di competenza (pari a 7.880 miliardi) e della situazione complessiva al termine di tale esercizio (residui totali pari a 22.922 miliardi) e fanno rilevare che, pur continuando a permanere il fenomeno dell'accumulazione, in cifra assoluta ancora ingente, si manifesta un tendenza alla riduzione

L'andamento della cassa dimostra un tasso di incremento del 6,41%, superiore a quello di inflazione e, quindi, un effettivo incremento delle risorse a disposizione degli enti in esame (62.991 miliardi nel 1995), derivante in maniera preponderante dai comuni. Anche le altre due categorie di enti fanno registrare aumenti, ma questi sono di entità inferiore e non in grado di comportare benefici in termini reali.

L'insieme dei dati esaminati per le tre categorie di enti dimostra che dopo la stasi del 1994 riprendono crescere le entrate correnti in termini di accertamenti ed in modo più evidente in termini di cassa; inoltre si avverte una generale tendenza alla riduzione dei residui la cui mole decresce al termine dell'esercizio 1995.

Per notazioni di dettaglio relative ai tre titoli di entrata ed alle diverse categorie di enti, si fa rinvio ai successivi paragrafi.

Nel complesso, si rileva conclusivamente che in molti degli aspetti contabili esaminati gli andamenti relativi alle tre categorie di enti non sono omogenei e che spesso sono i comuni a far registrare le tendenze che appaiono più aderenti agli indirizzi che dovrebbero informare la finanza locale.

2.3 Amministrazioni provinciali

importi in milioni di lire

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var.%
E. tributarie	1.063.228	1.209.102	13,71
Extratributarie	691.270	684.582	0,96
Trasferimenti	6.826.972	6.967.319	2,05
TOTALI	**8.581.470**	**8.861.003**	**3,25**
RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var.%
E. tributarie	873.654	1.029.839	17,87
Extratributarie	485.290	508.627	4,80
Trasferimenti	6.220.209	6.182.500	-0,60
TOTALI	**7.579.153**	**7.720.966**	**1,87**
RISCOSSIONI TOTALI			
	1994	1995	Var.%
E. tributarie	1.077.335	1.229.610	14,13
Extratributarie	735.226	681.445	7,31
Trasferimenti	6.727.300	6.779.357	0,77
TOTALI	**8.539.861**	**8.690.412**	**1,76**

L'andamento dell'insieme dei titoli dell'entrata corrente della province [12] si dimostra in aumento sia in termini di competenza che di cassa, con un tasso più elevato per gli accertamenti.

Rispetto al biennio precedente, si nota una maggiore crescita degli accertamenti (che allora aumentavano appena dello 0,38 %) ed una minore delle riscossioni (+ 2,68 % nel 1994).

L'incremento deve essere attribuito alle entrate tributarie, che tuttavia non rivestono un ruolo determinante per tale categoria di enti.

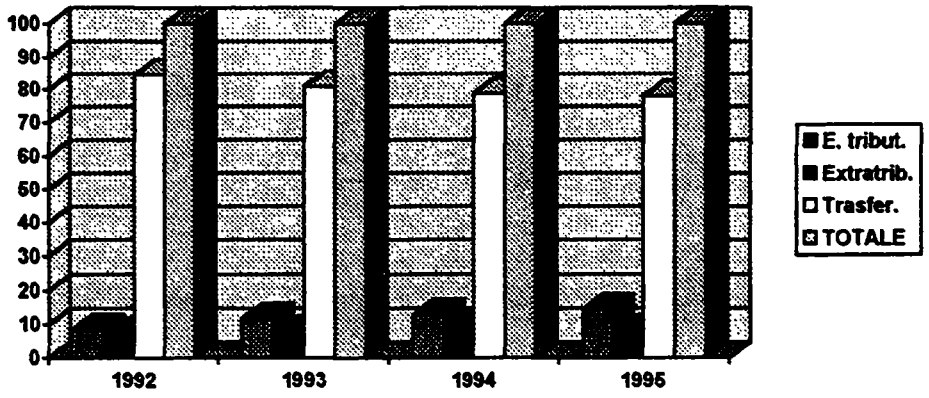
I trasferimenti riportano aumenti contenuti e comunque compatibili con gli obiettivi della manovra, mentre decrescono le entrate extratributarie.

Passando all'esame del rapporto di composizione, si rilevano i seguenti dati:[13]

Accertamenti m. c.c.	1992	1993	1994	1995
E. tributarie	8,27	11,50	12,62	14,15
Extratributarie	7,09	7,70	8,61	7,84
Trasferimenti	84,64	80,80	78,77	78,01
TOTALI	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

[12] Gli enti che formano l'oggetto della presente esposione sono costutiti da 95 amministrazioni provinciali.

[13] I dati relativi al biennio 1992-1993 sono stati tratti dalla relazione dell'esercizio 1993 (ammessa alla deliberrazione n.3/1995) e riguardano le 95 amministrazioni provinciali all'epoca esistenti.



Il primo elemento che si rileva dalla tabella è la crescita non impetuosa ma costante delle entrate tributarie, cui corrisponde un' omologa riduzione dei trasferimenti che tuttavia nell'ultimo esercizio si appalesa di lieve entità. Ondivago è, invece l'andamento delle entrate extratributarie.

Il grafico mette meglio in evidenza il rapporto di composizione dell'entrata corrente delle province, facendo ben rilevare la notevole prevalenza delle entrate trasferite nei confronti di quelle proprie. Nel periodo di osservazione, le differenze si riducono lievemente, ma resta evidente la natura di finanza essenzialmente derivata del sistema di entrata delle province.

2.3.1 Entrate tributarie

Come si evince dai dati surriferiti il settore delle entrate tributarie (tit. I) risulta quello che nel corso dell'esercizio 1995 evidenzia il più significativo incremento sia in percentuale rispetto all'esercizio precedente (+ 13,71% negli accertamenti e 14,13% nelle riscossioni totali), sia in percentuale nella composizione dell'entrata (+ 1,53%).

Nel complesso gli accertamenti di entrate tributarie assommano a 1.230 miliardi provenienti quasi esclusivamente dalle imposte (categoria 1°, accertamenti c.c., 1.209 miliardi), mentre appaiono trascurabili quelli delle tasse provinciali (categoria 2°, accertamenti c.c., 28 miliardi).

Entrambe le categorie delle entrate tributarie fanno registrare incrementi in termini di accertamenti (rispettivamente 13,15% e 8,63 %) e di cassa (12,18% e 50,57 %).

Per il complesso del titolo in esame, i residui ammontano al termine dell'esercizio 1995 a 187 miliardi, decrescendo del 7,82 % rispetto all'esercizio precedente.

Si passano di seguito ad esaminare i dati relativi alle principali fonti di entrate tributarie per le province.

a) Tributo per l'ambiente.

Il tributo per l'ambiente (del quale si tratterà più specificamente in prosieguo) costituisce in termini di accertamenti in conto competenza circa il 14 % delle entrate tributarie delle province, è un'imposta provinciale che viene riscossa congiuntamente alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di pertinenza comunale dai concessionari del servizio esattoriale e da questi accreditata alle province.

In questa sede si rileva succintamente che gli accertamenti per l'anno 1995 sono ammontati a lire 201 miliardi con variazione del 39,39 % e che le riscossioni hanno raggiunto 169 miliardi con una crescita del 63,42 %.

b) Addizionale sul consumo di energia elettrica.

Rappresenta la più cospicua fonte di entrata tributaria per le province, in quanto in termini di accertamenti copre oltre il 51 % del totale.

Si tratta di una imposta provinciale il cui ammontare viene determinato in ragione dei consumi di energia elettrica che viene liquidata e riscossa con le stesse modalità dell'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica.

E' evidente che, pur essendo il tributo di spettanza provinciale, sfuggono all'ente titolare le determinazioni relative alla gestione dell'entrta in esame, per cui il suo gettito è sostanzialmente legato all'andamento dei consumi di energia elettrica, non essendo consentito alcun margine di manovra.

Nel biennio in osservazione si assiste ad una crescita moderata degli accertamenti, che passano da 618 a 624 miliardi di lire. E' da notare tuttavia che i valori della variazione non sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale e che ben in otto regioni si rilevano diminuzioni con la punta più elevata in Liguria (-4,34 %).

Le grandi aree ove si registano aumenti sono il nord est (2,47 %) ed il nord ovest (2,05 %), mentre risultano in diminuzione il sud (-0,64 %), il centro (-0,47 %) e le isole (- 0,41 %).

L'andamento sopra descritto potrebbe trovare spiegazione nella crescita della produzione industriale dalla quale derivano i più elevati consumi di energia elettrica registrati nelle aree settentrionali.

. Si osserva quindi che dato il significato rivestito dall'oggetto dell'imposta (il consumo di energia elettrica) in termini di andamento dell'economia locale e di livello dei consumi individuali (basti pensare che la particolare scarsità dei consumi elettrici viene assunta quale indice di degrado), l'imposta ha un carattere spiccatamente discriminante, in quanto arreca i maggiori benefici in termini di gettito alle province ove sussistono le migliori condizioni economiche e sociali.

Passando a rilevare il dato relativo alle riscossioni in conto competenza si osserva che esse crescono allo stesso ritmo degli accertamenti (0,96 %) ed il tasso di realizzazione si dimostra elevato (82 %). Ciò consegue dalla semplicità dei meccanismi esattivi ed al fatto che gli adempimenti degli enti impositori sono ridotti al minimo.

In termini di cassa si rileva un lieve decremento (- 1,06 %) e il complesso delle riscossioni raggiunge nel 1995 i 626,5 miliardi.

Il complesso dei residui esistenti al termine dell'esercizio 1995 ammonta a 112 miliardi e decresce dell'1,52 % rispetto all'esercizio precedente. Tale importo, che non raggiunge il 20 % degli accertamenti, appare fisiologico, in quanto legato alla rateizzazione dei pagamenti alle aziende erogatrici del servizio elettrico.

Nel complesso poichè la gestione dell'imposta è strettamente legata ai pagamenti relativi alle utenze elettriche, si ribadisce che non vi sono fenomeni particolari da rilevare, gli accertamenti si traducono in riscossioni con una notevole regolarità, i residui sono sostanzialmente connessi al pagamento delle ultime rate e non sussistono margini per l'attività accertativa degli uffici, dal momento che l'evasione difficilmente è ipotizzabile.

2.3.2 Trasferimenti correnti

Nel biennio in esame riprende la crescita, seppure contenuta, degli accertamenti relativi ai trasferimenti correnti alle province, che ammontano nel 1995 a 6967,3 miliardi con un incremento del 2,05 %.

Nel rapporto di composizione si assiste ancora ad una loro flessione, ma con una incidenzia inferiore rispetto a quelle osservate nel biennio precedente.

Le tendenze in atto nella composizione delle entrate correnti delle province sono principalmente legate all'andamento dei trasferimenti, che dopo la diminuzione del 1994 fanno registrare aumenti inferiori al tasso d'inflazione.

Le province continuano ad essere, tuttavia, enti a finanza essenzialmente derivata e nell'attuale assetto delle loro entrate proprie non si intravedono spazi per l' effettiva instaurazione del principio di autonomia finanziaria.

D'altra parte il raggiungimento di maggiori livelli di autonmia non è un risultato che va perseguito senza effettuare valutazioni sulla sua convenienza; infatti, attribuire una più ampia capacità impositiva comporta necessariamente l'esigenza di dotare questi enti di uffici e di strumenti per gestire i tributi di loro spettanza e non è detto che ciò si dimostri economicamente valido.

Come si è visto, attualmente le imposte di maggior rilievo per la finanza provinciale non richiedono un notevole coinvolgimento degli uffici, nè concedono spazi significativi per le determinazioni in ordine alla loro gestione.

Tornando ai dati relativi al titolo II, si osserva come il modesto incremento rilevato nel complesso è prodotto da andamenti assolutamente non omogenei dei dati regionali.

Sei regioni fanno rilevare un andamento negativo con la punta più elevata in Sardegna (-8,69 %), mentre l'incremento più elevato si verifica in Liguria (18,09 %). *(vedansi prospetti allegati II. 3.2).*

A livello di aree geografiche, si rileva il maggiore incremento nel centro con il 5,34 % e l'unica area a decrescere è quella insulare (-2,42%).

Il tasso di realizzazione permane elevato (88,7 %), anche se si dimostra in flessione rispetto all'esercizio precedente, mentre il tasso di smaltimento dei residui è in crescita, anche se permane insoddisfacente (53,66 %).

L'andamento della cassa fa registrare un aumento modesto (0,77 %), ben inferiore a quello della competenza e la mole totale dei residui è in crescita (1,38 %) ed ammonta a 1.300 miliardi.

a)I trasferimenti dallo stato (cat. I).

L'osservazione dei dati relativi ai trasferimenti statali dovrebbe consentire di trarre considerazioni più specifiche sugli indirizzi seguiti dal centro per la distribuzione delle risorse alle province. E' da notare che questa categoria ha un significato determinante nelle entrate delle province, che sono in minima parte frutto della loro autonomia e condiziona quindi ampiamente la loro disponibilità finanziaria.

In termini di accertamenti in conto competenza i trasferimenti dallo Stato rappresentano il 78 % delle erogazioni a favore delle province ed il 61,4 % delle loro entrate correnti.

Nell'esercizio in esame, gli accertamenti hanno raggiunto i 5.444 miliardi, dimostrandosi in leggera flessione (- 0,48 %), tale diminuzione si pone in linea di continuità con l'andamento riscontrato nel biennio precedente (-0,96 %).

Molto elevato è il livello di realizzazione degli accertamenti in conto competenza, pari al 93,7 %.

Anche l'andamento della cassa è decrescente, ma con tasso più elevato di quello della competenza (- 1,49 %); le riscossioni ammontano a 5.388,5 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui raggiunge il 78,7 %, dimostrandosi in netto miglioramento rispetto alle precedenti osservazioni, ma la mole dei residui al termine dell'esercizio 1995 si attesta a 419 miliardi, aumentando del 15 %.

Nell'analisi del dato degli accertamenti in conto competenza per grandi aree geografiche si rileva una diminuzione dell'1,97 % per le province delle isole, dell'1,6 % per quelle del nord ovest e dell'1,05 % per quelle del centro, mentre si verificano aumenti al sud (1,31 %) e nell'area nord ovest (0,01 %).

La regione ove si rileva il più elevato decremento è la Liguria con il 4,71%; seguono il Piemonte,la Sicilia ed il Lazio (rispettivamente -2,82%, 2,55% e -2,44 %). Gli aumenti più consistenti si rinvengono, invece, nella Calabria (2,38%), nella Campania (1,76 %) e nell'Umbria (1,37). Tutte le altre variazioni di segno positivo o negativo sono di scarsa influenza.

Nel complesso è possibile cogliere un'azione di riequilibrio a favore delle province del sud che non trova, però, riscontro nell'Italia insulare.

b) I trasferimenti dalle regioni

La seconda categoria, nella quale trovano imputazione i trasferimenti delle regioni, rappresenta in termini di accertamenti in conto competenza meno di un quinto di quella precedente. Le entrate accertate si elevano a 1.237 miliardi con un incremento del 12,96 %.

L'elevato tasso di incremento dei trasferimenti in esame lascia intravedere un'azione delle regioni volta a compensare la flessione dei trasferimenti statali. E' evidente che mentre è possibile tentare di enucleare una *ratio* unitaria dell'intervento statale ciò non è ipotizzabile per le regioni, ove le logiche possono rispondere a politiche eterogenee di settore.

Nel dato regionale prevalgono i dati in aumento e la punta massima viene fatta registrare dal Molise con il 291,49 % (si tratta di soli 2 miliardi in cifra assoluta), seguito dalla Liguria con il 115,66 %, le diminuzioni più elevate si registrano invece in Sardegna (-60,3 %) ed in Puglia (-57 %).

Il tasso di realizzazione è del 68 % e, quindi decisamente inferiore a quello dei trasferimenti dello Stato.

I residui totali discendono a 756,8 miliardi al termine dell'esercizio 1995, diminuendo del 5,7 %.

L'andamento della cassa appare soddisfacente, poichè si registra un incremento dell'11,16 % ed il livello delle riscossioni si attesta a 1.105 miliardi.

2.3.3 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie, che costituiscono il titolo III dell'entrata corrente delle province, si rilevano di minore entità rispetto agli altri titoli, fanno registrare in termini di accertamenti in conto competenza una lieve diminuzione (0,96 %) ed in cifra assoluta assommano a 684,5 miliardi.

Per il titolo in esame si nota per l'esercizio 1995 una leggera flessione degli accertamenti in conto competenza (0,96% - 684 miliardi di accertato c.c.) a fronte di un incremento di circa il 5 % rilevato nell'esercizio precedente

Più marcata è la flessione delle riscossioni totali (-7,31 %), che assommano nel 1995 a 681 miliardi.

Il tasso di realizzazione della competenza si attesta sul 74,29 %, con un miglioramento di oltre quattro punti rispetto all'esercizio precedente e ciò comporta una diminuzione dei residui provenienti dalla competenza del 14,57 %.

Assolutamente insoddisfacente è, invece, il tasso di smaltimento dei residui che nel 1995 raggiunge appena il 28,7 % e comporta la sostanziale invarianza dei residui provenienti dai residui che assommano a 429 miliardi.

Dal complesso di tali andamenti, deriva una riduzione dei residui totali del 4,81 % e questi assommano al termine dell'esercizio 1995 a 605 miliardi.

Si rileva in conclusione che le entrate extratributarie hanno un'influenza non determinante tra le risorse poste a disposizione delle province e che, inoltre, dimostrano un andamento in leggera flessione; i residui risalenti ad esercizi pregressi si rilevano, infine, di difficile esigibilità.

a) I proventi dei servizi pubblici (cat I)

Venendo ad esaminare i dati relativi alle categorie nelle quali si articola il titolo III si rileva che in termini di accertamenti in conto competenza i proventi dei servizi pubblici rappresentano appena il 5,57 % del totale e ciò dimostra lo scarso rilievo economico dei proventi dei servizi gestiti dalle province. D'altra parte in tale categoria di enti prevalgono i compiti di promozione e coordinamento rispetto a quelli di erogazione diretta.

Gli accertamenti per il 1995 assommano a 38 miliardi e, pur facendo rilevare un tasso d'incremento notevole (20,67 %), rimangono di limitata significatività.

Tale incremento si ripercuote interamente sulle riscossioni in conto competenza che assommano a 31 miliardi, mentre decrescono gli accertamenti in conto residui (-16,23 %) e le correlative riscossioni (-11,33 %).

I residui totali da riportare al termine dell'esercizio aumentano del 5,77 % ed assommano ad 8 miliardi; vivace è l'andamento della cassa, con un incremento del 14,53 % e riscossioni pari a 36,9 miliardi.

b) I proventi dei beni provinciali (cat.II)

I proventi dei beni provinciali costituiscono la categoria più cospicua tra quelle esaminate nel titolo III, difatti i relativi accertamenti di competenza raggiungono il 15,8 % del totale ed assommano a 108 miliardi.

Nella categoria in esame si rileva, tuttavia, una diminuzione degli accertamenti in conto competenza del 22,18 %, mentre le riscossioni totali aumentano del 14,32 %.

Il tasso di realizzazione della competenza appare modesto (36,33%), ed ancor più lo è quello di smaltimento dei residui (23,65 %).

Gli andamenti sopradescritti comportano una spiccata tendenza all'accumulazione dei residui: difatti, al termine dell'esercizio 1995 i residui totali assommano a 255,8 miliardi, con un aumento del 4,94 %. Per valutare l'entità di tali residui, è utile il confronto con il dato delle competenza, dal quale risulta che essi assommano a 2,35 volte gli accertamenti dello stesso esercizio.

Nel complesso, si rilevano quindi difficoltà nell' effettiva realizzazione dei proventi dei beni e l'accrescimento della mole dei residui, sulla cui reale esigibilità sussistono notevoli perplessità.

c) Interessi su anticipazioni e crediti(cat. *III)*

Questa categoria assume dimensioni poco significative sia in termini assoluti (accertamenti pari a 11,6 miliardi), che in rapporto al totale del titolo (1,7%).

Il tasso di realizzazione raggiunge il 60,12% e quello di smaltimento dei residui l'81,93%.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 assommano a 5,4 miliardi, aumentando del 24,78% rispetto all'esercizio precedente; le riscossioni totali si attestano a 10,6 miliardi con un incremento del 14,69%.

2.4 Amministrazioni comunali

Nel 1995 l'insieme dei tre titoli dell'entrata corrente dei comuni ha fatto registrare l'incremento dell'1,6 % relativamente agli accertamenti in conto competenza e del 7,25% in termini di cassa (riscossioni totali)[14].

Importi in milioni di lire

Accertamenti in conto competenza			
	1994	**1995**	**variaz. %**
Entrate tributarie	20.462.832	21.149.940	3,35
Entrate extratributarie	9.264.725	9.857.032	6,39
Trasferimenti	23.525.972	23.082.104	-1,88
TOTALI	**53.253.529**	**54.107.076**	**1,60**

Riscossioni in conto competenza			
	1994	**1995**	**variaz. %**
Entrate tributarie	12.425.113	13.241.060	6,56
Entrate extratributarie	5.950.777	6.264.353	5,26
Trasferimenti	20.928.427	20.933.645	0,02
TOTALI	**39.304.317**	**40.439.058**	**2,89**

Riscossioni totali			
	1994	**1995**	**variaz. %**
Entrate tributarie	18.625.198	21.430.895	15,06
Entrate extratributarie	8.500.205	8.766.807	3,13
Trasferimenti	22.797.566	23.344.756	2,40
TOTALI	**49.922.969**	**53.542.458**	**3,62**

Come si rileva dai dati esposti, l'incremento del complesso delle fonti di entrata corrente dei Comuni appare più vivace in termini di cassa, piuttosto che di competenza (accertamenti in conto competenza).

[14] Formano oggetto della presente esposizione 1.230 amministrazioni comunali su 1.326.

Tale generale tendenza all'incremento si pone in contrasto con quanto rilevato relativamente al biennio 1993 - 1994, nel quale si è osservata una diminuzione dell'1,27 % delle entrate correnti in termini di competenza e dell'1,74% in termini di cassa.

In tale biennio, le variazioni di maggior significato conseguivano all'entrata a regime del sistema introdotto dal d.l.vo. n. 504 del 1992 relativamente al diverso equilibrio voluto tra entrate tributarie e trasferimenti dello Stato che ha provocato notevoli tassi di variazione nelle correlative voci di entrata.

Nel biennio in esame, invece,da un lato non si rilevano sconvolgimenti nell'assetto complessivo delle entrate correnti e dall'altro si assiste ad una ripresa della tendenza ad un pur moderato incremento.

Nel complesso, può osservarsi che gli incrementi registrati in termini di competenza sono sostanzialmente in linea con gli obiettivi della manovra, che si realizzano in via immediata attraverso la determinazione dei fondi da trasferire dal bilancio del Ministero dell' Interno ed in via mediata attraverso l'azione degli enti nell'attivazione delle fonti di entrata di loro competenza.

Va notato inoltre, relativamente alla situazione di competenza, che nel complesso i tre titoli dell'entrata corrente fanno registrare un modesto incremento, peraltro inferiore al tasso di inflazione programmata, che non deriva dall'andamento di tutti i titoli, ma è imputabile all'entrata dei tributi ed a quelle extratributarie.

Difatti, i trasferimenti fanno registrare una flessione dell'1,88% mentre le entrate proprie sono in crescita. L'incremento delle entrate extratributarie, pur dimostrandosi particolarmente vivace (6,39%), raggiunge in cifra assoluta (592 miliardi) un importo inferiore a quello delle entrate tributarie (687 miliardi).

Dall'insieme degli elementi in esame, si rileva che tale sistema ha raggiunto nel complesso un notevole livello di stabilizzazione dopo le turbolenze prodotte nel biennio precedente dall'applicazione delle nuove normative, mentre è interessante notare la permanenza dell'aumento delle entrate proprie con la contestuale riduzione dei trasferimenti, diminuzione questa di importo inferiore all'incremento delle entrate proprie (444 miliardi contro i 1.279 miliardi di aumento).

Le tendenze in esame si manifestano, tuttavia, con tassi di variazione non particolarmente elevati, non essendo possibile ipotizzare brusche modificazioni in assetti che sono il frutto di innovazioni ormai andate a regime ed acquisite nella esperienza di gestione degli enti.

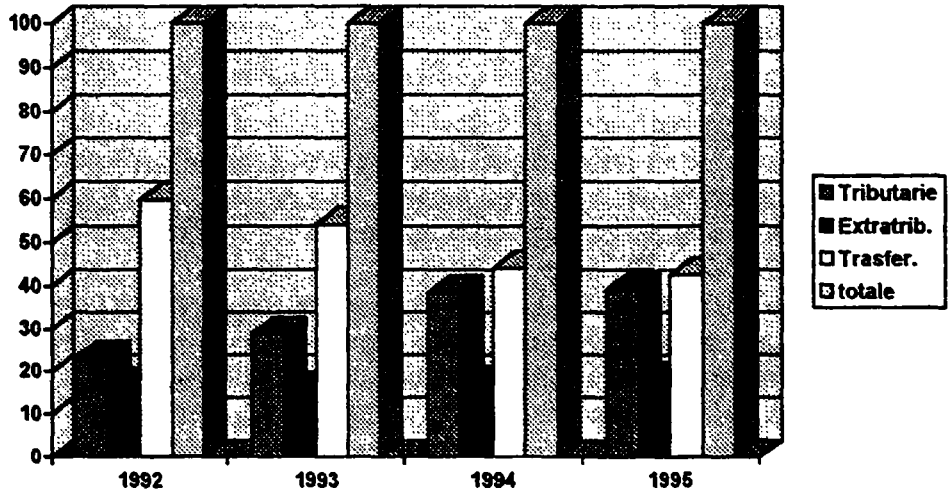
Appare significativa al riguardo l'analisi del rapporto di composizione dell'entrata esposto nella seguente tabella[15].

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA				
	1992	**1993**	**1994**	**1995**
Entrate tributarie	23,35	28,89	38,43	39,09
Extratributarie	16,94	15,91	17,39	18,25
Trasferimenti	59,71	54,20	44,18	42,66
TOTALI	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

[15] I dati relativi al biennio 1992 - 1993 sono stati tratti dalla relazione per l'esercizio 1993 (annessa alla deliberazione n. 3/1995) e riguardano 1.295 amministrazioni comunali.

Si coglie immediatamente dalla tabella che nel rapporto in esame l'andamento delle entrate tributarie è nel periodo considerato in costante crescita, il cui tasso subisce una notevole accelerazione nell'esercizio 1994 in corrispondenza con l'introduzione a regime dell' ICI, mentre rallenta repentinamente in quello successivo.

Più regolare è l'andamento delle entrate extratributarie che si appalesa, in termini di composizione, sempre in lieve crescita, mentre quello dei trasferimenti è esattamente speculare al primo, subendo un costante decremento con un picco nell'esercizio 1994.



Il grafico sopra riportato fa apparire chiaramente le dinamiche relative alla composizione dell'entrata corrente per i comuni, prima tra queste la tendenza all'aumento dell' incidenza del complesso delle entrate proprie, che nell'esercizio 1995 raggiungono il 57,34 %.

Appare inoltre evidente che le turbolenze in atto nel periodo di osservazione si manifestano vigorosamente nel primo biennio, mentre vanno ad assestarsi in quello conclusivo. Va ancora notato che l'unico elemento di stabilità nel quadro in esame è costituito dal titolo III e cioè dalle entrate extratributarie, il cui andamento in termini di composizione non subisce balzi considerevoli, anche perché esse non sono direttamente coinvolte dalla riforma del 1992.

Nel complesso si rileva che il *trend* del rapporto di composizione delle entrate correnti dei comuni in termini di accertamenti in c.c. appare in linea con le modificazioni normative introdotte e risponde agli indirizzi programmatici. Analoghe osservazioni possono essere effettuate analizzando lo stesso rapporto in termini di riscossioni totali, ed anzi, in

questo caso, le tendenze in atto appaiono più evidenti nell'ultimo biennio[16].

RISCOSSIONI TOTALI				
	1992	**1993**	**1994**	**1995**
E. Tribut.	23,51	25,04	37	40,00
Extratribut.	15,59	16,58	17	16.40
Trasferim.	60,90	58,38	46	43,60
Totali	**100,00**	**100,00**	**100**	**100,00**

2.4.1 Entrate tributarie

Nel 1995 le entrate tributarie sono quelle, tra le entrate correnti, che fanno registrare il più alto incremento in cifra assoluta in termini di accertamenti c.c. (687 miliardi) e di riscossioni totali (2.806 miliardi), mentre, come si è visto, l'aumento in percentuale è rispettivamente del 3,35 % e del 15,06 %.

Nell'esame dei dati di competenza su base regionale, si rileva che gli aumenti più elevati si riscontrano in Sardegna, Basilicata, Sicilia e Toscana, ove (ad eccezione della Basilicata) si registra un notevole incremento negli enti di medie dimensioni (8°/10° classe).

Si notano, inoltre aumenti ancor più significativi, che provengono nelle regioni Basilicata e Calabria dagli enti della 5° classe demografica e probabilmente sono imputabili ad azioni di riequilibrio attraverso la manovra delle aliquote delle imposte locali, necessitate dall' endemica difficoltà finanziaria che affligge tale tipologia di enti[17].

Gli incrementi di minor rilievo si realizzano nelle grandi città (11° classe) che nel complesso si attestano sull'1,54 %, mentre solo Genova fa rilevare una variazione di segno negativo. *(vedi prospetto 2.4.1 del volume degli allegati).*

Nello stesso esercizio, la categoria delle imposte, nella quale si colloca anche l'ICI, fa registrare 14.255,3 miliardi di accertamenti c.c., con un incremento del 2,05 % e 14.038,9 miliardi di riscossioni totali con incremento del 14,56 in termini percentuali. Si assiste quindi ad un più dinamico andamento della cassa e correlativamente ad una riduzione dei residui da riportare (3,38 %), che nel complesso ammontano al termine dell'esercizio a poco più di 9mila miliardi.

Nella categoria delle imposte comunali, gli aumenti più elevati in termini di accertamenti si verificano nei comuni più piccoli (5° classe + 4,44 %) ed in quelli medio grandi (9° classe + 3,04%), mentre le grandi città riportano il tasso di crescita meno elevato (11° classe + 0,13 %).

La regione che fa registrare l'aumento più significativo è la Basilicata (8,45 %), seguita dalla Toscana (4,19 %) e dalla Calabria (4,08 %). L'unico dato in diminuzione è quello della Valle d'Aosta (-1,78 %) e l'aumento più contenuto si registra in Trentino Alto Adige (0,39 %).

La seconda categoria della quale si compone il titolo delle entrate tributarie e cioè quella riguardante le tasse, fa registrare incrementi d'entrata in termini di accertamenti in

[16] Vedi nota n.15.

[17] Va notato al riguardo che gli enti di piccole dimensioni della Calabria e delle Basilicata sono la tipologia di comuni nei quali è più alta l'incidenza di enti in dissesto (si veda al riguardo il successivo capitolo dedicato all'argomento I 1.3).

conto competenza più consistenti, che si attestano nella media nazionale sul 6,63 % ed in valore assoluto ammontano a circa 350 miliardi di lire, con accertamenti nel 1995 pari a 5.660,5 miliardi di lire.

Anche in questo caso, gli aumenti più significativi provengono dai comuni più piccoli (5° classe), con le punte più elevate in Calabria, Piemonte Veneto e Campania.

Tali incrementi sono verosimilmente dovuti a difficoltà finanziarie, oppure allo sforzo volto ad ottenere maggiore disponibilità di entrate proprie (Veneto e Piemonte).

Molto più vivace appare l'andamento della cassa, ove l'incremento è del 20,77 % ed in termini assoluti raggiunge quasi i 1.100 miliardi, e le riscossioni totali del 1995 si attestano a 6.248,1 miliardi.

In questo caso, gli aumenti sono più omogenei nella distribuzione nelle classi demografiche, con la punta più elevata nella 7°; per quanto attiene invece alla distribuzione territoriale, deve notarsi che i maggiori aumenti si rilevano al sud e nelle isole.

Da ciò emerge uno sforzo volto alla realizzazione dei tributi per recuperare quote di gettito in precedenza non adeguatamente perseguite, in modo da concorrere al soddisfacimento delle esigenze di liquidità degli enti.

a) Imposta comunale sugli immobili.

L'imposta comunale sugli immobili (della quale si tratterà approfonditamente in un successivo paragrafo) rappresenta l'entrata tributaria dei comuni di maggiore consistenza: difatti, in termini di accertamenti in conto competenza il suo gettito raggiunge nel 1995 gli 11.010,7 miliardi che rappresentano il 52 % delle entrate tributarie ed il 77,23 % delle imposte.

Il tasso di realizzazione si attesta al 51,6 %, per via della rateizzazione, con un lieve aumento rispetto all'esercizio precedente, mentre è notevole il tasso di smaltimento dei residui che raggiunge il 97,46 %.

Il dato della cassa fa registrare un andamento più vivace di quello della competenza, e nel 1995 le riscossioni totali raggiungono i 10.844 miliardi.

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni.

Si tratta di un' imposta di istituzione relativamente recente, che ha come soggetti passivi persone, società ed altri soggetti che svolgono nell'ambito del territorio comunale attività imprenditoriali, arti e professioni.

Gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 1995 assommano a 1.647,2 miliardi con un incremento del 2,28 %; tale tendenza si contrappone al decremento fatto registrare nel biennio precedente (- 6,26 %).

Gli incrementi più significativi a livello regionale provengono dalla Sicilia (10,73 %), dalla Calabria (9,82 %) e dalla Sardegna (6 %).

Anche il dato della cassa si appalesa in aumento (1,49 %) e le riscossioni totali ammontano a 1.619,5 miliardi.

La gran parte degli accertamenti in conto competenza si realizza (95,89 %), mentre difficoltà si rinvengono nello smaltimento dei residui il cui tasso è piuttosto scarso (38,04 %).

La mole complessiva dei residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 appare, comunque di modesta entità (132,9 miliardi) e decresce dell'1,85 %.

c) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni.

L'imposta in esame, che manifestava un andamento in moderata crescita nel biennio precedente, fa registrare in quello in esame un vivace aumento: difatti gli accertamenti si attestano a 402,3 miliardi (+ 14,58 %) e le riscossioni totali a 400 miliardi (+ 18,47 %).

Tali effetti dovrebbero essere la conseguenza dell'entrata a regime delle norme introdotte dal d.lvo n. 507 del 1993 (che ha riformato la precedente disciplina dell'imposta e rimodulato il sistema tariffario), attraverso il completamentodell'emanazione da parte delle amministrazioni dei nuovi regolamenti per l'applicazione dell'imposta.

Gli aumenti più significativi in termini di accertamenti provengono per questa imposta dall'Abruzzo (38,16 %), dalla Lombardia (35,83 %) e dal Friuli Venezia Giulia (32,78 %).

Il tasso di realizzazione è piuttosto elevato, attestandosi all'89,41%, e quello di smaltimento dei residui raggiunge il 68,88 %.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 assommano a 60,8 miliardi, diminuendo del 2,12 %.

d) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Si tratta di una delle principali fonti di entrata tributaria, il cui gettito è inferiore soltanto a quello dell'ICI e rappresenta il 21,76 % degli accertamenti di entrate tributarie e l' 81,32 % della categoria di appartenenza (II cat. tasse).

Gli accertamenti del tributo in esame (del quale si dirà più specificamente in apposito successivo paragrafo) assommano nel 1995 a 4.603,5 miliardi con un aumento del 5,67 %.

La cassa fa registrare un andamento in crescita accentuata con il 20,48 % e riscossioni totali pari a 5.135 miliardi.

Il tasso di realizzazione raggiunge il 70,55 % e quello di smaltimento dei residui l'84,52 %. Si tratta di valori che devono essere considerati positivamente, in quanto le complesse modalità di esazione del tributo, che avviene sulla base dell'emissione di ruoli, hanno da sempre comportato difficoltà nella tempestiva riscossione ed accumulo di residui, che a loro volta si incassano non facilmente.

A conferma di tale andamento favorevole si pone il dato dei residui che, pur essendo ancora notevole nella mole (1.701,1 miliardi), decresce del 24,36 %.

2.4.2 Trasferimenti correnti

Nel 1995 si assiste ad una leggera flessione degli accertamenti del titolo II che si attestano nel complesso a 23.082,1 miliardi (-1,88 %), perdendo ancora oltre un punto e mezzo nel rapporto di composizione delle entrate correnti che nel 1995 raggiunge per tale titolo il 42,66 %.

Le variazioni che si osservano nel 1995 sono di entità ridotta rispetto a quelle rilevate nel biennio precedente, ma dimostrano che pur essendo stata completata l'opera di revisione del sistema di entrata corrente dei comuni le tendenze allo sviluppo delle entrate proprie ed alla diminuzione di quelle trasferite continuano a rilevarsi in atto.

Contrariamente alla competenza, la cassa fa registrare un andamento positivo con 23.344,7 miliardi di riscossioni totali ed un aumento percentuale del 2,4 %.

Il tasso di realizzazione è piuttosto elevato (90,69 %), mentre meno soddisfacente appare quello di smaltimento dei residui (65,15 %), presumibilmente a causa delle somme in contestazione.

Quanto agli accertamenti in conto competenza, le regioni che fanno registrare i dati più elevati nell'esercizio 1995 sono la Lombardia con 3.343,1 miliardi, la Sicilia con 3.262,01 miliardi e la Campania con 3.094,2.

Nelle stesse regioni, il rapporto pro capite degli accertamenti di entrate trasferirite si attesta rispettivamente intorno alle 608 mila lire, alle 886 mila lire (per la Sicilia, regione a statuto speciale) ed alle 746 mila lire.

a) I trasferimenti dallo Stato - cat. I.

La categoria prima, nella quale vengono allocati i trasferimenti dallo Stato, è di gran lunga la più significativa nell'ambito dei trasferimenti correnti ai comuni: difatti, nel 1995 gli accertamenti in conto competenza ammontano a 19.773,8 miliardi di lire e raggiungono, quindi, il 75 % del totale del titolo II.

Deve notarsi che la tendenza in diminuzione, già osservata nell'esercizio precedente, permane, ma si manifesta con un tasso di variazione meno elevato (-2,24 %).

Dall'analisi del dato regionale si rileva che le diminuzioni sono piuttosto diffuse e riguardano 12 regioni, mentre 6 fanno registrare aumenti ed una riporta una sostanziale invarianza (vedi prospetto II.3.6).

La regione che è destinataria dei più elevati trasferimenti erariali è la Campania con 3.030,2 miliardi, seguita dalla Lombardia con 2.554,7 miliardi. In tali regioni il dato pro capite si attesta rispettivamente intorno alle 730 mila lire ed alle 465 mila lire.

Al contrario, i livelli più scarsi si rinvengono in Molise 45,8 miliardi (circa 360 mila lire pro capite). Non si ritenengono significativi i dati della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige, regioni a statuto speciale, nelle quali i trasferimenti statali rivestono un ruolo marginale.

Anche la cassa fa registrare un andamento in lieve flessione (-0,38 %) con la punta massima in Molise[18]

Il tasso di realizzazione si rileva molto elevato, attestandosi sul 95,12 %.

I residui attivi da riportare al termine dell'esercizio 1995 ammontano a 1.311,3 miliardi e decrescono del 14,84 %.

b) I trasferimenti dalle regioni - categoria II.

Nell'esercizio 1995 anche la categoria relativa ai trasferimenti dalle regioni fa registrare una lieve flessione in termini di accertamenti in conto competenza (-1,17 %) ed essi ammontano a 3.527,8 miliardi.

Si tratta, comunque, di importi largamente inferiori a quelli rilevati nella categoria I e ciò a dimostrazione del fatto che nell'assetto attuale il finanziamento degli enti locali è affidato essenzialmente allo Stato ed il canale dei trasferimenti regionali, non finalizzato comunque a coprire le esigenze generali degli enti, ma specifici programmi di attività, riveste un ruolo di marginale rilevanza.

In tale panorama generale possono, tuttavia, rilevarsi diverse tendenze dovute a non omogenei livelli di svolgimento delle funzioni di incentivazione degli enti locali da parte delle regioni.

E' appena il caso di rilevare che in questa sede è opportuno valutare il dato regionale non tenendo conto delle regioni a statuto speciale, nelle quali gli assetti statutari possono comportare delle particolarità atte a rendere il dato non comparabile.

---

[18] Non considerando il dato della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige per le ragioni di cui si è detto.

Si rileva, quindi, che la regione nella quale si rinviene il più alto livello dei trasferimenti in esame è la Lombardia con accertamenti pari a 752,7 miliardi (137 mila lire pro capite), seguita dal Lazio con 473,3 miliardi (109 mila lire pro capite) e dalla Puglia con 69,08 miliardi (20 mila lire pro-capite).

E' da notare come, escludendo le regioni a statuto speciali (tra le quali la Sicilia si colloca al primo posto con 1.094,6 miliardi pari a circa 297 mila lire pro capite) e le prime due innanzi menzionate, in tutte le altre il livello dei trasferimenti non raggiunga i 70 miliardi e quindi si ponga su livelli piuttosto modesti.

Le regioni ove si manifestano i valori più bassi sono la Basilicata con 5,8 miliardi ed il Molise con 11,02 miliardi. Tali dati, considerando che l'attività delle regioni dovrebbe esplicarsi in gran parte attraverso gli enti locali, fa ritenere che le regioni in esame non affidino significativi compiti ai comuni.

Si rileva che il tasso di realizzazione è molto più basso di quello della cat. I e si attesta al 68,72 %. Ciò potrebbe derivare dalla maggiore complessità delle procedure di erogazione connessa al fatto che si tratta per lo più di trasferimenti finalizzati che vengono erogati a fronte dello svolgimento di specifici programmi.

L'andamento della cassa si dimostra in notevole aumento (19,53 %) e le riscossioni totali assommano a 3.650,9 miliardi nell'esercizio 1995. Ciò fa pensare ad uno sforzo dei comuni, nel momento in cui le entrate trasferite flettono, ad incassare tempestivamente le linee di finanziamento attivate.

A conferma di ciò si pone l'andamento dei residui da riportare che fa rilevare una flessione del 16,67 % e la mole dei residui si attesta al termine dell'esercizio 1995 a 1.918,1 miliardi.

2.4.3 Entrate extratributarie.

Anche per i comuni le entrate extratributarie costituiscono il titolo di entrata corrente di minore entità: difatti, per il 1995 gli accertamenti in conto competenza assommano a 9.857,03 miliardi ed aumentano del 6,39 %.

Si rileva al riguardo che si tratta del tasso di crescita più accentuato dei titoli di entrata corrente, e ciò dimostra una certa dinamicità di tali fonti di entrata, riguardo alle quali è tuttora possibile intraprendere azioni per consentirne lo sviluppo.

Il tasso di realizzazione permane basso (63,55 %), anche se aumenta di oltre un punto rispetto all'esercizio precedente. Ancora più basso è quello di smaltimento dei residui che raggiunge il 36,71 % e discende di quasi due punti.

Da tali scarsi livelli di realizzazione deriva l'aumento del 7,81 % dei residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 che ammontano a 7.908,03 miliardi.

La cassa fa registrare un aumento del 3,13 % delle riscossioni totali che nell'esercizio 1995 assommano a 8.766,8 miliardi.

Nel complesso, l'andamento del settore sotto il profilo delle efficienza delle procedure volte alla realizzazione dell'entrata appare insoddisfacente (non a causa dei proventi dei servizi pubblici, ma delle altre categorie del titolo) e si intravedono lacune nella gestione delle entrate in esame che potranno essere meglio valutate nell'esame per categoria.

a) Proventi dei servizi pubblici (categoria I).

I proventi dei servizi pubblici dei comuni costituiscono la componente più significativa delle entrate extratributarie dei comuni (oltre il 60 %) e fanno rilevare nel 1995 una

crescita del 5,56 % che si pone in continuità con l'andamento riportato nel biennio precedente.

Va notato al riguardo che tale aumento appare ancor più significativo se si tiene conto della tendenza in atto ad affidare lo svolgimento dei servizi pubblici a diversi organismi collegati all'ente, ma dotati di propria contabilità (valutazioni approfondite su tale fenomeno verranno svolte nel capitolo dedicato al controllo sulle gestioni).

Il complesso degli accertamenti ammonta nel 1995 a 5.968,2 miliardi e la regione che fa registrare il dato più elevato è la Lombardia con 1.165,8 miliardi, seguita dall'Emilia Romagna con 777,01 miliardi.

Il tasso di realizzazione si attesta sul 68,56 % diminuendo di circa mezzo punto, mentre quello di smaltimento dei residui raggiunge appena il 49,07 % diminuendo di due punti.

L'andamento della cassa è in lieve aumento (3,94 %) e le riscossioni totali raggiungono i 5.536,5 miliardi.

b) Proventi dei beni comunali.

Anche i proventi dei beni, che rappresentano appena (in termini di accertamenti) il 6,73 % del titolo III, mostrano nel 1995 un andamento in crescita, confermaando così la tendenza del biennio precedente.

Gli accertamenti e le riscossioni di competenza ammontano rispettivamente a 664,08 miliardi e a 388,5 miliardi, con un tasso di realizzazione del 58,5 %.

Il tasso di smaltimento dei residui si attesta al 24,85 %, migliorando di oltre mezzo punto rispetto al 1994; si tratta di un livello molto basso significativo di difficoltà nel tradurre in entrata effettiva le somme non riscosse negli esercizi precedenti.

La mole dei residui attivi da riportare al termine del 1995 raggiunge i 794,9 miliardi, cifra questa che pur non essendo particolarmente significativa in termini assoluti è tale se considerata in relazione agli importi della categoria. Nell'esercizio in esame si rileva, tuttavia un decremento del 6,67 % dei residui totali.

L'andamento della cassa è in lieve aumento (1,14 %) e le riscossioni totali raggiungono i 560,04 miliardi; tale andamento discende dalla flessione delle riscossioni in conto residui (7,01 %) e dall'aumento di quelle in conto competenza (5,21 %).

c) Interessi su anticipazioni e crediti (categoria III).

Gli accertamenti della categoria relativa agli interessi su anticipazioni e crediti assommano nel 1995 a 774,6 miliardi (pari al 7,85 % di quelli del titolo III), con un aumento del 12,24 % rispetto all'esercizio precedente, le correlative riscossioni fanno registrare un aumento ancor più elevato (23,33 %) ed assommano a 127,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione appare particolarmente scarso (16,51 %), anche se aumenta di un punto e mezzo rispetto al 1994, e ciò denota accentuate difficoltà nell'acquisizione dell'entrata.

Anche il tasso di smaltimento dei residui si attesta su livelli scarsi (26,11 %), pur dimostrandosi in aumento rispetto al valore dell'esercizio precedente (24,65 %); tale dato chiarisce che le difficoltà di riscossione non sono esclusivamente rilevabili nell'esercizio di competenza, ma permangono nel tempo e quindi che i comuni non riescono facilmente ad incassare gli interessi delle somme date in prestito.

E' da chiedersi se in presenza delle diffioltà suddette si debba ritenere che in molti casi tali crediti siano concessi senza essere accompagnati da adeguate garanzie e se analoghe difficoltà si riscontrino nel recuperare il capitale.

Le difficoltà di riscossione non possono che riverberarsi sulla mole dei residui, pari a 1643,9 miliardi, che appare ingente rispetto alla consistenza della categoria e si accresce con un tasso elevato (21,29 %).

2.4.4 Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni

Proseguendo nell'indagine avviata nelle precedenti relazioni, si passa alla valutazione dei dati risultanti dall'impiego degli indicatori finanziari messi a punto dalla Sezione in materia di entrata corrente.

Come già fatto rilevare in passato, si osserva che le risultanze degli indicatori costituiscono uno strumento messo a disposizione degli enti come punto di riferimento su importanti indici di valutazione della gestione dell'entrata ai quali confrontare i risultati conseguiti.

Difatti, nelle tabelle allegate sono contenuti i valori degli indici di autonomia finanziaria, di autonomia tributaria, di pressione tributaria ed il tasso di realizzazione delle entrate proprie esposti per gli esercizi 1994 e 1995. Viene evidenziato l'andamento evolutivo, con riferimento alle classi demografiche dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria.

L'indicatore prende in esame il rapporto tra gli accertamenti dellle entrate proprie (tit. I e III) e quelli del complesso delle entrate correnti: esprime il livello di autonomia finanziaria raggiunto dai comuni.

Nel secondo esercizio del biennio in esame, si rileva che l'indice medio si attesta sul 57,32 % migliorando di oltre due punti e mezzo rispetto al 1994. Tale incremento deve essere valutato positivamente in quanto, pur non potendosi ripetere la crescita impetuosa dell'esercizio precedente (quasi 10 punti) dovuta alla messa a regime della normativa sull'ICI, continuano a rilevarsi incrementi non trascurabili nonostante la sostanziale invarianza delle norme.

Gli aumenti più significativi provengono ora dalla classe demografica più elevata (3,6 %) ove l'indice si attesta sul 54,85 %. Inoltre, è possibile cogliere una relazione tra l'incremento dell'indice in esame e la dimensione demografica degli enti, in quanto gli incrementi crescono con le dimensioni dei comuni e vanno dallo 0,70 % della 5° classe al 3,6 % della 11°.

Non altrettanto può dirsi in termini assoluti, in quanto il valore più elevato dell'indicatore si rinviene nella 10° classe con il 59,95%, seguita dalla 6° con il 59,94 % e dalla 7° con il 59,03%.

Deve ancora notarsi che i valori per classe vanno a livellarsi e si collocano in un arco di variazione che va dal 54,11% dell' 8° classe al 59,95 della 10°.

Tra le grandi città, spicca il dato di Roma con il 65,97%, seguita da Torino con il 59,96% e da Genova con il 56,85% (quest'ultima in flessione di oltre otto punti e mezzo); presentano dati di segno opposto Palermo con il 26,01% e Napoli con il 37,77%.

b) Indicatore dell'autonomia tributaria.

Altro rapporto significativo nella valutazione dell'entrata corrente è quello tra gli accertamenti del titolo I (entrate tributarie) e quelli del complesso dell'entrata corrente.

L'indice medio del 1995 fa rilevare un miglioramento del 0,68 % rispetto all'esercizio precedente. Anche in questo caso, il pur modesto incremento deve essere valu-

tato positivamente, in quanto discende dall'applicazione di un sistema di norme già assestato.

Anche nel 1995, l'indice più elevato è appannaggio dei comuni appartenenti alla 10° classe demografica con il 43,65 %, ed un incremento dell'1,91 %, mentre il valore più modesto si riscontra ancora nella 8° classe con il 36,33 %. Va rilevato, tuttavia, che tale classe fa rilevare un incremento del 2,45 % che è quello più elevato nel 1995.

Tra le grandi città spicca anche per questo aspetto il dato di Roma (48,52 %) unica città che riesce a coprire con i tributi quasi la metà delle entrate correnti, mentre all'opposto si collocano Palermo con il 20,33 %, Napoli con il 26,89 % e Milano con il 34,11 %.

Tutte le regioni fanno registrare aumenti tranne la Liguria (-3,89 %), il Trentino (-0,50 %) e l'Emilia Romagna (- 0,12 %).

Le regioni ove si rilevano gli incrementi più elevati sono la Sardegna (7,45 %), il Lazio (4,58 %) e la Basilicata (3,69%).

c) Indicatore della pressione tributaria.

L'indicatore della pressione tributaria esprime l'importo degli accertamenti di tributi comunali gravanti su ogni cittadino (il dato della popolazione è quello risultante dall'ultimo censimento). Deve essere rilevato che tale indicatore, seppure analogo, non va confuso con quello della pressione tributaria su base nazionale che viene elaborato in base al rapporto tra entrate tributarie (incluse quelle locali) ed il prodotto interno lordo.

Venendo ai valori rilevati per l'esercizio 1995 si nota in primo luogo la continuazione della tendenza in ascesa di tale indice che si attesta mediamente sulle 546 440 lire pro capite ed aumenta del 3,35 %.

E' da rilevare che tale rapporto ha il tasso di crescita più elevato nelle isole (6,88 %), nel sud (4,13%) e nel centro (3,59 %).

A livello regionale, gli aumenti più significativi si rilevano in Sardegna con l'8,54 %, in Basilicata con l'8,08 % ed in Toscana con il 5,30 %.

La regione nella quale l'indice raggiunge il livello più elevato è la Liguria con 807.582 lire pro capite, seguita dal Lazio con 751.094 lire pro capite e dalla Lombardia con 666.492 lire pro capite.

Tutte le classi demografiche fanno registrare aumenti nel biennio con la punta massima del 5,48 % nei comuni più piccoli (5° classe).

La classe ove si riscontrano i valori più elevati dell'indicatore è la 10° con 792.385 lire pro capite seguita dalla 11° con 776.854 lire pro capite.

I valori più scarsi si registrano nei comuni più piccoli (5° classe) con 406.664 lire e l'indice cresce gradatamente con la popolazione.

Tra i comuni dell'11° classe il valore più elevato si registra a Milano (862.968 lire) seguita da Roma (892.228 lire), alle quali si contrappongono con valori inferiori Napoli (559.850 lire) e soprattutto Palermo (307.084 lire).

d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie.

Le rilevazioni effettuate sull'entrata corrente attraverso l'impiego di indicatori finanziari si concludono con la messa in osservazione del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza dei titoli I e III (tasso di realizzazione delle entrate proprie dei comuni).

Tale rapporto, che indica l'attitudine a tradurre in effettive riscossioni nel corso dell'esercizio di competenza le entrate accertate, passa in media dal 61 al 62%, con la punta più elevata nella 10° classe (68 %).

E' opportuno rilevare che il valore che l'indicatore assume è la risultanza dei dati relativi alle diverse fonti di entrata corrente, nelle quali le dinamiche di realizzazione assumono caratteristiche diverse.

Basti pensare al riguardo, a titolo esemplificativo, che l'ICI per via della rateizzazione si realizza al 51,6%, mentre i trasferimenti statali si realizzano al 95,12 %.

Le maggiori difficoltà ad incassare le entrate proprie si rinvengono nella 11° classe con il 59 %, mentre gli altri valori vanno dal 62 % della 7° al 64 % della 6° e della 9° classe.

Non tutti i dati regionali sono in aumento: nelle regioni del nord prevalgono le diminuzioni, mentre nel centro sud un valore è rimasto invariato.

L'aumento più consistente si rinviene in Basilicata che passa dal 57 al 66%, seguita dalla Puglia che passa dal 60 al 65 %.

Tra le grandi città spicca il dato di Torino con il 68 %, Milano raggiunge il 59 %, Roma il 57 %, Napoli il 53 % e Palermo il 46 %.

2.5 Comunità montane

Complessivamente i due titoli dell'entrata corrente delle Comunità montane hanno fatto registrare nel 1995 relativamente agli accertamenti in conto competenza aumenti del 4,87 % e del 3,36 % in termini di cassa.

Per consentire l'esame d'insieme dei risultati conseguiti dagli enti montani nel biennio, vengono esposte le seguenti tabelli riepilogative[19].

importi in milioni di lire

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var.%
Tit. I proventi beni	132.383	167.724	26,69
Tit. II trasferimenti	616.158	617.334	0,19
TOTALI	**748.541**	**785.058**	**4,87**
RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var.%
Tit. I proventi beni	79.425	98.805	24,39
Tit. II trasferimenti	453.308	451.798	-0,33
TOTALI	**532.733**	**550.603**	**3,35**
RISCOSSIONI TOTALI			
	1994	1995	Var.%
Tit. I proventi beni	129.408	151.413	17,00
Tit. II trasferimenti	604.100	606.802	0,44
TOTALI	**733.508**	**758.215**	**3,36**

A differenza di quanto rilevato nel biennio 1993-1994, i dati ora esposti evidenziano una crescita dei proventi dei beni e servizi, un lieve aumento dei trasferimenti in termini di accertamenti ed una diminuzione di questi ultimi in termini di cassa.

[19] Formano oggetto della presente indagine 310 comunità montane su 345.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza del titolo I sono in aumento, i primi del 26,69 % (35,3 miliardi in cifra assoluta) e le seconde del 17% (22 miliardi in cifra assoluta).

Il titolo II fa registrare maggiori accertamenti per 1,2 miliardi (0,19%), mentre si rilevano diminuzioni in termini di cassa.

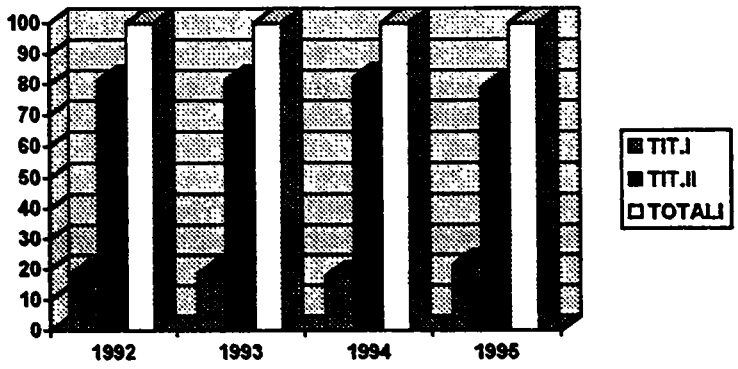
Il tasso di realizzazione del complesso dei due titoli di entrata corrente raggiunge il 70,13% nell'esercizio 1995, con un aumento di circa due punti e mezzo rispetto a quello rilevato nell'esercizio precedente (67,9%).

Il tasso di smaltimento dei residui si attesta al 54,58% nell'esercizio 1995, dimostrando un aumento di tre punti rispetto all'esercizio precedente (51,6).

Andando ad esaminare il rapporto di composizione dell'entrata corrente delle comunità montane si rilenvano i seguenti dati[20].

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA				
	1992	**1993**	**1994**	**1995**
TIT. I	18,58	18,67	17,69	21,36
TIT. II	81,42	81,33	82,31	78,64
TOTALI	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

L'andamento quadriennale esposto nella tabella pone in evidenza una tendenza piuttosto lineare alla diminuzione dei trasferimenti ed all'aumento delle entrate proprie derivanti dalla gestione dei beni e dalla erogazione dei servizi. Tale tendenza fa registrare tassi di variazione piuttosto limitati e subisce un momento di interruzione in corrispondenza dell'esercizio 1994, nel quale le entrate trasferite aumentano di poco più di un punto e corrispondentemente si riducono quelle proprie.



Dall'esame del grafico, risultano evidenti la notevole prevalenza delle entrate trasferite e la lentezza con la quale ci si muove verso un diverso assetto del settore. E' appena il caso di ricordare che le comunità montane sono l'unica categoria di enti in esame del tutto sprovvista di entrate tributarie e nella quale le entrate correnti sono quasi completamente derivate.

[20] I dati del biennio 1992 -1993 sono stati tratti dalla relazione sull'esercizio 1993 (annessa alla deliberazione n. 3/1995) e riguardano 331 comunità montane su 338 esistenti all'epoca.

2.5.1 Proventi dei beni e servizi.

Le entrate degli enti montani provenienti dalla gestione di beni e servizi (titolo I) hanno subito notevoli scostamenti nel loro ammontare rispetto all'esercizio precedente. Difatti, gli ammortamenti in conto competenza ammontano a lire 167,7 miliardi contro i 132,3 miliardi dell'esercizio precedente, con un incremento del 26,69%.

Si evidenzia un andamento positivo anche per le riscossioni totali, anche se l'incremento è meno accentuato (17%); le riscossioni raggiungono nel 1995 i 151,4 miliardi contro i 129,4 miliardi dell'esercizio precedente.

Il tasso di realizzazione della competenza raggiunge il 58,9 % e decresce di circa un punto, mentre quello di smaltimento dei residui si attesta al 61,9 % e decresce di circa due punti. Da tali rapporti, si rileva che le procedure per la riscossione dei proventi in esame tendono a protrarsi nel tempo ed a generare residui.

A tale ultimo proposito, si rileva che i residui totali da riportare al termine dell'esercizio 1995 ammontano a 101,2 miliardi e crescono del 25 % rispetto a quello precedente.

2.5.2 Trasferimenti

A differenza delle entrate proprie, i trasferimenti, che costituiscono la parte più cospicua delle entrate correnti delle comunità montane, fanno registrare aumenti contenuti in termini di competenza (0,19%) e di cassa (0,44%).

Gli accertamenti di competenza assommano a 617,3 miliardi rispetto ai 616,1 dell'esercizio precedente, mentre le riscossioni totali passano da 604,1 a 606,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione raggiunge il 73,18 % e quello di smaltimento dei residui si attesta sul 52,47 %.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 raggiungono i 305,9 miliardi e decrescono del 5,31 %.

L'esame relativo alle entrate derivate delle comunità montane acquista maggiore specificità se condotto secondo l'analisi per categoria, in quanto possono così distinguersi le tendenze relative ai trasferimenti statali che fanno registrare un aumento, da quelle dei trasferimenti regionali che si dimostrano in lieve flessione.

a) Trasferimenti correnti dello Stato (cat.I).

E' necessario premettere che tra i trasferimenti correnti destinati alle comunità montane, a differenza di quanto avviene per le altre categorie di enti esaminati prevalgono quelli regionali.

Difatti la categoria dei trasferimenti dello Stato gli accertamenti raggiungono i 224,4 miliardi contro i 257,3 di quelli regionali.

Il tasso di realizzazione della competenza è piuttosto elevato in quanto si attesta al 93,64%, mentre quello di smaltimento dei residui raggiunge il 56,59 %.

Le riacossioni totali assommano a 230,5 miliardi ed aumentano del 2,6 %, mentre i residui totali ammontano a 29,8 miliardi e decrescono del 13,54 %.

b) Trasferimenti dalle regioni (categ. II).

E' da notare in primo luogo che nel rapporto tra la prima e la seconda categoria del titolo II si rileva una prevalenza delle seconda di oltre dieci punti percentuali.

Ciò dimostra che per gli enti montani il finanziamento regionale assume livelli significativi, e potrebbero quindi riscontrarsi in essi forme di programmazione e coordinamento da parte delle regioni che nei comuni sono appena abbozzate.

Gli accertamenti in conto competenza raggiungono i 257,3 miliardi e decrescono dello 0,53 %, mentre più accentuata è la riduzione della cassa, che fa registrare riscossioni totali per 244,2 miliardi e diminuisce del 5,3 %.

Il tasso di realizzazione della competenza è meno elevato rispetto alla categoria precedente e raggiunge il 60,2% ed ancor meno lo è quello di smaltimento dei residui, che si attesta sul 58,28 %.

La meno agevole realizzazioni di questi trasferimenti, rispetto a quelli provenienti dallo Stato, è dovuta al fatto che questi sono di norma connessi allo svolgimento di specifici programmi di attività, mentre gli altri costuiscono per lo più apporti al bilancio degli enti non finalizzati.

Quanto evidenziato produce anche una tendenza all'accumulo di residui attivi che al termine dell'esercizio 1995 assommano a 166,3 milardi pur diminuendo del 2,75 %.

Un'ultima notazione merita di essere evidenziata sul sistema dei trasferimenti alle comunità montane e cioè che anche una delle altre categorie che non vengono qui specificatamente trattate conferisce un apporto non indifferente, in quanto in termini di accertamenti di competenza i trasferimenti da altri enti del settore pubblico allargato raggiungono i 126,3 miliardi.

2.6 Analisi speciali sulle entrate correnti

La Sezione ha avvertito la necessità di integrare l' esposizione dei dati relativi all'analisi finanziaria delle entrate correnti degli enti in esame con specifici approfondimenti rivolti a cogliere, nell'ambito di fenomeni osservati nel loro andamento complessivo e per grandi aggregati, anche aspetti particolari atti a far emergere specifiche fattispecie di gestione che conferiscono un carattere di concretezza al tema trattato.

Le analisi programmate per l'esercizio in esame riguardano in primo luogo il sistema generale attraverso il quale vengono attribuite le risorse di parte corrente agli enti, con specifico riferimento alle interazioni tra i trasferimenti dello stato ed il gettito dell'ICI.

Altre indagini riguardano aspetti relativi alla gestione dei tributi: prendono in esame le due più rilevanti fonti di entrate tributarie per i comuni, l'ICI, la tassa smaltimento rifiuti e l'addizionale elettrica per le province.

Tutte le analisi speciali innanzi enumerate contemplano una prima parte che inquadra l'argomento a livello normativo segue l'analisi finanziaria generale e infine vengono esaminati campioni di enti, selezionati con criteri obiettivi, nei confronti dei quali vengono svolti specifici approfondimenti.

Si è ritenuto così di rispondere all'esigenza, fatta propria dai documenti programmatici della Sezione, di spingersi oltre la semplice evidenziazione dei fenomeni finanziari, per ricercare le cause che li hanno prodotti, eventualmente rilevando anche che tali fenomeni sono la risultante di un complesso variegato di situazioni non sempre riconducibili ad un denominatore omogeneo.

2.6.1 Interazioni tra trasferimenti erariali e gettito dell'ICI

Si è dato conto nella parte generale sull'entrata dei reciproci rapporti esistenti tra la realizzazione da parte dei comuni dell'entrata tributaria costituita dall'imposta comunale

sugli immobili e la quantificazione della contribuzione ordinaria da parte del Ministero dell'Interno.

Il meccanismo introdotto dal d.l.vo n. 504 del 1992 è divenuto l'asse portante dei rapporti finanziari tra lo Stato ed i comuni e mira ad una pluralità di finalità.

Il primo obiettivo al quale esso è rivolto è evidentemente quello di alleviare gli oneri posti a carico del bilancio dello Stato derivanti dalla finanza comunale. Ma sarebbe certamente riduttivo pensare che l'introduzione dell'ICI sia rivolta esclusivamente ad una finalità di salvaguardia degli equilibri del bilancio dello Stato. Infatti, l'imposta realizza, nella misura massima sino ad oggi conosciuta il principio dell'autonomia finanziaria e comporta l' emersione a livello di comunità degli amministrati del meccanismo antagonista prelievo - beneficio.

A seguito della completa operatività dei sistemi di assestamento delle erogazioni a carico del fondo ordinario in base agli oneri derivanti dai servizi indispensabili, dovrebbe essere invero lo Stato con i suoi contributi, ai quali si aggiunge il gettito dell'ICI all'aliquota minima, ad assicurare una base di risorse per le attività indefettibili, mentre è rimesso, all'autonoma valutazione degli enti l' opportunità di spingere sulla leva del prelievo per offrire ulteriori servizi o migliorare la qualità di quelli resi.

Tutto questo dovrebbe comportare una maggiore responsabilizzazione degli amministratori per le scelte compiute, anche attraverso la trasparenza del rapporto tra i sacrifici imposti ed i benefici ottenuti, in modo da consentire ai cittadini di esprimere valutazioni più compiute sull'azione degli amministratori ai fini della loro conferma alla scadenza del mandato.

Lo sviluppo della facoltà di attuare un indirizzo politico amministrativo che soddisfi le esigenze dei cittadini è un' espressione dell'autonomia dell'ente locale che può avvenire in concreto ove sussista disponibilità di mezzi finanziari adeguati.

E' pertanto di interesse rilevare al secondo esercizio, termine del periodo di gestione transitorio dell'imposta in questione, quali effetti abbia prodotto il nuovo sistema di quantificazione della contribuzione erariale e se si possano intravedere disparità nella distribuzione dei benefici che ne dovrebbero derivare.

E' appena il caso di rilevare che se come base del sistema fosse considerato il solo gettito ICI si andrebbe sicuramente incontro ad effetti discriminanti, in quanto essendo la base imponibile costituita dal patrimonio immobiliare dislocato nel territorio comunale, questo andrebbe a premiare gli enti maggiormente dotati e che presumibilmente si trovano ad operare in un migliore contesto socio economico.

E' anche evidente che la manovra dell'aliquota offre limitate possibilità di acquisire maggior gettito in presenza di un patrimonio immobiliare di scarso valore e di condizioni di degrado socio economico. L'azione dei trasferimenti dello Stato dovrebbe quindi avere un effetto riequilibratore rispetto alle sperequazioni che sono insite nell' applicazione del tributo.

Difatti, in prima istanza si è cercato di non turbare il livello delle risorse disponibili per la gestione ordinaria degli enti operando una commutazione del titolo per il quale l'entrata viene acquisita (esazione di un tributo, piuttosto che acquisizione di un trasferimento) senza che venisse modificato significativamente l'importo e premiando gli enti in grado di applicare aliquote superiori a quella minima.

Si è quindi introdotto un meccanismo riequilibratore basato sulla ripartizione effettuata, impiegando parametri obiettivi che ha trovato applicazione per la prima volta nel 1994 con riferimento ad una quota limitata al 5 % dei contributi ordinari e perequativi.

Anche se l'azione di riequilibrio si proietta su altri 15 anni, ed interessa a regime l'80 % della misura del contributo ordinario, attraverso opportune proiezioni è possibile intravedere quali siano le linee di tendenza desumibili dall'azione di tale meccanismo nel primo esercizio di operatività.

Da analisi effettuate al riguardo dal Ministero dell'Interno, è emerso che il sistema di riparto con parametri obiettivi redistribuisce le risorse a vantaggio dei comuni piccoli: difatti le variazioni in diminuzione di maggiore importanza si addensano nelle due classi demografiche più elevate.

E' stato rilevato, inoltre, che dall'applicazione di tale sistema la gran parte degli enti che avevano ricevuto nel 1993 trasferimenti inferiori alle medie per abitante hanno fatto registrare incrementi: al contrario, quelli che ne avevano oltre la media hanno subito diminuzioni. Tale tendenza rilevata nel primo anno di applicazione avrebbe dovuto trovare conferma in quelli successivi sino a compiere nel 2009 il voluto riassestamento del sistema contributivo.

In realtà, il sistema di determinazione dei parametri obiettivi che si stimava fosse destinato a permanere nel tempo sino alla piena realizzazione degli effetti desiderati è stato oggetto di reiterate modificazioni ed è tuttora in corso l'iter normativo per un riordino completo del comparto normativo dei trasferimenti agli enti locali.[21]

Tracciate così le linee generali della disciplina in materia, si rileva come nel sistema del d.l.vo n.504 si tendesse a rivedere il sistema di finanziamento dei comuni riducendo l'importo dei trasferimenti in correlazione con l' introduzione di una imposta locale immobiliare, ma senza creare eccessive turbative sul livello delle risorse complessive poste a disposizione di ciascun ente. Nel contempo si prevedevano sistemi di riequilibrio, volti a privilegiare l'impiego di parametri obiettivi, ma se ne diluiva l'operatività nell'arco di un non breve lasso di tempo. Va ricordato, infine, che per sopperire alle difficoltà degli enti partico-

---

[21] Il sistema dei parametri per la quantificazione dei trasferimenti tracciato dal d.l.vo n.504 del 1992 ha subito un' ulteriore revisione ad opera della legge n. 662 del 1996 (collegata alla finanziaria 1997), che ha conferito la delega per l'emanzione di un nuova normativa ispirata a nuovi criteri che dovrebbero tener conto di obiettive necessità in precedenza trascurate. E' stato recentemente presentato il testo del decreto legislativo proposto dalla commissione di studio ed approvato dal Consiglio dei Ministri che fa salvi i principi di coordinamento con la finanza statale e della determinazione del fabbisogno standardizzato per gli enti che non subiscono modificazioni da parte della legge di delega.
Vengono, quindi, attuate le previsioni di passare dal criterio dell' indispensabilità del servizio a quello della maggiore diffusione, favorendo così gli enti che hanno attivato i servizi più richiesti dalla popolazione e non solo quelli indispensabili; di introdurre indici di degrado con norma di legge per sopperire alle necessità degli enti in condizioni socio economiche svantaggiate; di considerare la presenza nel territorio comunale di insediamenti militari, di avvantaggiare i centri urbani principali destinatari di flussi quotidiani di cittadini dei comuni viciniori ed i comuni di esigue dimensioni (sotto i 5.000 abitanti) se si consorzieranno nella gestione di servizi; di prevedere incentivi per gli enti che dimostreranno di essersi attivati in campo tariffario e tributario.
Al riguardo, va rilevato che il testo proposto pur trattando aspetti connessi all' applicazione dei tributi locali e prevedendo incentivazioni per lo sforzo tributario, non ha inevitabilmente potuto considerare le novità in materia fiscale che dovranno essere introdotte dagli altri decreti delegati previsti dalla stessa legge n. 662 del 1996.

larmente svantaggiati quanto alla consistenza della base imponibile veniva attivato un apposito fondo "per gli squilibri della fiscalità locale"

Pertanto, attraverso l'esame delle risultanze dei conti consuntivi sottoposti all'esame della Sezione sarà possibile verificare se le linee emergenti in materia di entrate correnti rispondano al complesso delle finalità alla base della disciplina vigente e se possano, invece, rilevarsi fenomeni di diverso segno.

Per operare tali valutazioni, possono essere impiegate due diverse prospettive; da un lato quella dell'indagine generale sui dati finanziari relativi all'ICI ed alla I categoria del titolo II delle entrate correnti (trasferimenti dallo Stato) presenti nella base di dati della Sezione, e dall'altro quella dell'esame analitico dei bilanci di un campione di enti.

La prima prospettiva d'indagine offre il vantaggio della visione complessiva dei fenomeni ma risente di qualche imprecisione, in quanto nella I categoria del titolo II dell'entrata corrente possono essere allocati trasferimenti erariali ulteriori rispetto ai fondi ordinario, perequativo e consolidato (quali i contributi in conto interessi per la realizzazione di opere pubbliche e gli interventi per le calamità naturali) che anche per via del loro carattere di non ordinarietà possono comportare qualche turbativa nella valutazione degli andamenti in esame.

Tuttavia, si ritiene che le rilevazioni effettuabili nel raffronto biennale degli andamenti siano comunque significative dei fenomeni generali per classe demografica e per regione, ma potrebbero rilevarsi imprecise nell'analisi svolta per singolo ente. Tale genere d' indagine d'altra parte non può certamente essere riferita al complesso dei comuni, ma deve necessariamente riguardare un campione di essi.

Pertanto, seguendo secondo la seconda prospettiva di indagine è stato selezionato un campione significativo di enti sulla base del rapporto tra gli accertamenti in conto competenza dell'ICI e delle entrate della I categoria del titolo II.

Sono stati così selezionati due enti per ciascuna regione (ad eccezione di quelle a statuto speciale), situati ai valori più elevato o più basso del rapporto in esame, l'uno quindi con una marcata prevalenza dell'entrata tributaria suddetta, l'altro con elevati trasferimenti dello Stato.

Potendo condurre l'indagine direttamente sui conti consuntivi di tali enti, non sono stati presi in considerazione quelli in cui i valori sperequati rispetto alle medie del rapporto in esame trovassero spiegazione in evenienze particolari estranee all'indagine in esame (es: contributi straordinari per calamità naturali), mentre si è passati all'appofondimento dei casi rilevanti.

L'indagine è stata condotta direttamente sui conti consuntivi degli enti ed è stata diretta in primo luogo a rilevare le entrate trasferite dallo Stato secondo la tipologia del fondo di provenienza, per svolgere poi considerazioni sulla loro quantificazione e sulla proporzione che rivestono considerazioni rispetto agli accertamenti dell'ICI.

Difatti, solo attraverso l'esame diretto dei bilanci degli enti, è possibile rilevare la consistenza dei trasferimenti per singolo fondo e stabilire, quindi i valori dei finanziamenti del Ministero dell'Interno presi in esame, depurando così il dato complessivo della I cat. del titolo II dell'entrata.

Le prime considerazioni da svolgere riguarderanno proprio la corretta imputazione dei fondi al bilancio del comune: si è avuta, difatti occasione di rilevare comportamenti difformi e non tutti orientati a principi di trasparenza contabile e di analiticità delle imputazioni per fonte di provenienza.

L'oggetto dell'analisi sarà quindi esame dei valori dei singoli fondi e degli accertamenti dell' ICI, per valutarne i reciproci rapporti e cogliere andamenti significativi.

2.6.1.1 Analisi finanziaria

Passando alla disamina dei dati aggregati, si rileva per il complesso dei Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti la seguente situazione:

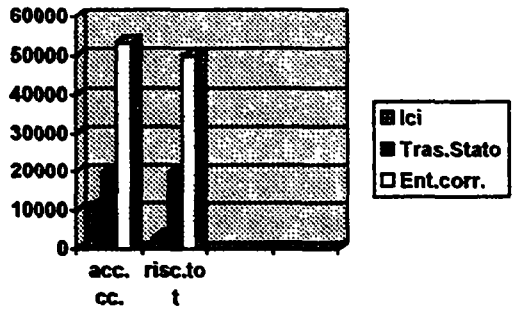
	IMPOSTA COMUNALE IMMOBILI				TRASFERIMENTI DELLO STATO			
	acc.cc	risc.cc	risc.cr	risc. tot	acc.cc	risc.cc	risc.cr	risc.tot
1994	10.702	5.578	3.210	8.788	19.774	936	19.563	18.626
1995	11.011	5.682	5.162	10.844	19.330	1.101	19.489	18.387

Nell'andamento biennale si rilevano nell'insieme modificazioni di contenuta entità, a dimostrazione del fatto che il sistema complessivo di finanziamento ha trovato una stabilizzazione negli esercizi in esame.

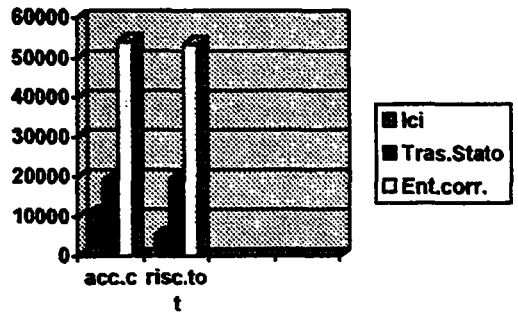
Il primo dato che emerge è costituito dalla notevole prevalenza delle entrate trasferite dallo Stato rispetto al gettito dell'ICI (nell'esercizio 1995 i relativi accertamenti in conto competenza sono superiori di 8.319 miliardi).

Si rileva altresì una pur limitata crescita degli accertamenti dell'imposta in esame (2,89%), a fronte di una parimenti limitata diminuzione di quelli dei trasferimenti dello Stato (-2,24%).

Esercizio 1994



Esercizio 1995



Sul fronte della cassa si registra invece una crescita significativa delle riscossioni dell'imposta a fronte di una sostanziale stabilità delle altre. L'andamento meno costante della cassa per l'ICI si spiega col fatto che la riscossione dell'imposta avviene in due rate, la seconda delle quali confluisce generalmente nel conto dei residui, comunque, scontato il ritardo iniziale, il complesso delle riscossioni nell'esercizio 1995 si attesta su livelli non molto distanti da quelli della competenza.

Sommando il dato di competenza delle due entrate in esame, si rileva che gli accertamenti passano da 30.467 miliardi dell'esercizio 1994 a 30.341 miliardi di quello successivo, con una diminuzione dello 0,41 %.

Tale dato sembra in contrasto, per la parte relativa alle risorse di provenienza erariale, con il principio della irriducibilità dei trasferimenti ordinari nel triennio e con gli andamenti dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno di cui si è detto nella parte generale; in realtà, essendo qui rilevato il complesso dei trasferimenti correnti dello Stato, deve ritenersi che le diminuzioni non riguardino contributi allocati nei fondi di pertinenza del Ministero dell'Interno, ma semmai quelli provenienti da altre amministrazioni dello Stato.

Analizzando secondo l'andamento regionale[22] il dato relativo alla somma degli accertamenti dell'ICI e dei trasferimenti in esame, si rileva che i valori più elevati in cifra assoluta si rinvengono in Lombardia con 4.402 miliardi, nel Lazio con 3.793 miliardi ed in Campania 3.740 miliardi.

Nelle stesse regioni, il rapporto pro capite di tali accertamenti si attesta rispettivamente a 801 mila lire, 873 mila lire e 904 mila lire. A fronte di un limitato livello di variazione degli importi suddetti, si rinvengono, invece marcate differenze quanto al rapporto di composizione: difatti, nel Lazio l' ICI raggiunge quasi il 98 % dei trasferimenti dello Stato, in Lombardia si attesta al 72,3 % ed in Campania al 23,4 %.

Nella media nazionale, il rapporto tra l' ICI ed i trasferimenti erariali si attesta sul 57 % e fa registrare i livelli più elevati nelle regioni settentrionali e del centro, mentre discende nel sud e nelle isole. In queste ultime aree geografiche, spiccano i dati del Molise (73,4 %), della Sardegna (49 %) e della Puglia (39,9 %).

Tale andamento deve essere posto in relazione ai valori del patrimonio immobiliare esistenti nelle regioni, la cui distribuzione favorisce appunto il centro - nord[23]. Difatti ove il gettito ICI alla aliquota minima è di maggior consistenza si verifica una più elevata deduzione della contribuzione erariale e, quindi, si eleva il rapporto in esame.

In particolare, nei comuni ove è dislocato un consistente patrimonio immobiliare a fronte di una scarso popolazione residente, il rapporto raggiune i valori massimi. Tali caratteristiche si rinvengono particolarmente nei comuni turistici, ove a fronte di immobili di pregio si rileva la presenza di una popolazione residente modesta, essendo molti di tali immobili destinati a residenze stagionali.

Spiccano, quindi, i dati di Arzachena (522 %), Arenzano (421 %) e Rapallo (411 %), comuni questi notoriamente vocati al turismo, mentre appare soprendente la larga prevalenza dell'ICI in comuni come Pino Torinese (459 %) e Pieve Emanuele (343 %).

---

[22] Non vengono considerati i dati delle regioni a statuto speciale Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige in quanto il livello dei trasferimenti della cat. I del titolo II non appare confrontabile con quello delle altre regioni.

[23] Un' indagine sulla distribuzione dei valori immobiliari è stata svolta sulla base dei dati forniti dalla SOGEI, da parte del Ministero dell'Interno; su di essa, si riferirà più puntualmente nel paragrafo relativo all'ICI.

Nei casi in cui l'elevata base imponibile ICI è tale da erodere completamente i trasferimenti dell'erario, la normativa ha previsto il correttivo del minimo garantito, in modo da assicurare almeno le risorse per lo svolgimento delle funzioni delegate dallo Stato.

E' da notare che nei due comuni da ultimo menzionati, che si distinguono per l'elevato gettito dell'ICI nei confronti dei trasferimenti erariali, la somma degli accertamenti derivanti dalle entrate suddette si attesta a livelli inferiori alla media nazionale (entrambe intorno alle 695 mila pro capite contro le 784 mila di media).

Venendo ad esaminare le situazioni di segno opposto, e cioè quelle caratterizzate dalla notevole prevalenza dei trasferimenti, si dovrebbero evidenziare enti dotati di uno scarso patrimonio immobiliare, che dovrebbe essere un indice di una situazione socio economica degradata oppure derivare, almeno in parte, da fenomeni di abusivismo edilizio o di evasione.

Gli enti che fanno registrare bassi valori dell'indice in esame si collocano prevalentemente nel sud e nelle isole, con un livello complessivo pro capite delle risorse in esame situato a livelli inferiori alla media nazionale.

Qualche esempio può essere riportato per meglio chiarire tale assunto. Il comune di Villacidro in Sardegna fa registrare il 13,18 % nel rapporto ICI / trasferimenti erariali e nel complesso raggiunge le 506 mila lire pro capite; i valori del comune di Agira in Sicilia sono rispettivamente del 10,57 % e di 480 mila lire pro capite; Niscemi, ancora in Sicilia, raggiunge il 5,7 % e le 489 mila lire pro capite. In Puglia, Cutrofiano fa registrare il 12,76 % e le 458 mila lire pro capite. Villa Literno, in Campania si attesta sul 5,37 % con 580 mila lire di accertamenti pro capite.

Nelle regioni del centro nord, non si rinvengono valori così bassi del rapporto in esame; si riporta comunque qualche caso significativo rispetto ai valori dell'area di appartenenza. Ad Artena nel Lazio il rapporto è del 17,9 % e gli accertamenti pro capite si attestano a 493 mila lire pro capite. Il comune di Folignano nelle Marche fa registrare il 16,41 % e 471 mila pro capite; Serravezza in Toscana il 31,7 % e 608 mila lire; Camponogara in Veneto il 19,18 % e 496 mila lire pro capite. Va notato che in Veneto si registrano diversi casi in cui il rapporto assume valori notevolmente bassi, differenziandosi in ciò dalle altre regioni del nord.

In Liguria, regione nella quale il gettito ICI pro capite raggiunge valori notevolmente elevati, si nota il caso del comune di Arcola con il 55,63 % e 534 mila lire pro capite. In Lombardia si evidenziano i casi di Gavardo con il 31,89 % e 402 mila lire pro capite e di Malnate con il 31,78 % e 546 mila lire.

Per completare la parte dell'analisi svolta sui dati finanziari generali (tit. II cat. I) è interessante notare l'andamento per classe demografica del complesso delle risorse prese in esame (ICI + trasferimenti statali) da ciò potendosi desumere nelle grandi linee quali siano stati gli effetti delle manovre del 1995.

Il dato che emerge in modo univoco è che l'accelerazione dell'azione di riequilibrio ha prodotto effetti discriminanti, in quanto risultno in aumento le risorse poste a disposizione dei comuni medio piccoli (dalla 5° all 7° classe demografica), mentre decrescono quelle dei comuni più grandi (dall'8° alla 11° classe).

Le percentuali di variazione più alte si rilevano quanto agli aumenti nella classe 6° (+2,23%) e alle diminuzione nella classe più elevata (-2,25%).

Sono quindi le grandi città gli enti che subiscono maggiormente gli effetti della manovra correttiva, che ha operato una redistribuzione di risorse a favore dei comuni medio piccoli[24].

2.6.1.2 Analisi speciale

Individuazione del campione.

L'analisi dei trasferimenti erariali ai comuni prosegue, col metodo del campione, al fine di accertare quale sia stato il risultato, nel 1994 e nel 1995, della manovra di progressiva riduzione dei trasferimenti statali in correlazione all'attuazione dell'ICI.

Non sono state considerate le regioni a statuto speciale per le quali il sistema di finanziamento degli enti locali assume caratteristiche particolari.

L'analisi è stata condotta su di un campione di trenta enti, selezionati utilizzando il criterio dell'incidenza, desunta dai conti consuntivi, dei trasferimenti dallo Stato sul totale dato dalle entrate tributarie e dagli stessi trasferimenti statali: ove si sono registrate incidenze che si discostano dalla media, sia per il particolare rilievo della quota di trasferimento, sia per il motivo opposto, l'ente è stato preso in considerazione per il suo inserimento nel campione.

Nel computo delle incidenze, sempre ai fini della scelta del campione, le entrate da trasferimenti statali sono state considerate nel loro ammontare complessivo (totale degli accertamenti di cui al titolo II° categoria 1ª)[25], e si è tenuto conto, nella successiva analisi dei dati, solo del fondo ordinario, del fondo perequativo e del fondo consolidato[26]

In concreto, per ogni regione sono stati considerati i cinque enti con minore e i cinque enti con maggiore incidenza dei trasferimenti statali nel 1994. Si è poi tenuto conto dell'andamento evolutivo di tali incidenze [27].

L'applicazione del criterio di selezione ora esposto è stata temperata da correttivi per evitare di considerare enti in situazioni tali da determinare particolari flussi di trasferimenti erariali, come avviene per gli enti dissestati [28], o con mutui di particolare entità, o con elevati contributi statali per eventi calamitosi, o con contabilità non chiaramente intelligibi-

---

[24] Si riportano di seguito i dati espressi in miliardi di lire relativi alla diminuzione nel biennio 1994.1995 degli accertamenti dell'ICI e dei trasferimenti erariali di alcuni comuni capoluogo di regione: Torino 76, Milano 151, Venezia 17, Trieste 17, Bologna 20, Firenze 7, Roma 131, Napoli 10, Bari 2. Nel complesso tali enti fanno registrare una diminuzione di 431 miliardi, importo questo che appare notevolmente significativo se rraffrontato a quello delle riduzioni operate con la manovra aggiuntiva.

[25] Il sistema informatico della Sezione non contempla dati più analitici.

[26] Il fondo ordinario per gli investimenti, che è oggetto di una progressiva riduzione secondo diversi criteri,è stato considerato al fine esclusivo di verificare l'incidenza dei contributi sul totale dei trasferimentierariali di parte corrente.

[27] Fra gli enti considerati è stato scelto per ciascuna regione, con riferimento al 1995, l'ente a più bassaincidenza nel 1994 che abbia fatto registrare nel 1995 una diminuzione di tale incidenza (o quantomenola stazionarietà o un limitato aumento) e l'ente a più alta incidenza nel 1994 che abbia fatto registrarenel 1995 un aumento di tale incidenza (oppure la stazionarietà o una minore flessione rispetto ad altrienti, nel caso in cui tutti gli enti della regione abbiano manifestato una tendenza alla flessione).

[28] Con la conseguenza che nella presente indagine l'analisi dei dati non riguarda il fondo speciale per gliinvestimenti

le [29].

In conclusione, è stato formato un campione di 30 enti: due enti per regione (escluse le regioni a statuto speciale), di cui uno indicativo dello scarso livello dei trasferimenti [30] e l'altro della situazione opposta [31]. Si tratta per lo più di enti di dimensioni medio piccole [32].

L'iscrizione dei contributi nei consuntivi dei comuni.

I dati raccolti relativi agli enti selezionati sono stati utilizzati per stabilire, per ciascun ente e per il biennio 1994-1995, l'incidenza dei trasferimenti statali, nel biennio 1994 - 1995, sul totale delle entrate del titolo I° e del titolo II° categoria 1ª, e per evidenziare il procedimento seguito dal Ministero dell'Interno per la quantificazione del contributo spettante a ciascun ente.

Al primo fine, sono stati utilizzati dati ricavabili dai consuntivi

Al secondo fine, sono stati utilizzati i dati forniti dal Ministero dell'Interno, preposto all'erogazione dei contributi in questione.

Il primo aspetto che qui rileva è che i comuni esaminati non sempre hanno seguito con precisione nella contabilizzazione lo schema desumibile dalla normativa. Così, ad esempio, non sempre il contributo perequativo ICIAP è stato contabilizzato nel fondo perequativo ;[33] non sempre sono stati conteggiati nel fondo consolidato gli oneri per la contrattazione collettiva o i contributi per i grandi invalidi (funzioni assistenziali ex INAIL); al di fuori del fondo consolidato sono stati a volte considerati i contributi per la gente di mare e al di fuori del fondo ordinario, similmente, i contributi per la mobilità del personale.

Gli enti si sono mostrati invece più consapevoli della natura del contributo per il minor gettito dell'ICI conseguente alla riduzione degli estimi catastali, che è stato quasi sempre considerato come contributo dal fondo ordinario.

E' evidente che la non omogeneità dei dati desumibili dai consuntivi rende difficoltoso il raffronto della situazione tra i vari enti [34]. E' sembrato tuttavia opportuno offrire ugualmente alcune prime valutazioni sui dati in questione, segnalando in nota le situazioni che presentano classificazioni non aderenti ai criteri che avrebbero dovuto essere seguiti.

---

[29] E' il caso, ad esempio, dell'ente nel cui consuntivo il contributo statale - finalizzato a compensare ilminore gettito dell'ICI a seguito della riduzione degli estimi catastali - è stato considerato come unaintegrazione dell'ICI e quindi inserito nel titolo I° (entrate tributarie).

[30] Sono stati inseriti nel campione i seguenti comuni con bassa incidenza dei trasferimenti statali relativamente alla regione cui appartengono: Pino Torinese (Piemonte), Pieve Emanuele (Lombardia),Arenzano (Liguria), Porto Tolle (Veneto), Calderara di Reno (Emilia Romagna), Forte dei Marmi (Toscana), Corciano (Umbria), Porto Recanati (Marche), Santa Marinella (Lazio), Alba Adriatica (Abruzzo), Termoli (Molise), Sorrento (Campania), Vieste (Puglia), Policoro (Basilicata) ed Amantea (Calabria).

[31] Rientrano in detta situazione i comuni di Bellinzago Novarese (Piemonte), Garlasco (Lombardia), LaSpezia (Liguria), Adria (Veneto), Reggio nell'Emilia (Emilia Romagna), Roccastrada (Toscana), Orvieto (Umbria), San Severino Marche (Marche), Sezze (Lazio), Celano (Abruzzo), Larino (Molise),Teano (Campania), Sannicandro Garganico (Puglia), Venosa (Basilicata) e Bisignano (Calabria).

[32] In genere sono enti della 5ª e della 6ª classe demografica; solamente 4 enti appartengono alla 7ª classe (Adria, Orvieto, Sezze e Termoli) e 2 alla 9ª classe (La Spezia e Reggio nell'Emilia).

[33] Nel 1994, atteso che nel 1995 tale contributo è stato destinato al pagamento degli oneri sostenuti dagli enti per le aspettative sindacali.

[34] L'uso di correttivi avrebbe però richiesto approfondite analisi - che non è stato possibile effettuare - per riclassificare, ove necessario e secondo criteri univoci, i contributi acquisiti dagli enti.

a) Rapporto di realizzazione della competenza

A differenza di ciò che accade per le entrate tributarie, che presentano di solito una divergenza rilevante tra accertato e riscosso nell'esercizio di competenza, per i trasferimenti statali tale divergenza è nella gran parte dei casi minima.

Infatti il tasso di realizzazione della categoria 1ª del titolo 2° si attesta nel complesso sul 95,12%. Sono rari i casi in cui sussiste una quota non irrilevante di accertamenti non riscossi: si tratta dei comuni di Sorrento, che solo nel 1995 ha riscosso circa 1,5 miliardi del contributo (ordinario) spettante per il 1994 in relazione al minor gettito dell'ICI a seguito della riduzione degli estimi catastali [35], e di Sannicandro Garganico, che nel 1995 non ha riscosso circa 2,7 miliardi del fondo ordinario.

In linea di principio, un basso livello di riscossione potrebbe anche essere sintomatico di un inadempimento da parte dell'ente di prescritte formalità, come la presentazione di alcune certificazioni: l'omessa o tardiva presentazione impedirebbe, infatti, la riscossione, nel corso dell'esercizio di competenza, dell'ultima rata delle contribuzioni statali [36].

Ma la minore riscossione rispetto all'accertamento può dipendere invece dalla circostanza che il contributo statale per compensare il minor gettito dell'ICI conseguente alla riduzione degli estimi catastali, pur contabilizzato nel consuntivo dell'esercizio di competenza, è stato accreditato in quello successivo [37]. Inoltre, la minore riscossione può riguardare anche contributi per il funzionamento di servizi statali (casa mandamentale, uffici giudiziari, servitù militari): in tal caso è improbabile che vada riferita ad un comportamento omissivo dell'ente, ed è dovuta evidentemente ad altre ragioni

Per quanto concerne gli enti del campione, le riscossioni nel biennio 1994-1995 sono riportate nella tabella che segue:

[35] Ciò è accaduto in quanto il Ministero dell'Interno, pur in assenza di normativa *ad hoc* intervenuta successivamente, con circolare telegrafica F.L. n° 6 del 19 febbraio 1994 aveva disposto che i comuni interessati potessero stanziare nei bilanci 1994 una somma corrispondente al contributo erariale "pari al caduta gettito ICI" con precisazione che "pagamento detti contributi avverrà nel 1995".

[36] Da notizie apprese, si rileva peraltro che al Ministero dell'Interno non consta che alcuno degli enti inclusi nel campione si sia reso inadempiente nel biennio di fronte all'obbligo di presentare certificazioni (relative ai consuntivi o ai preventivi o ad altri servizi espletati dal comune) ed abbia, pertanto, subito il"congelamento" di una rata dei trasferimenti.

[37] V. la nota n° 11.

Riscossioni nell'esercizio di competenza delle somme trasferite dallo Stato nel 1994 e nel 1995

Ente	ccertamenti 1994	iscossioni 1994	ccertamenti 1995	Riscossioni 1995
1 Pino Torinese	1.182.644.450	1.182.644.450	1.049.686.115	1.037.820.115
2 Bellinzago N.	2.814.601.345	2.814.601.345	3.115.317.105	3.076.727.115
3 Pieve Emanuele	2.622.880.010	2.610.457.430	2.448.243.163	2.281.114.935
4 Garlasco	5.250.750.425	5.125.734.115	5.142.888.875	5.014.507.960
5 Arenzano	2.159.146.567	2.152.924.945	1.994.343.217	1.986.877.275
6 La Spezia	56.798.939.320	55.364.457.168	51.975.706.655	50.874.259.528
7 Porto Tolle	2.056.747.410	2.056.747.410	2.015.630.792	2.015.630.792
8 Adria	11.401.120.715	11.030.996.165	11.761.160.993	11.318.563.785
9 Calderara di Reno	1.801.063.795	1.795.369.775	1.744.487.330	1.740.888.710
10 Reggio Emilia	77.682.878.602	72.158.155.455	72.543.041.069	70.596.743.421
11 Forte dei Marmi	3.540.577.740	2.989.934.915	2.838.110.402	2.825.093.012
12 Roccastrada	5.125.452.955	4.999.356.945	5.011.405.845	4.930.487.670
13 Corciano	2.942.679.645	2.942.679.645	2.752.051.371	2.572.322.422
14 Orvieto	11.318.229.892	10.961.445.384	11.626.845.724	11.166.566.955
15 Porto Recanati	2.140.727.740	2.134.963.320	2.065.677.768	2.062.034.650
16 S. Severino M.	7.804.749.035	7.634.121.425	7.876.191.515	7.765.869.670
17 Santa Marinella	1.933.192.320	1.924.249.390	1.658.263.065	1.652.611.135
18 Sezze	8.380.694.884	8.148.944.000	9.269.198.098	8.925.144.061
19 Alba Adriatica	1.629.116.780	1.623.731.625	1.582.146.032	1.575.683.845
20 Celano	5.647.864.152	5.483.591.882	5.679.186.935	5.565.580.480
21 Termoli	5.903.568.730	5.785.318.730	5.869.420.905	5.576.416.495
22 Larino	3.712.454.105	3.538.167.095	3.893.311.885	3.600.855.620
23 Sorrento	6.069.141.475	4.631.052.590	6.494.225.775	6.313.042.425
24 Teano	9.208.648.120	8.751.562.480	9.256.003.235	8.615.897.725
25 Vieste	3.795.787.042	3.616.991.615	3.953.847.348	3.667.500.368
26 Sannicandro G.	10.717.094.563	9.940.758.065	11.212.686.932	8.555.341.195
27 Policoro	6.477.081.970	6.460.493.940	6.864.343.375	6.763.560.005
28 Venosa	7.059.002.580	6.686.410.130	7.567.565.983	7.294.686.788
29 Amantea	5.350.710.833	4.625.287.860	5.083.994.121	4.997.050.010
30 Bisignano	8.023.876.140	7.784.841.980	8.019.106.835	7.915.304.180

b) Analisi del complesso dei fondi trasferiti

In termini di accertamenti di competenza, si analizza ora l'andamento, nel biennio 1994/1995 dei trasferimenti statali (comprensivi dei contributi per gli investimenti) riportati nel titolo II°, categoria I^a^.

Relativamente ai 15 comuni compresi nel campione esaminato in quanto presentano, nell'ambito regionale di appartenenza, *la più bassa incidenza dei trasferimenti statali* sulle entrate tributarie aumentate degli stessi trasferimenti, si nota che l'importo dei trasferimenti diminuisce in 11 enti, 8 dei quali appartenenti all'area centro-settentrionale.

Aumenta, invece, in quattro comuni, 3 dei quali dell'area meridionale - Sorrento, Vieste e Policoro - con variazioni percentuali rispettivamente del 7%, del 4,16% e del 5,98%.

In questi stessi tre comuni l'ICI è aumentata, dal 1994 al 1995, dello 0,09% per Sorrento, del 31,40% per Vieste e dello 0,11% per Policoro.

Negli stessi tre enti, e dal 1994 al 1995, il rapporto tra l'ICI ed i trasferimenti statali è passato:

- per il comune di Sorrento, dal 126,53% al 118,35%;
- per il comune di Vieste, dal 57,10% al 72,03%;
- per il comune di Policoro, dal 39,92% al 37,71%.

E' da notare che nei comuni predetti sono aumentate entrambe le voci, ma ciò ha determinato risultati differenti quanto alla composizione. Infatti, mentre nei comuni di Sor-

rento e Policoro il rapporto si modifica evidenziando una maggiore incidenza dei trasferimenti, nel comune di Vieste è invece l'ICI a guadagnare terreno.

Tra i 15 comuni compresi nel campione in quanto nella regione di appartenenza presentano *la più alta incidenza* dei trasferimenti statali sul complesso delle entrate tributarie e dei predetti trasferimenti, l'analisi dell'andamento dei trasferimenti nel biennio 1994/1995 mostra per cinque comuni una diminuzione compresa tra - 0,06% di Bisignano e - 8,49% di La Spezia [38] .

Negli altri dieci comuni si è avuto invece un andamento crescente dell'ammontare dei trasferimenti statali che è compreso tra lo 0,51% di Teano ed il 10,68% di Bellinzago Novarese [39].

In questi ultimi dieci comuni, gli accertamenti ICI relativi all'esercizio 1995 presentano aumenti, rispetto al 1994, per i comuni di Bellinzago Novarese (3,23%), San Severino Marche (1,31%) e Larino (3,82%); sono pari agli accertamenti ICI dell'anno 1994 per i comuni di Adria e Teano; presentano diminuzioni per i comuni di Orvieto (-0,50%), Sezze (- 2,30%), Celano (- 16,28%), Sannicandro Garganico (- 7,62%) e Venosa (- 10,96%).

Negli stessi comuni, il rapporto tra l'ICI ed i trasferimenti statali mostra indici generalmente in diminuzione (con una sola eccezione)[40]. Ciò sta a significare che nel 1995 l'imposta rappresenta rispetto ai trasferimenti statali una quota minore che nel 1994. L'eccezione, peraltro modesta, è rappresentata dal comune di San Severino Marche, ove nel 1995 l'ICI corrisponde al 27,45% dei trasferimenti statali, mentre nel 1994 era pari al 27,34%.

Ponendo a confronto gli andamenti dei due gruppi di comuni che costituiscono il campione, si rileva nel complesso una tendenza a riaffermare e ad incrementare le differenze in atto, in quanto si rilevano i più ricorrenti aumenti dei trasferimenti proprio negli enti nei quali questi hanno già un'elevata incidenza.

c) Analisi dei trasferimenti erariali in base alla distinzione degli stessi nei tre fondi

Si tratta di un'analisi che esclude i dati riguardanti il fondo ordinario per gli in-

---

[38] Si tratta dei comuni di Bisignano (- 0,06%); Garlasco (- 2,05); Roccastrada (- 2,23%); Reggio Emilia (- 6,62); La Spezia (- 8,49).

[39] Sono i comuni di Teano (0,51%); Celano (0,55%); San Severino Marche (0,89%); Orvieto (2,73%); Adria (3,16%); Sannicandro Garganico (4,62%); Larino (4,87%); Venosa (7,80%); Sezze (10,21%); Bellinzago Novarese (10,68%).

[40] L'incidenza dell'ICI sui trasferimenti statali degli esercizi 1994 e 1995 è passata:
- per il comune di Bellinzago Novarese da 44,76% a 37,64%
- per il comune di Orvieto da 35,52% a 34,40%
- per il comune di San Severino Marche da 27,34% a 27,45%
- per il comune di Sezze da 24,70% a 21,90%
- per il comune di Celano da 24,55% a 20,44%
- per il comune di Larino da 37,50% a 37,12%
- per il comune di Teano da 8,57% a 8,52%
- per il comune di Adria da 37,19% a 36,05%
- per il comune di Sannicandro Garganico da 9,77% a 8,63%
- per il comune di Venosa da 13,28% a 11,03%

vestimenti [41] : pertanto presenta risultati più significativi ai fini della presente indagine.

c_1) Fondo ordinario

I contributi sono determinati in base al complesso calcolo previsto dagli articoli 36 e 37 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

In particolare, per l'articolo 36 lettera *b*, "il contributo ordinario è dato dalla somma dei contributi ordinari, perequativi e del contributo finanziato con i proventi dell'addizionale energetica" attribuiti per il 1993, "al netto del gettito dell'ICI per il 1993 con l'aliquota del 4 per mille, diminuito della perdita del gettito dell'INVIM". Dalla somma così determinata, viene poi detratta "una quota del cinque per cento" del complesso dei contributi ordinario e perequativo per il 1993, e viene aggiunto, "utilizzando le quote detratte", un contributo ripartito con "parametri obiettivi".

E' peraltro previsto che la "detrazione" non debba "ledere la parte dei contributi ordinari destinati al finanziamento dei servizi indispensabili per le materie di competenza statale, delegate o attribuite al comune, il cui importo massimo è fissato nella misura del 5 per cento del complesso dei contributi ordinario e perequativo attribuito nel 1993".

Per quanto concerne i parametri obiettivi è da rilevare che il Ministero erogatore ha considerato, con un'interpretazione estensiva della norma, anche le spese per la mobilità del personale dallo Stato, tra gli enti e dagli enti dissestati.

Per i comuni del campione l'integrazione al minimo non è stata necessaria in 19 casi [42] e si è verificata invece negli altri 11.

In sostanza è stata ricevuta solo da comuni a bassa incidenza dei trasferimenti.[43]

Rispetto al 1994, la determinazione del fondo ordinario per il 1995 avrebbe dovuto essere più semplice, avendosi già come base la contribuzione ordinaria 1994.

Senonché, è intervenuto, con una duplice finalità, perequativa e di contenimento della spesa statale, il d.l. 23 febbraio 1995 n. 41.

Sotto il primo profilo del riequilibrio dei trasferimenti erariali, ordinari e consolidati, il legislatore ha stabilito per ciascun ente un *fabbisogno standardizzato* per i servizi indispensabili.

Ciò ha comportato la rideterminazione, nel 1995, dei "parametri obiettivi" utilizzati per la distribuzione, ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 504 del 1992 delle "somme costituite dalla detrazione del 5% dei contributi ordinari" (v. sopra). Orbene, la quota da distribuire in base ai "parametri obiettivi" è in genere aumentata, nel 1995 rispetto al 1994, proprio nei comuni del campione nei quali maggiore è l'incidenza dei trasferimenti

---

[41] Ai contributi statali di detti fondi va sempre riconosciuta la natura di entrata corrente per il comune. Detti contributi non vengono peraltro considerati in questa sede, stante il diverso criterio seguito dal legislatore nella manovra di contenimento della spesa pubblica. Essi sono infatti destinati a durare fino allo scadere delle ultime rate dei mutui al cui ammortamento lo Stato contribuisce, laddove, per quanto concerne i tre fondi oggetto della presente indagine, gli stessi sono collegati o all'andamento delle entrate tributarie o a manovre di progressiva riduzione della contribuzione statale.

[42] Si tratta dei comuni di Bellinzago Novarese, Garlasco, La Spezia, Adria, Reggio nell'Emilia, Roccastrada, Corciano, Orvieto, San Severino Marche, Sezze, Celano, Larino, Teano, Vieste, Sannicandro Gargnanico, Policoro, Venosa, Amantea e Bisignano.

[43] Da ciò si nota che nessuno dei comuni ad alta incidenza dei trasferimenti ha ricevuto l'integrazione al minimo, che ha invece riguardato undici comuni con caratteristiche opposte.Tale integrazione pertanto è appannaggio degli enti con alto livello di entrate tributarie, ma non è una costante particolare degli stessi.

statali sul totale delle entrate del titolo I° e del titolo II° categoria I^a^, con la conseguenza che anche l'intero contributo ordinario spettante a detti enti nel 1995 è aumentato rispetto al 1994 [44].

Sotto il secondo profilo, del contenimento della spesa totale, con il d.l. n. 41 si è inteso accelerare nel tempo la riduzione dei trasferimenti statali stabilendo, all'articolo 3 comma 3, un'ulteriore detrazione dal complesso delle risorse erariali "entro i limiti dei contributi erariali e consolidati ancora dovuti per il 1995". Detta manovra ha riguardato dunque sia il fondo ordinario, sia il fondo consolidato, e la detrazione è stata effettuata dall'uno o dall'altro fondo o congiuntamente [45], a seconda che nell'uno o nell'altro fondo sia stato ritenuto esservi margine per detta manovra [46].

Tutto ciò premesso, si analizzano brevemente i dati tratti dai conti consuntivi.

Nei quindici comuni del campione con *minore incidenza dei trasferimenti statali* nella regione di appartenenza, si rilevano nel 1995, rispetto al 1994, variazioni dell'importo del contributo ordinario che in termini di percentuale vanno da - 15,66% per il comune di Santa Marinella a + 50,77% per il comune di Policoro [47]. Correlativamente, si sono avute variazioni nell'incidenza del contributo ordinario (accertamenti) sugli accertamenti dell'ICI, che vanno da - 0,25% per il comune di Vieste a + 0,38% per il comune di Policoro [48].

---

[44] Incrementi del contributo ordinario dal 1994 al 1995, si sono avuti, in concomitanza con l'incremento delle quote ripartite con parametri obiettivi, nei comuni di Bellinzago Novarese (da 1.299.813.454 a 1.358.802.524), Adria (da 5.911.409.472 a 5.985.311.778), Roccastrada (da 2.462.242.427 a 2.495.527.620), Corciano (da 1.112.463.099 a 1.160.682.510), Orvieto (da 6.305.690.167 a 6.421.312.839), San Severino Marche (da 3.452.552.167 a 3.491.197.640), Sezze (da 5.673.732.597 a 5.734.233.892), Celano (da 2.832.445.355 a 2.875.204.268), Larino (da 1.455.740.177 a 1.490.937.740), Vieste (da 2.323.483.622 a 2.329.901.710), Sannicandro Garganico (da 5.346.310.445 a 5.358.674.292), Policoro (da 3.53.458.661 a 3.548.710.253) e Venosa (da 3.885.526.830 a 3.930.179.215).

[45] Relativamente ai comuni del campione, la manovra ha riguardato congiuntamente i due fondi. quello ordinario e quello consolidato, solo per il comune di Sorrento.

[46] Nel 1995 sono state detratte somme dal fondo ordinario, ai sensi del d.l. n° 41, nei confronti dei comuni di Garlasco (124.558.210), La Spezia (3.285.044.874), Sorrento (103.259.790, ma una altra detrazione, sempre ai sensi del d.l. n. 41, ha riguardato anche il fondo consolidato: Teano (418.385.578), Amantea (197.612.389) e Bisignano (299.091.329).

[47] Rispetto al 1994, nel 1995 abbiamo le seguenti variazioni del contributo ordinario:

- comune di Santa Marinella	da	226.032.290	a	190.629.090	(- 15,66%)
- comune di Amantea	da	1.650.696.970	a	1.463.449.970	(- 11,34%)
- comune di Alba Adriatica	da	121.633.465	a	116.490.387	(- 4,23%)
- comune di Forte dei Marmi	da	216.956.555	a	216.956.555	(0,00%)
- comune di Calderara di Reno	da	113.880.435	a	113.880.435	(0,00%)
-comune di Porto Recanati	da	115.288.400	a	115.288.403	(0,00%)
- comune di Vieste	da	2.323.483.622	a	2.329.901.710	(+ 0,28%)
- comune di Pino Torinese	da	89.513.000	a	90.122.855	(+ 0,68%)
- comune di Sorrento	da	480.584.000	a	487.503.500	(+ 1,44%)
- comune di Pieve Emanuele	da	229.328.470	a	248.451.626	(+ 8,34%)
- comune di Arenzano	da	124.432.382	a	135.430.147	(+ 8,84%)
- comune di Porto Tolle	da	155.474.210	a	171.839.917	(+10,53%)
- comune di Termoli	da	655.687.415	a	730.595.070	(+11,42%)
- comune di Corciano	da	1.003.454.749	a	1.160.682.510	(+15,67%)
- comune di Policoro	da	1.920.720.302	a	2.895.950.972	(+50,77%)

[48] Rispetto al 1994, nel 1995 si sono avute le seguenti variazioni percentuali dell'incidenza del contributo ordinario sull'accertamento dell'ICI:

- comune di Vieste	da	107,20%	a	81,81%	(- 0,25%)

Come è dato rilevare da quanto esposto e dai dati riportati in nota, nei 15 enti a minore incidenza dei trasferimenti statali si sono avute, nel 1995 rispetto al 1994, in tre casi diminuzioni dei contributi ordinari (Santa Marinella, Amantea ed Alba Adriatica), in tre casi stazionarietà (Forte dei Marmi, Calderara di Reno e Porto Recanati) e nei restanti nove casi aumenti. Va tenuto presente che in alcuni casi (Forte dei Marmi ed Amantea) l'ente ha beneficiato del contributo statale per minor gettito dell'ICI a seguito della riduzione degli estimi catastali.

Alle variazioni di detti importi hanno fatto riscontro variazioni percentuali dell'incidenza del contributo ordinario sull'accertamento dell'ICI. Si sono avute variazioni di segno negativo per i comuni di Vieste (- 0,25%) e di Amantea (- 0,13%), si è avuta la sostanziale stazionarietà in 11 casi (Pino Torinese, Pieve Emanuele, Arenzano, Porto Tolle, Calderara di Reno, Forte dei Marmi, Porto Recanati, Santa Marinella, Alba Adriatica, Termoli e Sorrento); per due comuni (Corciano e Policoro) si sono avuti lievi incrementi, rispettivamente dello 0,02% e dello 0,38%.

In sostanza l'andamento del contributo ordinario nel biennio non fa che confermare l'andamento rilevato in sede di analisi globale dei dati, senza cioé la distinzione nei fondi: una tendenza generale alla diminuzione dei trasferimenti statali per gli enti a bassa incidenza.

Nei quindici comuni del campione con *maggiore incidenza dei trasferimenti statali* nella regione di appartenenza, si rilevano nel 1995 rispetto al 1994, variazioni dell'importo del contributo ordinario che vanno da - 13,44% per il comune di La Spezia a + 18,40 per il comune di Bellinzago Novarese [49]. Correlativamente, si sono avute variazioni del rapporto

- comune di Amantea	da	69,56%	a	56,16%	(- 0,13%)
- comune di Pino Torinese	da	1,57%	a	1,92%	(0,00%)
- comune di Pieve Emanuele	da	2,87%	a	2,96%	(0,00%)
- comune di Arenzano	da	1,51%	a	1,61%	(0,00%)
- comune di Porto Tolle	da	2,19%	a	2,35%	(0,00%)
- comune di Calderara di Reno	da	1,99%	a	1,91%	(0,00%)
- comune di Forte dei Marmi	da	2,93%	a	2,48%	(0,00%)
- comune di Porto Recanati	da	2,67%	a	2,62%	(0,00%)
- comune di Santa Marinella	da	2,18%	a	1,99%	(0,00%)
- comune di Alba Adriatica	da	3,12%	a	2,97%	(0,00%)
- comune di Termoli	da	5,83%	a	6,29%	(0,00%)
- comune di Sorrento	da	6,26%	a	6,34%	(0,00%)
- comune di Corciano	da	23,12%	a	24,79%	(+ 0,02%)
- comune di Policoro	da	74,29%	a	111,89%	(+ 0,38%)

[49] Rispetto al 1994, nel 1995 abbiamo le seguenti variazioni degli importi del contributo ordinario:

- per il comune di La Spezia	da	27.877.356.137	a	24.131.225.682	(- 13,44%)
- per il comune di Teano	da	4.858.877.910	a	4.463.068.120	(- 8,15%)
- per il comune di Garlasco	da	2.500.321.000	a	2.343.551.000	(- 6,27%)
- per il comune di Bisignano	da	3.978.645.195	a	3.754.011.875	(- 5,65%)
- per il comune di Reggio Emilia	da	41.867.884.699	a	42.041.910.318	(+ 0,42%)
- per il comune di S. Severino M.	da	3.471.662.975	a	3.491.197.640	(+ 0,56%)
- per il comune di Sannicandro G.	da	5.843.831.418	a	5.905.580.307	(+ 1,06%)
- per il comune di Adria	da	5.911.409.475	a	5.985.311.778	(+ 1,25%)
- per il comune di Roccastrada	da	2.462.242.425	a	2.495.527.625	(+ 1,35%)
- per il comune di Sezze	da	5.646.935.029	a	5.734.233.892	(+ 1,55%)
- per il comune di Celano	da	2.830.445.357	a	2.875.204.270	(+ 1,58%)
- per il comune di Orvieto	da	6.305.690.167	a	6.443.260.630	(+ 2,18%)
- per il comune di Larino	da	1.455.740.175	a	1.490.937.740	(+ 2,42%)

tra il contributo ordinario e l'ICI che vanno da - 0,35% per il comune di Bisignano a + 0,82% per il comune di Venosa [50]. Va peraltro precisato che anche in questo caso alcuni comuni hanno beneficiato del contributo per minor gettito dell'ICI a seguito della riduzione degli estimi catastali: pertanto, nel calcolo dell'incidenza del contributo ordinario sull'accertato ICI è stato tenuto presente sia l'ammontare del contributo ordinario netto, sia l'ammontare del contributo ordinario maggiorato del rimborso ICI [51].

In conclusione, per quanto concerne i 15 enti a più alta incidenza dei trasferimenti statali nell'ambito della regione di appartenenza, si notano nel 1995 solo 4 diminuzioni degli importi dei contributi ordinari, mentre per lo più i contributi sono aumentati. Tra le diminuzioni spicca il dato di La Spezia. L'aumento più marcato si è avuto per Bellinzago Novarese.

- per il comune di Venosa	da	3.973.828.000	a 4.221.245.333	(+ 6,23%)
- per il comune di Bellinzago N.	da	1.177.016.147	a 1.393.607.009	(+18,40%)

[50] Rispetto al 1994, nel 1995 si sono avute le seguenti variazioni percentuali dell'incidenza del contributo ordinario sull'accertamento dell'ICI:

comune di Teano	da 615,83%	a 565,66%	(- 0,50%)
comune di Bisignano	da 1038,06%	a 1002,91%	(- 0,35%)
comune di La Spezia	da 98,51%	a 75,52%	(- 0,23%)
comune di Reggio Emilia	da 121,75%	a 108,03%	(- 0,14%)
comune di Garlasco	da 132,14%	a 123,18%	(- 0,09%)
comune di San Severino M.	da 162,65%	a 161,45%	(- 0,01%)
comune di Larino	da 104,58%	a 103,17%	(- 0,01%)
comune di Adria	da 139,42%	a 141,16%	(+0,02%)
comune di Orvieto	da 156,86%	a 161,08%	(+0.04%)
comune di Sezze	da 239,87%	a 249,31%	(+0,09%)
comune di Bellinzago N.	da 93,44%	a 107,18%	(+0,14%)
comune di Roccastrada	da 136,89%	a 163,69%	(+0,27%)
comune di Sannicandro G.	da 510,52%	a 553,89%	(+0,43%)
comune di Celano	da 204,15%	a 247,71%	(+0,44%)
comune di Venosa	da 406,36%	a 470,85%	(+0,64%)

[51] Questo calcolo è stato effettuato solamente per il comune di Sannicandro Garganico, atteso che nel consuntivo del comune di Reggio Emilia il rimborso ICI è stato conglobato nel fondo ordinario.

c2) Fondo perequativo

Il calcolo di tali contributi è riportato nella seguente tabella:

Ente	contributo perequativo degli squilibri della fiscalità locale (1994)	contributo perequativo ICIAP (1994)	totale contributi squilibri fiscalità locale (1994)	contributo perequativo degli squilibri della fiscalità locale (1995)	differenza 1994 - 1995
01 Pino Torinese	0	7.249.089	7.249.089	0	- 7.249.089
02 Bellinzago Nov.	131.018.566	6.797.941	137.816.507	224.903.464	+ 87.086.957
03 Pieve Emanuele	0	14.070.964	14.070.964	0	- 14.070.964
04 Garlasco	143.591.751	8.188.266	151.780.017	250.588.987	+ 98.808.970
05 Arenzano	0	10.997.765	10.997.765	0	- 10.997.765
06 La Spezia	867.546.550	125.466.986	993.013.536	1.477.981.469	+ 484.967.933
07 Porto Tolle	7.682.954	9.830.125	17.513.079	12.953.199	- 4.559.880
08 Adria	541.965.418	20.261.353	562.226.771	946.923.825	+ 384.697.054
09 Calderara di R.	0	8.836.801	8.836.801	0	- 8.836.801
10 Reggio Emilia	0	166.179.899	166.179.899	0	- 166.179.899
11 Forte dei Marmi	0	8.635.175	8.635.175	0	- 8.635.175
12 Roccastrada	145.313.623	8.718.876	154.032.499	253.261.352	+ 99.228.853
13 Corciano	0	12.991.019	12.991.019	0	- 12.991.019
14 Orvieto	308.067.940	21.947.792	330.015.732	536.919.396	+ 206.903.664
15 Porto Recanati	0	7.020.043	7.020.043	0	- 7.020.043
16 S. Severino M.	165.640.309	13.015.068	178.655.377	291.700.726	+ 113.045.349
17 Santa Marinella	0	11.770.518	11.770.518	0	- 11.770.518
18 Sezze	881.393.256	22.185.667	903.578.923	1.536.145.351	+ 632.566.428
19 Alba Adriatica	0	8.787.269	8.787.269	0	- 8.787.26€
20 Celano	409.674.575	11.209.663	420.884.238	716.908.042	+ 296.023.804
21 Termoli	46.938.965	29.283.089	76.222.054	78.714.248	+ 2.492.194
22 Larino	187.170.317	7.775.854	194.946.171	328.468.910	+ 133.522.739
23 Sorrento	0	19.061.15	19.061.152	0	- 19.061.152
24 Teano	545.043.958	13.885.72	558.929.687	952.511.223	+ 393.581.536
25 Vieste	50.207.554	14.910.85	65.118.406	87.504.755	+ 22.386.349
26 Sannicandro G.	706.955.023	21.991.40	728.946.432	1.237.168.059	+ 508.221.627
27 Policoro	225.596.185	14.062.99	239.659.182	390.854.543	+ 151.195.361
28 Venosa	387.484.202	12.932.34	400.416.542	678.683.490	+ 278.266.948
29 Amantea	0	12.497.46	12.497.465	0	- 12.497.465
30 Bisignano	565.222.879	11.298.99	576.521.874	983.666.570	+ 407.144.696

Nella determinazione del contributo perequativo della fiscalità locale il Ministero dell'Interno ha tenuto conto, per fasce demografiche, della media tra l'addizionale ENEL e l'ICI al 4 ‰: l'entità del contributo assegnato ha pertanto subìto variazioni a seconda che l'ente si sia discostato o si sia avvicinato a tale media, e vi sono stati anche casi in cui l'ente non ha percepito alcun contributo dal fondo perequativo.

Nel 1994, è stata conglobata in tale contributo anche la perequazione ICIAP, mentre nel 1995 il contributo ICIAP è stato destinato al pagamento degli oneri sostenuti dagli enti per le aspettative sindacali.

I quindici comuni inclusi nel campione con *maggiore incidenza dei trasferimenti statali* nella regione di appartenenza evidenziano negli accertamenti del contributo perequativo 1995, rispetto all'anno precedente, aumenti di importo compreso tra 87.086.957 per

Bellinzago Novarese e 632.566.428 per Sezze, e variazioni dal 48,48% per La Spezia al 70,62% per Bisignano. Vi è una sola eccezione: il comune di Reggio nell'Emilia nel 1995 nulla ha conseguito ed ha quindi subìto la decurtazione totale del contributo ricevuto nel 1994 (166.179.899), che era dovuto esclusivamente alla perequazione dell'ICIAP.

Per i quindici comuni con *minore incidenza dei trasferimenti statali*, le variazioni del fondo perequativo nel 1995 rispetto al 1994 evidenziano decurtazioni in dodici casi

In particolare, 11 comuni hanno subìto la decurtazione dell'intero contributo perequativo del 1994, per cui nulla hanno accertato a tale titolo nel 1995 [52]: ciò sempre per il motivo già indicato a proposito di Reggio nell'Emilia, e cioé che l'intero ammontare del contributo perequativo era costituito nel 1994 dalla perequazione ICIAP. Un solo comune (Porto Tolle) ha subìto la decurtazione del 26,03% ed ha accertato nel 1995 il contributo perequativo di 12.953.199. I rimanenti tre comuni, tra quelli con minore incidenza dei trasferimenti presenti nel campione, hanno fatto registrare invece nel 1995 un aumento del contributo perequativo: per Termoli di 2.492.194; per Vieste di 22.386.349; per Policoro di 151.195.361.

Gli incrementi o le diminuzioni del contributo perequativo sono da porre in relazione, oltre alla già accennata innovazione - nel 1995, come già detto, il contributo ICIAP è stato destinato al pagamento degli oneri sostenuti dagli enti per le aspettative sindacali e non ha concorso più a formare il fondo perequativo - anche al sistema di calcolo seguito dal Ministero dell'Interno, che stabilisce un collegamento del fondo perequativo all'ICI.

Viene infatti rilevata la media, per fasce demografiche, tra l'ICI al 4‰ e l'addizionale energetica: il contributo è assegnato o meno ad ogni singolo ente a seconda della sua posizione rispetto alla media anzidetta.

c_3) Fondo consolidato

L'analisi dei contributi allocati nel fondo consolidato è contenuta nel prospetto riportato più oltre.

Come è dato rilevare da detto prospetto, il Ministero erogante ha seguito lo schema indicato dal legislatore, ed ha considerato come totale dei contributi spettanti quelli relativi alle finalità indicate nell'articolo 39 del d.l.vo n. 504 del 1992. Le altre finalità "consolidate", pur essendo state ricondotte, stante la loro natura, nell'ambito del fondo in questione, sono state tuttavia considerate a parte in sede di pagamento. I contributi consolidati indicati nelle tabelle sono dunque i contributi consolidati *netti*.

Va in questa sede ricordato che anche il fondo consolidato è stato oggetto della manovra finanziaria attuata con il d.l. n. 41 del 1995 [53]. Detta manovra è evidenziata nella

[52] Si tratta dei comuni di Pino Torinese, Pieve Emanuele, Arenzano, Calderara di Reno, Forte dei Marmi Corciano, Porto Recanati, Santa Marinella, Alba Adriatica, Sorrento ed Amantea.

[53] Tale manovra, infatti, ha riguardato, relativamente al campione, i seguenti enti: Pino Torinese (70.066.412), Pieve Emanuele (78.921.757), Arenzano (196.642.675), Forte dei Marmi (318.264.037), Porto Recanati (49.545.701), Santa Marinella (169.993.898); Alba Adriatica (101.750.656) e Sorrento (519.795.215).

tavola seguente, riferita al solo 1995 [54]:

Ente	1 contributo maggiori oneri contrattuali 85/87	2 contributo maggiori oneri contrattuali 88/90	3 contributo per legge 285	4 contributo per gente di mare	5 contributo per grandi invalidi
01 Pino Torinese	68.930.395	158.097.850	0	0	0
02 Bellinzago N.	68.232.090	181.234.120	0	0	679.838
03 Pieve Emanuele	117.694.600	316.404.190	0	0	339.919
04 Garlasco	84.066.680	416.452.875	0	0	509.879
05 Arenzano	112.415.870	524.767.925	0	0	0
06 La Spezia	1.568.506.690	6.195.137.700	0	0	95.007.417
07 Porto Tolle	96.888.490	397.434.530	0	0	679.838
08 Adria	210.756.915	840.841.415	218.295.000	0	509.879
09 Calderara di R.	81.545.145	428.021.010	0	0	0
10 Reggio Emilia	1.961.101725	7.829.965.700	0	0	10.707.455
11 Forte dei Marmi	87.784.575	643.706.345	0	0	679.838
12 Roccastrada	156.275.260	416.452.875	0	0	4.248.990
13 Corciano	111.860.600	343.414.300	0	0	0
14 Orvieto	232.809.940	941.420.535	148.418.000	0	2.379.434
15 Porto Recanati	64.577.105	312.545.600	0	0	679.838
16 San Severino M.	125.769.410	659.818.490	26.789.000	0	1.359.677
17 Santa Marinella	98.266.600	378.177.480	73.709.000	0	679.838
18 Sezze	219.424.660	671.394.255	220.974.000	0	0
19 Alba Adriatica	79.479.570	266.242.550	0	0	849.798
20 Celano	103.579.500	362.707.240	49.648.000	0	0
21 Termoli	261.055.950	1.223.042.060	868.129.000	4.560.000	1.529.636.
22 Larino	68.725.415	382.000.180	488.935.000	0	509.879
23 Sorrento	177.367.990	945.443.695	881.941.000	0	0
24 Teano	132.005.640	814.162.000	1.848.521.000	0	849.798
25 Vieste	136.824.880	458.640.770	0	0	339.919
26 Sannicandro G.	208.731.785	682.970.020	262.363.000	0	509.879
27 Policoro	122.395.230	478.756.595	326.625.000	0	169.960
28 Venosa	114.460.970	478.464.870	420.700.000	0	849.798
29 Amantea	107.574.345	497.757.810	715.866.000	0	509.879
30 Bisignano	100.326.235	459.171.930	834.161.000	0	339.919

[54] Gli importi delle singole contribuzioni che costituiscono il fondo consolidato sono rimasti sostanzialmente immutati nel 1995 rispetto al 1994; la novità è costituita appunto dalla detrazione effettuata si sensi del d.l. n. 41 del 1995, che per quanto riguarda il fondo consolidato ha però interessato solamente alcuni comuni

Ente	6 contributo per vittime del delitto	7 totale parziale contributo consolidato 1995	8 detrazione D.L. 41/95	9 Totale contributi 1995
01 Pino Torinese	17.979	**227.046.224**	- 70.066.412	**156.979.812**
02 Bellinzago N.	19.030	**250.165.078**	0	**250.165.078**
03 Pieve Emanuele	20.470	**434.459.179**	- 78.921.757	**355.537.422**
04 Garlasco	23.751	**501.053.185**	0	**501.053.185**
05 Arenzano	25.618	**637.209.413**	- 196.642.675	**440.566.738**
06 La Spezia	269.408	**7.858.921.215**	0	**7.858.921.215**
07 Porto Tolle	25.413	**495.028.271**	0	**495.028.271**
08 Adria	50.992	**1.270.454.201**	0	**1.270.454.201**
09 Calderara di R.	20.302	**509.586.457**	0	**509.586.457**
10 Reggio Emilia	304.391	**9.802.079.271**	0	**9.802.079.271**
11 Forte dei Marmi	24.094	**732.194.852**	- 318.264.037	**413.930.815**
12 Roccastrada	23.382	**577.000.507**	0	**577.000.507**
13 Corciano	25.969	**455.300.869**	0	**455.300.869**
14 Orvieto	53.341	**1.325.081.250**	0	**1.325.081.250**
15 Porto Recanati	17.606	**377.820.149**	- 49.545.701	**328.274.448**
16 San Severino M.	30.617	**813.767.194**	0	**813.767.194**
17 Santa Marinella	22.646	**550.855.564**	- 169.993.898	**380.861.666**
18 Sezze	46.451	**1.111.839.366**	0	**1.111.839.366**
19 Alba Adriatica	19.754	**346.591.672**	- 101.750.656	**244.841.016**
20 Celano	24.348	**515.959.088**	0	**515.959.088**
21 Termoli	53.346	**2.358.369.992**	0	**2.358.369.992**
22 Larino	18.222	**940.188.696**	0	**940.188.696**
23 Sorrento	40.432	**2.004.793.117**	- 519.795.215	**1.484.997.902**
24 Teano	33.176	**2.795.571.614**	0	**2.795.571.614**
25 Vieste	29.879	**595.835.448**	0	**595.835.448**
26 Sannicandro G.	43.797	**1.154.618.481**	0	**1.154.618.481**
27 Policoro	28.226	**927.975.011**	0	**927.975.011**
28 Venosa	27.841	**1.014.503.479**	0	**1.014.503.479**
29 Amantea	26.144	**1.321.734.178**	0	**1.321.734.178**
30 Bisignano	23.517	**1.394.022.601**	0	**1.394.022.601**

In definitiva, i quindici comuni con *maggiore incidenza dei trasferimenti statali* nella regione di appartenenza hanno accertato nel 1995 il contributo consolidato nello stesso importo dell'esercizio precedente, e non hanno subìto quindi alcuna detrazione.

Per quanto concerne invece i quindici comuni presenti nel campione *con minore incidenza dei trasferimenti statali*, sette hanno parimenti accertato nel 1995 il contributo consolidato nello stesso importo del 1994 [55]. I rimanenti otto comuni [56] hanno invece fatto registrare diminuzioni di importo compreso tra 49.545.701 per Porto Recanati e 519.795.215 per Sorrento. Le incidenze delle predette diminuzioni rispetto al contributo 1994 sono comprese tra il 13,11% per Porto Recanati ed il 43,46% per Forte dei Marmi.

[55] Sono i comuni di Porto Tolle, Calderara di Reno, Corciano, Termoli, Vieste, Policoro ed Amantea.
[56] V. la precedente nota n. 26.

c_4) Effetti delle manovre correttive del 1995

Va precisato che già nel 1995 gli effetti della manovra attuata con il menzionato d.l. n. 41 sono stati attenuati.

Infatti, il d.l. 27 ottobre 1995, n. 444, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995, n. 539, ha attribuito agli enti locali che avevano subìto una detrazione superiore al 3% della spesa corrente, ai sensi dell'articolo 3 del d.l. n. 41 del 1995, un contributo per il 1995 di pari importo, entro il limite massimo di £ 105 miliardi complessivi. Poiché la somma dei contributi di cui al menzionato d.l. n. 444 era stata superiore ai 105 miliardi del fondo, il contributo è stato in concreto riconosciuto per tutti nella misura del 94,49% [57].

c_5) Note del collegio dei revisori.

Nelle relazioni dei revisori dei conti, solo in pochi casi si fa cenno ai trasferimenti statali, e spesso i revisori si limitano a riportare il totale degli accertamenti di cui al titolo 2° categoria 1ª. Si segnalano tuttavia dei casi (ad esempio Corciano e Policoro) in cui i trasferimenti statali vengono non solo considerati nella loro globalità (totale del titolo 2° categoria 1ª), ma anche analizzati. In particolare, viene quantificata l'incidenza per abitante sia con riferimento ai "trasferimenti ordinari e perequativi comprensivi dei maggiori oneri contrattuali", sia al "contributo per gli investimenti".

Queste analisi dei collegi mettono altresì in luce una prospettiva più ampia, dal momento che i trasferimenti statali vengono considerati anche sotto il profilo della loro incidenza sul totale delle entrate correnti e della progressiva riduzione in vista del raggiungimento della piena autonomia finanziaria dell'ente.

c_6) Conclusioni

Il sistema dei trasferimenti erariali introdotto dal decreto legislativo n. 504 del 1992 ha subìto modificazioni ad opera della manovra Dini, effettuata nel 1995 in una duplice direzione: da una parte si è cercato di redistribuire le quote da ripartire tra i comuni con "parametri obiettivi" in base al principio del *fabbisogno standardizzato*, dall'altra si è cercato di accelerare la progressiva riduzione della spesa statale nel settore.

Questa seconda finalità è stata in parte frustrata, in quanto nello stesso anno è stata posta in essere un'altra manovra di segno opposto, che ha distribuito nuove risorse finalizzate a compensare il minor gettito dovuto alla riduzione degli estimi catastali e ad integrare le risorse dei comuni maggiormente penalizzati dalle detrazioni.

Come è stato evidenziato nell'esame del campione, tutto ciò ha comportato paradossalmente, e soprattutto per i comuni ad alta incidenza dei trasferimenti erariali sul totale delle entrate correnti, un incremento del contributo ordinario per il 1995. Questo incremento ha in sostanza compensato la detrazione, e spesso l'ha anzi superata.

Se poi si tiene conto del fatto che la detrazione è stata a sua volta oggetto di una

[57] In relazione a ciò il Ministero dell'Interno ha trasmesso, limitatamente al campione di enti di cui alla presente indagine, un elenco degli enti locali che beneficiano del contributo integrativo per compensazione della detrazione di cui all'articolo 3 del d.l. 23 febbraio 1995 n. 41

Comune	detrazione D.L. 41/95	contenimento D.L 444/95	detrazione effettiva
Sorrento	1.242.961.090	619.906.085	623.055.005
Teano	1.019.790.148	601.404.570	418.385.578
Bisignano	312.812.871	13.721.542	299.091.329

manovra di contenimento, allora si può dire che il suo effetto, almeno per quanto concerne gli enti del campione, è stato annullato dall'incremento del fondo ordinario per effetto della rideterminazione dei "parametri obiettivi" [58].

Non molto diversamente sono andate le cose, nel 1995 rispetto al 1994, per quanto concerne il contributo perequativo, anch'esso collegato all'andamento dell'ICI: il contributo è in genere aumentato, per quanto riguarda gli enti ad alta incidenza dei trasferimenti statali, anche se il fondo perequativo è stato alleggerito della quota ICIAP.

Per quanto concerne il fondo consolidato, la detrazione ha riguardato solamente gli enti a bassa incidenza dei trasferimenti statali.

Tutto questo ha comportato, nel 1995, un'accentuazione del divario esistente tra enti ad alta incidenza dei trasferimenti statali ed enti a bassa incidenza degli stessi. Nel primo caso si è avuta in genere una tendenza all'aumento dei trasferimenti statali, nel secondo si è avuta invece una tendenza alla diminuzione di tali trasferimenti per effetto delle detrazioni.

Il sistema in atto premia per certi versi gli enti che hanno un basso gettito dell'ICI, in quanto provvede ad integrare le loro risorse con maggiori trasferimenti. Ma ciò, pur essendo apprezzabile per l'intento di venire incontro alle necessità dei comuni meno favoriti, potrebbe condurre ad erronee conseguenze ove il basso gettito fosse da mettere in relazione non tanto e non solo allo scarso valore del patrimonio immobiliare presente nell'ente quanto ad elementi di distorsione quali l'evasione fiscale e l'abusivismo edilizio. Per ovviare almeno in parte a tali storture, la legge n. 662 del 1996 ha inserito, tra i criteri di delega per la riforma dei trasferimenti statali, anche l'incentivazione delle iniziative dei comuni intese a recuperare maggior gettito fiscale.

2.7 Imposta comunale sugli immobili

2.7.1 Profili normativi

L'imposta trae origine dalla Legge delega n.421 del 23 ottobre 1992 ed è disciplinata all'art. 1 del capo primo del titolo I del successivo d.l.vo n.504 del 30 dicembre 1992.

L'accertamento e la riscossione sono affidati ai comuni, ai quali i concessionari accreditano il relativo gettito, versato dai proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, con rimesse alle Tesorerie provinciali dello Stato. Queste ultime procedono successivamente a depositare le somme riscosse, intestate a ciascun ente, presso la Tesoreria unica.

Alle amministrazioni locali è stato rimesso un margine di manovra dell'aliquota da applicare fin dalla fase transitoria che si è protratta per tutto l'anno 1993.

L'aliquota deve essere stabilita entro il 31 ottobre di ciascun anno con apposita delibera della giunta municipale, con effetto per l'anno successivo, e può essere fissata da un minimo del 4 per mille a un massimo del 6 per mille, aumentabile al 7 per mille in presenza di straordinarie esigenze di bilancio; è consentito inoltre stabilire detrazioni fino a 180 mila lire per l'abitazione principale.

---

[58] D'altra parte gli enti del campione sono per lo più di dimensioni medio-piccole e, pertanto, come si è notato nella parte generale, non sono tra quelli colpiti dalla manovra Dini, che ha invece inciso sugli enti di grandi dimensioni. Non a caso, tra gli enti esaminati, la più marcata diminuzione del complesso dei contributi in questione si rileva nel comune di La Spezia (- 8,49%) che appartiene alla 9ª classe demografica.

Il comma 6 dell'art. 15 della legge n. 535 del 24 dicembre 1993 ha successivamente previsto un più ampio margine di manovra a favore dei comuni, consentendo di aumentare da 180 mila lire a 300 mila lire la detrazione prevista per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazioni principali.

Il gettito dell'imposta, relativo all'esercizio 1993, è stato introitato dallo Stato, sulla base del 4 per mille, al netto della perdita di risorse derivanti dalla soppressione dell'INVIM, mentre è stato riconosciuto ai comuni il maggiore introito assicurato dall'applicazione di aliquote superiori.

A far data dal 1° gennaio 1994, trascorsa la fase transitoria, l'imposta ha iniziato a operare a regime ed il gettito, a totale beneficio dei comuni, ha determinato tangibili modificazioni alla struttura delle entrate facendo registrare, per la prima volta, un capovolgimento nel rapporto tra entrate proprie e trasferimenti, a favore delle prime.

La disciplina prevista per l'esercizio 1995 non fa registrare modificazioni di rilievo, mentre la legge n. 662 del 23 dicembre 1996, in alcuni commi dell'art. 3, ha previsto un ulteriore ampliamento del margine di manovra dei comuni, consentendo sia di modulare le aliquote sia di mettere a punto nuove agevolazioni.

Il comma 53 da infatti facoltà agli enti: di elevare la quota massima ordinaria dell'aliquota al 7 per mille; di stabilire aliquote differenziate per le seconde case, gli immobili non adibiti ad abitazione e gli appartamenti non locati; di fissare nella misura del 4 per mille il carico fiscale, limitatamente a un triennio, per i fabbricati immessi sul mercato e non venduti da parte di imprese di costruzioni; di applicare aliquote agevolate a favore degli enti non aventi scopo di lucro. Il comma 55 prevede per i comuni la possibilità: di ridurre del 50% l'imposta sui fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili; di aumentare la detrazione per la prima casa da 200 mila lire a 500 mila lire, oppure di dar luogo a un abbattimento d'imposta del 50%, nel rispetto comunque dell'equilibrio di bilancio; di estendere agli immobili di proprietà di persone anziane o disabili, che risiedono in istituti di ricovero, le agevolazioni assicurate per la prima casa.

Infine, il comma 59 stabilisce la proroga di un anno dei termini di scadenza (31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione), previsti dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.l.vo n.504 del 1992, per la notifica degli avvisi di liquidazione e accertamento in rettifica relativi all'imposta.

2.7.2 Natura dell'imposta e questioni applicative

Il tempo ormai decorso dall'istituzione dell'ICI (imposta comunale sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili) e dalla sua entrata a regime può considerarsi sufficiente per la valutazione di alcuni elementi, ai fini di una indagine mirata e verificarne il grado di raggiungimento delle finalità, le modalità di applicazione, la razionalità dell'acquisizione.

Si ritiene che l'utilità dell'analisi derivi anche dalla constatazione tanto della qualificazione di tale imposta, come elemento di modifica del preesistente regime di finanza locale, quanto dall'entità del suo gettito. In effetti, fin dalla sua istituzione, essa ha conseguito un costante incremento e quindi ha finito con l'acquisire un ruolo preminente nell'ambito delle entrate dei comuni, dando così attuazione al processo di lenta e progressiva indipendenza di tali enti dai trasferimenti statali.

Nella relazione illustrativa al d.l.vo 30 dicembre 1992, n. 504 - in attuazione della legge 23 ottobre 1992, n.421, istitutiva dell'imposta - era messo in chiaro che l'introduzione

del nuovo tributo era determinata principalmente dal fine di realizzare, unitamente ai provvedimenti connessi, l'obiettivo del riordino delle misure fiscali gravanti sugli immobili.

In quella sede era stato però evidenziato anche un ulteriore obiettivo: quello di dare avvio in termini concreti all'autonomia impositiva a livello locale, al fine di incidere sul rapporto tra entrate riscosse direttamente dai comuni ed entrate derivate, a carico cioé della finanza statale, per ridurre l'ammontare di queste ultime.

Apparve subito chiaro ed evidente che quest'ultima esigenza risultava alfine prevalente, per cui può affermarsi, in sostanza, che l'imposta ha risposto alla finalità di rendere i comuni parte attiva nella realizzazione di questo processo. Ciò anche in aderenza, oltretutto, ai dettati costituzionali in tema di autonomia (art. 128 della Costituzione) e alle successive puntualizzazioni normative in tema di autonomia finanziaria degli enti locali (art.54 della legge n.142 del 1990).

In effetti, quello dell'autonomia finanziaria a livello locale è un elemento di tutto rilievo, perché costituisce per i comuni un indispensabile presupposto al libero esercizio del potere di indirizzo politico amministrativo, ove si tenga presente che la gran parte dei trasferimenti provenienti dallo Stato sono attribuiti già con l'indicazione delle finalità del loro utilizzo. E' evidente in tali casi la limitazione che l'ente locale subisce nella scelta dell'impiego di queste risorse finanziarie e dei risultati che altrimenti con essi avrebbe ritenuto preferibile conseguire. La mancanza, in misura rilevante, sia di mezzi finanziari propri sia di libertà di scelta condizionano negativamente le determinazioni operative dei livelli decentrati di amministrazione.

Fin dalla sua istituzione, l'ICI venne criticata come incostituzionale poiché colpiva il patrimonio immobiliare, quale desumibile dagli estimi catastali, piuttosto che il reddito da esso proveniente.

Altra critica derivava dal fatto che l'imposta era destinata a colpire beni, quali gli immobili che, come la maggior parte dei beni patrimoniali, hanno un valore che può essere determinato solo in maniera presuntiva e quindi con risultati inficiati da un certo grado di arbitrarietà. Le osservazioni furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale (sent. 263 del 1994) che non trovò elementi di illegittimità nel fatto che il tributo colpisse il patrimonio immobiliare e non il reddito, sia quello da esso immobile detraibile, sia quello complessivo del soggetto.

Le caratteristiche proprie dell'imposta sono ben note il che esime dal soffermarsi su aspetti, seppur interessanti, quali la titolarità dell'imposta, i soggetti passivi della stessa, le esenzioni e altri elementi puramente formali. Altri aspetti, anche alla luce di questioni sorte nel corso della sua applicazione, rivestono invece un certo interesse e meritano appropriata menzione.

Il primo riguarda la determinazione del valore dell'immobile, che è la base imponibile dell'ICI, sulla quale si calcola l'entità dell'imposta mediante l'aliquota decisa dal comune, seppur entro certi limiti. La determinazione del valore viene effettuata per i fabbricati e per i terreni agricoli con riferimento agli estimi del catasto edilizio, e per le aree fabbricabili con riferimento al valore venale in uso nel libero commercio.

Ne consegue che presupposto per un corretto uso dello strumento fiscale, in questo caso, è l'esistenza di un sistema catastale aggiornato e adeguatamente funzionale, specie nell'attività di classificazione; operazione questa mirata all'adeguamento della tariffa ordinaria in relazione alle speciali caratteristiche del singolo immobile (destinazione d'uso, tipologia, qualità costruttive) e in relazione alla sua posizione nel contesto urbano (esistenza di

infrastrutture nella zona, condizione ambientale, servizi urbani) e quindi, in ultima analisi, mirata alla valutazione della potenzialità di produzione di reddito.

Sulla "funzionalità" dell'attuale sistema catastale da più parti sono stati mossi appunti, dei quali la Sezione riferisce senza ovviamente farsene interprete.

Una lamentela diffusa in sede locale, soprattutto per quanto riguarda i fabbriati urbani, discende dalla sussistenza di distorsioni nelle classificazioni e negli accatastamenti tali da dare luogo a estesi casi di sperequazione nell'attribuzione dei valori e quindi, in ultima analisi, a ingiustizia fiscale. Senza entrare nel merito, può riferirsi che le doglianze manifestate derivano dall'attuale inadeguatezza del sistema catastale e in particolare dal continuo rinvio delle iniziative volte a una sua radicale riforma che determina l'impossibilità di avere l'esatta conoscenza del numero e dei reali valori degli immobili e dei terreni esistenti nell'ambito comunale.

Dalla supposta difficoltà, o inidoneità, del catasto di indicare i reali valori dell'oggetto dell'imposta se ne fanno discendere situazioni di sperequazione nell'applicazione della medesima, dal momento che l'imponibile non corrisponde molto spesso al valore di mercato del bene.

Al di là delle riferite lagnanze, sembra comunque acquisito che un ruolo prioritario, in questa vicenda, debba essere attribuito alla "riforma del catasto". Per la verità, interventi migliorativi sono stati apportati periodicamente, come di recente con la legge n. 549 del 1995, di accompagnamento della finanziaria per l'anno 1996, che ha introdotto il principio dell'intervento del comune nella determinazione delle tariffe d'estimo in aggiunta alla facoltà di stabilire aumenti o diminuzioni ai soli fini dell'imposta.

Si è trattato, comunque, di ritocchi marginali, giacché non sono state emanate le necessarie norme in tema di nuove tariffe d'estimo e di ridefinizione delle zone censuarie, né quelle di modifica strutturale delle procedure, né i criteri di definizione dei nuovi estimi. La carenza di adeguamenti normativi renderebbe non più attuali i dati disponibili, in assenza di nuovi criteri di riclassificazione.

Non è questa la sede per pronunciarsi sulla fondatezza o meno di quanto esposto; tuttavia non può sottacersi il fatto che la delega conferita con la citata legge di accompagnamento alla finanziaria '96 per la revisione del catasto edilizio urbano, anche in collaborazione con gli enti locali, è decaduta senza che si sia provveduto al riguardo.

Da quanto precede si evince che quella della riforma e dell'adeguamento funzionale del catasto è materia di tale rilevanza da costituire oggetto, da tempo, di diffusi dibattiti, nei quali non sono state poche le prese di posizione, anche autorevoli, che hanno sostenuto in vario modo il passaggio della gestione catastale agli enti locali.[59]

Un altro ordine di considerazioni, complementare al primo, concerne il tema dell'aliquota dell'imposta.

I comuni, com'è noto, sono titolari dell'accertamento e del controllo dell'imposta (art. 11 d.l.vo n. 504 del 1992), della disponibilità del gettito riscosso (art. 4) e, soprattutto, hanno il potere di fissarne l'aliquota nell'ambito del valore minimo e di quello massimo stabiliti dalla legge (art.6).

---

[59] Tra le richieste formulate dall'ANCI, in vista della manovra di finanza pubblica, per il 1997, era compreso anche il trasferimento ai comuni della gestione del catasto.

Tale potestà comporta il riconoscimento di autonomia tributaria in capo a tali enti, coerente con il principio dell'autonomia previsto costituzionalmente per gli enti locali (art. 128 della Costituzione), anche se in forma non piena in quanto, pur potendo modulare l'entità del prelievo attraverso la manovra dell'aliquota, sfugge alla loro potestà deliberativa il presupposto essenziale rappresentato dalla determinazione del valore degli immobili.

E' evidente, a questo punto, come assuma primaria importanza l'esistenza di uno scambio di dati informativi tra amministrazione finanziaria statale e comuni, e in particolare l'adeguatezza del flusso di dati rispetto ai fini che con esso si intendono perseguire.

In via di principio è necessario che da un lato i comuni forniscano all'amministrazione finanziaria le notizie e i dati relativi all'utilizzazione e alla modificazione del territorio, in modo da consentire l'adeguamento del sistema catastale: cosa questa, che comporta la responsabilità delle amministrazioni locali e il maggiore loro impegno all'adeguamento delle proprie strutture informatiche per l'aggiornamento costante sulle modifiche territoriali interessanti la valorizzazione degli immobili e delle aree fabbricabili e, dall'altro lato, sussiste per l'amministrazione finanziaria statale il compito di fornire tempestivamente ai comuni i dati per consentire l'individuazione automatica degli immobili, facenti capo a ciascun soggetto passivo di imposta, in modo da poter procedere all'accertamento prima dei termini di decadenza.

In attesa che si perfezioni il rapporto tra comuni e il Ministero delle finanze, è stata resa funzionante, nel 1994, un'anagrafe per la fiscalità locale dei soggetti passivi dell'ICI, frutto della collaborazione tra l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) e il Consorzio nazionale dei concessionari (CNC), avente lo scopo: della formazione e gestione di anagrafi dei contribuenti ICI; di assicurare dati ed elaborazioni al Ministero delle finanze; di fornire strumenti conoscitivi ai comuni per una successiva fase accertativa; di garantire informazioni utili ai contribuenti.

Questo strumento ha lo scopo, tra l'altro, di rendere possibile l'individuazione degli immobili che fanno capo a ciascun contribuente in qualunque punto del territorio nazionale, dandone comunicazione alle amministrazioni locali. Per quanto riguarda l'attività del Consorzio si sono registrate diffuse lamentele comprese, tra le altre, quelle dei responsabili degli uffici tributari di comuni..[60] Lamentele dovute al verificarsi di una molteplicità di errori verificatisi su: codici fiscali, percentuali di possesso, indicazione del comune di ubicazione dell'immobile, indicazione del versamento - in acconto o a saldo.

Sono state inoltre attribuite alla denunciata inattendibilità dei dati forniti tutta una serie di conseguenze negative, quali la necessità di più laboriosi controlli delle denunce; l'impossibilità di procedere a essi o di effettuare gli opportuni incroci dei dati - tra quelli del comune e quelli del catasto -; la insufficiente individuazione di evasori; ma soprattutto l'im-

[60] Nel convegno promosso dall'ANUTEL a Montepaone (CZ) nel novembre 1996, i responsabili degli uffici tributi dei comuni hanno denunciato l'inattendibilità dei dati forniti dal Ministero delle finanze attraverso la SOGEL e dal consorzio promosso dall'ANCI-CNR, aggiungendo tutto il loro disappunto per la mancata consegna agli enti delle dichiarazioni originarie dell'ICI, risalenti al 1993. In ciò soprattutto i responsabili delle ripartizioni tributi hanno individuato le cause che hanno impedito, nella quasi totalità dei casi, la costituzione di autonome banche dati, considerate strumenti essenziali per una efficace lotta all'evasione indispensabile per evitare alle amministrazioni rischiose procedure di liquidazione e accertamento dell'imposta per il 1994.

possibilità di svolgere tempestivamente prima dei termini di decadenza, peraltro recentemente spostati di un anno, le procedure di accertamento e liquidazione in rettifica.[61]

A prescindere da ogni giudizio di merito sulla fondatezza delle doglianze, è comunque da prendere atto della tendenza che si è manifestata, soprattutto tra gli enti delle classi demografiche maggiori, a costituire una autonoma banca dati fiscali a livello locale, considerata dai più come strumento necessario per la gestione del tributo in quanto in grado, almeno per il momento, di fornire dati sempre più aggiornati sull'ubicazione degli immobili e sui loro possessori.[62]

Altri comuni, specie quelli delle classi demografiche minori, stanno operando mediante collegamenti di vario genere con società di informatica o con affidamento di incarico specifico a ditte private, dietro pagamento di un agio che evita il sobbarcarsi di spese vive.[63]

Ma motivo di maggiore insoddisfazione da parte dei comuni è da attribuire alla mancata trasmissione, da parte dell'ammiistrazione finanziaria centrale, del maggior numero delle dichiarazioni iniziali, risalenti al 1993, che ha compromesso, fino ad ora, la realizzazione di autonome banche dati indispensabili per una corretta gestione dell'imposta.

2.7.3 Analisi finanziaria

L'imposta comunale sugli immobili opera a regime dal 1994, dopo una fase transitoria che ha riguardato il 1993. Ciò consente alla Sezione, per la prima volta, di dar luogo all'analisi finanziaria dei risultati degli anni 1994-1995, con la rilevazione degli andamenti biennali.

Nel valutare questi risultati è bene tener presente che il gettito dell'imposta non trova una omogenea distribuzione nel territorio, sia in ragione delle diverse aliquote applicate sia per le basi imponibili che si differenziano in modo marcato, per la qualità del patrimonio immobiliare e per il diverso grado di efficienza dello strumento catastale.

Giova ricordare, altresì, che il valore non elevato del tasso di realizzazione degli accertamenti in conto competenza, che determina un accumulo di residui di entità indub-

---

[61] - Il Comune di Livorno, grazie all'avvenuta costituzione di una propria banca dati, che si è potuta avvalere delle informazioni provenienti dall'archivio demografico, dal centro elaborazioni dati, dall'ENEL, dal catasto elettrico, dai versamenti e dalle dichiarazioni ICI relative al triennio 1993-1995, è in procinto di evadere la quasi totalità delle pratiche di liquidazione e accertamento relative al 1994.

- Rimini risulta altresì a buon punto nell'opera di aggiornamento delle mappe del proprio territorio e della costituzione della banca dati, talché sono prossimi concreti risultati in termini impositivi.

- Anche il comune di Bologna, dopo aver constatato l'efficacia della soluzione informatica predisposta dalla Engineering-ingegneria di Roma, ha già adottato tale soluzione con ottimi risultati. Si tratta di un sistema software denominato "ICI-LINK" basato sull'incrocio automativo dei dati ICI con quelli dell'anagrafe tributaria, del catasto elettrico, di quello immobiliare, del registro delle ditte delle Camere di Commercio.

La scelta di Bologna è stata fatta propria finora da altri trenta comuni, tra cui Torino, Firenze, Padova, Brescia, etc.

[62] Tra i grandi comuni è sintomatico il caso del comune di Venezia che, avendo rifiutato richiesta esosa da parte di società informatiche, ha scelto la strada del potenziamento delle strutture del proprio ufficio tributi. L'operazione pare ben avviata tanto che per il 1997 si prevede di poter riscuotere circa 24 miliardi tra ICI e TARSU, con un costo stimato intorno al 15%, al quale concorrono l'onere per l'impiego temporaneo di circa trenta giovani e i premi elargiti al personale.

[63] Sono stimati al momento in circa 200 gli enti minori che hanno conferito a società informatiche il compito di far emergere quote apprezzabili di evasione.

Uno dei primi ad aver fatto questa scelta è il comune di Rivoli (TO) che in tal modo è riuscito a recuperare circa 8miliardi con un onere corrispondente al 16% del riscosso.

biamente rilevante (intorno al 50%), non è da attribuire a carenze gestionali degli uffici tributi degli enti. La parziale realizzazione del gettito dell'imposta nell'esercizio di competenza è da imputare, invece, alle modalità del suo versamento che prevede una seconda e ultima rata con scadenza al 20 dicembre di ciascun anno. Da questo termine ha inizio un iter che trova la sua conclusione nei primi mesi dell'anno successivo. Gli uffici postali, infatti, che raccolgono la quasi totalità dei versamenti, provvedono a trasferirli in un secondo tempo ai concessionari i quali, operando il più delle volte per diversi comuni, effettuano presso le Tesorerie provinciali un unico versamento per tutte le imposte raccolte. E' compito di queste ultime attribuire le competenze a ciascun comune con accrediti nei rispettivi conti che rimangono in giacenza presso la Tesoreria unica.

Svolte queste brevi premesse sulle modalità di riscossione dell'imposta e passando all'analisi finanziaria dei dati del biennio 1994-1995 si espongono nel prospetto che segue i dati complessivi:

Imposta comunale sugli immobili

(dati in milioni di lire)

	1994	1995	var.%
Accertamenti in conto competenza	10.701.585	11.010.765	2,89
Riscossioni in conto competenza	5.578.167	5.681.907	1,86
Residui in conto competenza	5.123.418	5.328.858	4,01
Accertamenti in conto residui	3.291.759	5.230.046	58,88
Riscossioni in conto residui	3.209.777	5.162.162	60,83
Residui in conto residui	81.981	67.883	-17,20
Residui totali	5.205.400	5.396.741	3,68
Riscossioni totali	8.787.944	10.844.069	23,40

L'andamento del biennio evidenzia nella competenza un incremento degli accertamenti (11.010,8 miliardi) e delle riscossioni (5.681,9 miliardi) rispettivamente del 2,9% e dell'1,9%, con un tasso di realizzazione in leggera flessione (dal 52,1% al 51,6%).

L'incidenza del gettito dell'ICI sul titolo I (entrate tributarie) rimane sostanzialmente su valori analoghi (52% rispetto al 52,3% del 1994).

E' interessante notare come gli andamenti in esame e in particolare quello degli accertamenti siano in crescita, pur risentendo della diminuzione di gettito, che si è verificata nel 1995 per via della riduzione degli estimi catastali disposta dal d.l.vo n. 568 del 28 dicembre 1993.

Tuttavia non sono pochi gli enti che si lamentano perché la flessione del gettito di imposta non è stata adeguatamente compensata dal contributo integrativo del Ministero dell'interno. Il citato decreto è da ascriversi alle pressioni esercitate da circa 14.000 comuni, (con popolazione sia inferiore che superiore a 8.000 abitanti) e a numerosi ricorsi presentati da contribuenti - e riconosciuti poi fondati - in merito a valori troppo elevati degli estimi catastali.

Gli accertamenti presentano significativi incrementi in Basilicata (+10,9%), in Umbria (+8,3%) e in Toscana (+8,4%), ove Firenze cresce (+18,1%) a seguito dell'aumento

dell'aliquota dello 0,9 per mille intervenuto nel 1995. Flessioni si sono invece verificate in Campania (-3,3%) e in Val d'Aosta (-0,89%).

I residui provenienti dai residui, il cui tasso di smaltimento tocca valori altissimi (98,7%) flettono del 17,2 e si attestano al termine dell'esercizio su valori relativamente modesti (81,9 e 67,8 miliardi).

Il descritto andamento della competenza si riflette sulla consistenza dei residui totali da riportare all'esercizio successivo che registrano una variazione in aumento del 3,7% (5.396,7miliardi).

Anche la consistenza delle riscossioni totali (cassa), che risente anch'essa dell'andamento della competenza e dei residui, si attesta su 10.844,1miliardi con una variazione in aumento di +23,4%. (vedansi prospetti allegato, II - 2.7.3.)

Passando ad esaminare alcuni fenomeni salienti rilevabili dal dato degli accertamenti in conto competenza, che corrisponde in sostanza al gettito del settore per un esercizio, alcune considerazioni possono essere fatte dall'esame del prospetto che segue:

I.C.I. 1994-1995
INCIDENZA PERCENTUALE SUL GETTITO NAZIONALE DEGLI ENTI DELLA 10^ e 11^ CLASSE DEMOGRAFICA

Regione	Ente	Provincia	Classe demografica	1994 rapp. di composizione sul totale nazionale	1995 rapp. Di composizione sul totale nazionale
VENETO	VENEZIA	VE	10	1,26%	1,14%
VENETO	VERONA	VR	10	1,06%	1,05%
EMIL.ROM.	BOLOGNA	BO	10	1,77%	1,72%
TOSCANA	FIRENZE	FI	10	1,81%	2,07%
PUGLIA	BARI	BA	10	1,16%	1,09%
SICILIA	CATANIA	CT	10	0,83%	0,82%
PIEMONTE	TORINO	TO	11	4,42%	4,33%
LOMBARDIA	MILANO	MI	11	6,91%	6,74%
LIGURIA	GENOVA	GE	11	3,05%	2,89%
LAZIO	ROMA	RM	11	13,89%	13,53%
CAMPANIA	NAPOLI	NA	11	2,68%	2,60%
SICILIA	PALERMO	PA	11	0,91%	0,89%
TOTALE[64]				**39,75%**	**38,87%**

Si rileva dapprima che tra le grandi città, appartenenti alla 11^classe demografica, quella che riscuote la quota più consistente del gettito a livello nazionale, rispetto ai 1.230 comuni esaminati su 1.326, è Roma (13,53%) seguita da Milano e Torino (6,7% e 4,3%). I comuni della 10^e 11^classe registrano una generale flessione con l'eccezione di Firenze che si attesta al 2,1% (1,8% nel 1994) del totale del gettito, dovuto, come in precedenza precisato, all'aumento dell'aliquota rispetto all'esercizio precedente.

Circa il 50% del gettito dell'imposta è comunque appannaggio di sole quattro regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Lazio, mentre il sud e le isole si attestano

[64] I valori si riferiscono all'incidenza delle due classi demografiche sul gettito nazionale dell'I.C.I. .

sul 21,4%. Notevole è inoltre l'apporto delle grandi città della 11^e 10^classe che risulta rispettivamente del 31% e del 7,9%.

Proseguendo nell'analisi è stato possibile integrare i dati del sistema informativo della Sezione con ulteriori elementi forniti dal Ministero dell'interno (aliquote, unità immobiliari, e nuclei familiari) relativi però a un numero inferiore di comuni (1.162) con popolazione superiore a 8.000 abitanti, pari all'87,6% del totale (1.326).

Tale integrazione ha consentito di elaborare una serie di rapporti significativi. In primo luogo dall'analisi delle aliquote deliberate si nota che nel 1995 non si sono verificate variazioni nella maggior parte degli enti (900, pari al 77,4% di quelli esaminati).

La percentuale più elevata di variazione si nota al centro (25,8%) mentre le altre aree geografiche vanno dal dato modestissimo delle isole (0,9%) al 12,6% del sud, al 13,8% del nord-est e al 16,5% del nord-ovest.

Incrementi di aliquota si sono verificati in 182 comuni (15,7%), con la Toscana, la Calabria e la Basilicata, attestate rispettivamente ai valori massimi e minimi (15,6% la prima e 0,7% e 0,6% le altre). Le flessioni interessano soltanto 80 amministrazioni comunali, pari al 6,9% del totale, con valori poco significativi nella percentuale regionale.

L'indice medio, a livello nazionale, del valore delle aliquote aumenta marginalmente nel biennio (dal 5,02 al 5,10 per mille). Tra le regioni si nota ancora la migliore propensione della Toscana (+0,30 per mille) e la sostanziale invarianza del Friuli Venezia Giulia, Campania, Calabria e Sicilia (+ 0,01 per mille). Tutte le altre regioni registrano nella media incrementi di aliquota superiori allo 0,01 per mille, ma comunque di entità sempre molto modeste.(vedansi prospetti allegati, II - 2,7,3)

Passando alla valutazione della situazione abitativa, impiegando i dati dei nuclei familiari, si nota che il numero più ridotto di abitanti per immobile appartiene alla Liguria (1,57) e alla Puglia (1,97). Di contro, la maggior densità si registra in Calabria (3,59), in Sardegna (2,76) e nel Veneto (2,62). Per quanto riguarda la Campania si nota che in essa ha pesato notevolmente il valore espresso dalla 5^classe (7,20), che raffrontato al dato della composizione dei nuclei familiari potrebbe far intravedere, pur nella difficoltà della situazione abitativa derivante da quella socio-economica, la presenza di abitazioni che sfuggono al censimento catastale.

Continuando nell'indagine sui 1.160 enti esaminati, si rilevano valori che scaturiscono dalla elaborazione di ulteriori rapporti riguardanti l'ICI (e utilizzati in seguito anche nell'indagine sulla TARSU), utili per un'analisi più specifica e anche per un confronto tra i tributi. Si fa notare che gli elementi presi a raffronto, tra i quali alcuni provengono dal Ministero dell'interno, dovrebbero essere indicativi, per certi versi, del gettito dei tributi che gravano sugli immobili.

Gli elementi presi in considerazione sono: la consistenza del patrimonio immobiliare degli enti (valutata nel complesso in 16.846.622 unità abitative), i nuclei familiari (12.320.622) e il numero degli abitanti (36.978.866).[65]

Si aggiungono a questi le risultanze dell'andamento dell'accertato dell'ICI in conto competenza che nel biennio varia da 10.305,2 a 10.602 miliardi (+2,9%).

E' da notare, tuttavia, che pur arricchendosi in tal modo la possibilità di analisi, si potrà comunque rilevare un certo margine di imprecisione in quanto manca l'elemento atto a

[65] Si fa notare che la popolazione dei comuni in esame è di circa il 64% di quella nazionale.

individuare specificamente la base imponibile dell'imposta che è costituita dal valore catastale.

Passando ai vari rapporti si rileva che l'incidenza pro-capite del tributo, in media nazionale, passa da 278,7 a 288 mila lire (+3,3%).

I valori regionali più elevati nel 1995 si rinvengono in Liguria, dove passano da 453 a 456 mila lire pro-capite, e nel Lazio da 423 a 431 mila lire, mentre i più modesti si riscontrano in Calabria (da 121 a 124 mila lire), in Basilicata (da 120 a 135 mila lire) e in Sicilia (da 138 a 441 mila lire).

Si registra, comunque, un aumento diffuso dei valori pro-capite dell'ICI.

Considerando gli immobili, l'incidenza dell'ICI per unità abitativa si attesta su di una media di 629 mila lire (611 mila lire nel 1994).

I risultati di maggior peso sul piano regionale sono ancora appannaggio del Lazio (da 940 a 957 mila lire), della Liguria (da 822 a 828 mila lire) e anche della Toscana da 761 a 823 mila lire), mentre rimangono su livelli più bassi (inferiori alle 350 mila lire) la Basilicata, la Calabria e la Sicilia. E' da precisare, tuttavia, che tali ultime regioni, come si ricava da uno studio del Ministero dell'interno [66], si posizionano agli ultimi posti della graduatoria nazionale, con 23,22 e 23 milioni di valore immobiliare per abitante, rispetto ai 111 milioni della Valle d'Aosta, i 77 milioni del Lazio e i 71 milioni della Liguria.

Anche esaminando il rapporto abitanti per immobile (media nazionale 2,20), si rileva, oltre al caso della Campania (2,72), che il maggior affollamento (2,46) risulta in Molise, Basilicata e Calabria, mentre quello minore riguarda la Liguria (1,81) e il Piemonte con 1,95. (vedansi prospetti allegati, II - 2.7.3)

L'indagine sull'ICI è stata estesa, con il raffronto degli stessi rapporti già utilizzati, a un campione molto ristretto di comuni (45), caratterizzati da una prevalente vocazione turistica. Tale campione è stato individuato scegliendo gli enti nei quali l'incidenza procapite del tributo supera le 350 mila lire.

In essi la consistenza del patrimonio immobiliare è di 612.972 appartamenti e di poco superiore alla metà di questi ultimi risulta il numero di famiglie (295.444). Gli abitanti per unità abitativa risultano in media sull'1,4; un valore così basso, ovviamente, deriva dal fatto che mentre la popolazione considerata è costituita esclusivamente dai residenti, le abitazioni sono spesso destinate all'uso stagionale e quindi non occupate permanentemente. I casi di minor affollamento si notano a Comacchio (0,59), a Caorle (0,79), ad Ardea (0,82) e ad Arzachena (0,84).

Gli accertamenti della competenza variano, nel biennio, da 428,7 a 442,5 miliardi (+3,2).

L'incidenza media pro-capite dell'ICI aumenta da 499,7 a 516 mila lire (+3,2%). Raggiunge valori superiori alle 800 mila lire a S. Margherita Ligure, Alassio, Comacchio, Forte dei Marmi, Ardea e Arzachena e valori inferiori alle 400 mila lire ad Abano, Montegrotto Terme, Sestri Levante, S. Remo, Ventimiglia, Albissola, Salsomaggiore, Camaiore, Lipari e Alghero.

Nel rapporto con le abitazioni, l'incidenza media dell'ICI lievita da 699,4 a 721,9 mila lire (+3,3%). Si verificano punte superiori al milione ad Abano, Arenzano, Recco, S. Margherita Ligure, Vado Ligure, Portoferraio, Forte dei Marmi, Ischia e Sorrento. Risulta-

[66] Relazione sulla distribuzione territoriale dei valori immobiliari, Roma 1992.

no invece al di sotto delle 500 mila lire Caorle, Iesolo, Comacchio, Lipari e Alghero. (vedansi prospetti allegati, II - 2.7.3)

Nel complesso i valori espressi risultano sostanzialmente molto elevati e certamente ciò è da mettere in relazione, soprattutto, con l'elevato pregio del patrimonio immobiliare dei centri a vocazione turistica, anche perché in essi l'entità delle aliquote risulta per lo più su valori non molto elevata.

2.7.4 Analisi speciale

La Sezione ha ritenuto di proseguire con un'analisi specifica dei risultati riguardanti l'imposta, riferita a un ristretto campione di comuni e limitata agli accertamenti in conto competenza riguardanti il biennio in esame (1994-1995).

Sono stati dapprima individuati alcuni indicatori finanziari e si è proceduto al raffronto dei valori da loro espressi con quelli medi nazionali e per aree geografiche, al fine di individuare taluni enti che hanno conseguito, sotto vari profili, risultati marcatamente al di sotto dei valori medi.

Gli indicatori attengono in particolare al rapporto degli accertamenti - risultanti per l'ICI dai consuntivi - con la popolazione del comune, e ai rapporti degli stessi con quelli del titolo I dell'entrata e con quelli dei primi tre titoli dell'entrata.

Tali rapporti valgono sostanzialmente a indicare se il gettito ICI sia consono alle dimensioni del comune e alle altre fonti di entrata tributaria e di entrate proprie.

In mancanza di organici dati sulla consistenza e sul valore degli immobili - che, come noto, costituiscono la base sulla quale, attraverso l'impiego delle aliquote e delle detrazioni, viene determinata la misura del tributo - non è stato possibile costruire un ulteriore rapporto che sarebbe potuto risultare di grande significatività.

Si è, quindi, impiegato il rapporto con la popolazione residente che in qualche modo dovrebbe fornire indicazioni sul numero delle abitazioni.

Per meglio ponderare i raffronti si è proceduto alla enucleazione di valori medi calcolati in base alla macro-area di appartenenza degli enti, onde avere un quadro che tenesse conto delle indubbie peculiarità territoriali presenti all'interno del Paese. Si sono così individuati i valori medi delle 5 aree geografiche: nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

Successivamente si è proceduto a evidenziare - nell'ambito di ciascuna area geografica - un sottocampione di enti locali i cui valori si discostavano considerevolmente da quelli dell'area di appartenenza e, nell'ambito di questi ultimi, ne sono stati individuati 19 da sottoporre all'indagine in questione.

Alle rispettive amministrazioni comunali è stato inviato un questinario al fine di acquisire elementi circa la gestione dell'ICI. Sono pervenute risposte da 17 enti, come da prospetto alla pagina seguente.

Sono state richieste notizie sulla gestione dell'imposta da parte dell'ufficio tributi (se in forma diretta o affidata a esterni), sullo stato di informatizzazione delle procedure, sulle aliquote applicate, sull'incidenza delle detrazioni rispetto al gettito d'imposta, su eventuali controlli effettuati relativamente alla base imponibile, sull'attendibilità delle dichiarazioni e sullo stato del contenzioso ove ve ne fosse.

Sono pervenuti altresì utili elementi e documentazione atti a chiarire i motivi per i quali era stata rilevata una situazione particolare per l'entrata presa in esame.

Relativamente al tipo di gestione adottato gli enti hanno dichiarato che gli uffici tributi svolgono in proprio tutte le attività inerenti all'imposta in esame salvo, ovviamente, quelle che la legge affida ai concessionari della riscossione.

Tra di essi si è rilevata una lieve prevalenza di quelli il cui ufficio tributi si avvale di sistemi informativi automatizzati per gli adempimenti relativi all'imposta (10 su 17).

I.C.I.	PR	quest. pervenuto	1:gesti .In propr	2:proc infor	3:I:C:I 1994	3:I:C:I :1995	4: verif	acc. Per immob 1994	acc. Per immob 1995
BUSCA	CN	X	X	X	4,9	4,9			
COSTA VOLPINO	BG	X	X	X	6	6		273.898	280.682
GAVARDO	BS	X			4	4		252.023	237.841
CASSANO MAGNANO	VA	X	X	X	5	5		318.970	336.461
CAMPOLONGO MAGGIORE	VE	X	X	X	5	5		367.458	386.444
CAMPONOGARA	VE	X			4	4			
CAVARZERE	VE	X	X	X	5	5		303.601	319.718
BOVOLONE	VR	X			6,5	6,5		339.026	386.229
FOLIGNANO	AP	X	X	X	4	4			
CECCANO	FR								
MONTE SAN GIOV. CAMPANO	FR	X			5	5		327.036	328.229
PONTECORVO	FR	X	X	X	4	4		210.753	176.538
CASAL DI PRINCIPE	CE	X			7	7		102.712	123.254
VILLA LITERNO	CE	X			6	6		127.677	127.677
BISIGNANO	CS	X	X	X	5	5		108.148	102.908
RAFFADALI	AG	X	X	X	4	4	X	59.310	62.592
NISCEMI	CT								
MILITELLO IN VAL DI CATAN.	CT	X	X		5	5		69.802	71.115
TORTORICI	ME	X	X	X	4	6		117.651	110.473
TOTALI		17	17	10			1		

Per quanto concerne l'aliquota, che com'è noto viene stabilita discrezionalmente dalle singole amministrazioni locali nell'ambito dei limiti stabiliti dalla legge (che oscillava dal 4 al 6 per mille con possibilità di arrivare al 7 per mille in presenza di particolari situazioni), è d'uopo precisare che essa è stata variata per 6 comuni[67] a seguito della rideterminazione degli estimi catastali di cui al d.l.vo n. 568 del 1993. Per effetto della nuova normativa vi sono state diminuzioni di gettito mediamente intorno al 30% fino ad arrivare, in alcuni casi, al 40% rispetto ai valori precedenti.

Per far fronte al conseguente minor gettito d'imposta, alcune amministrazioni comunali hanno provveduto a elevare l'aliquota del tributo nei due esercizi finanziari in esame. Nonostante la manovra il gettito proveniente dall'imposta - al netto delle detrazioni previste - è rimasto, per questi ultimi enti, ancora attestato su livelli minimi rispetto a quelli medi delle aree territoriali di appartenenza.

Ciò dimostra che l'unico strumento rimesso all'autonomia degli enti, e cioé la manovra dell'aliquota, nel caso dei comuni piccoli e con un patrimonio immobiliare non di par-

[67] Busca (CN), Costa Volpino (BG), Camponogara (VE), Bovolone (VR), Monte San Giovanni Campano (FR), Niscemi (CL).

ticolare pregio, riesce a dare risultati limitati che non incidono in modo sostanziale sul gettito.

Appare pertano più rilevante nella ricerca di maggior gettito l'attività rivolta alla verifica, alla contestazione, al riaccertamento del quantum del tributo e all'individuazione di eventuali evasori parziali o totali.

A tale riguardo giova osservare che degli enti sottoposti all'analisi speciale solo uno ha dichiarato di aver effettuato controlli sugli immobili e di aver svolto attività accertativa e di rettifica delle dichiarazioni.

Si rileva pertanto una difficoltà generalizzata, quanto meno negli enti di piccole dimensioni, a svolgere quelle attività accertative che potrebbero far emergere ulteriore gettito. E' da notare inoltre che tale problema è stato preso in considerazione dal legislatore che ha prorogato di un anno - con la legge n. 662 del 1996 (art. 3, comma 59) - i termini per svolgere l'attività di accertamento relativamente al 1994 che si sarebbe prescritta il 31.12.1996.

Nessun ente fornisce inoltre dati relativi alla presenza di contenzioso; ciò è dovuto evidentemente al non lungo periodo di applicazione dell'imposta e alla sostanziale carenza di attività accertativa.

Sempre in tema di attività accertativa, si rileva che oltre alle risposte fornite al questionario, delle quali si è già detto, la maggior parte degli enti ha fatto pervenire ulteriori elementi valutativi.

Da tali elementi si ricava l'esistenza di diffuse difficoltà circa le procedure volte alla verifica e/o correzione dei dati relativi al tributo. I problemi più ricorrenti segnalati dai comuni attengono alla scrsa attendibilità e frammentarietà dei dati forniti dai vari organi che coordinano a livello nazionale la gestione dell'imposta. Per i dati fornti dal Ministero delle finanze (attraverso la SOGEI e la SIGAI) e dal Consorzio ANCI-CNC, si rileverebbero assenze di identificativi catastali, errori nei codici fiscali, nelle percentuali di possesso ed erronea indicazione del comune dove è ubicato l'immobile.

Altro motivo di doglianza da parte dei comuni è quello relativo alla funzionalità del sistema catastale. Difatti i dati in esso contenuti vengono ritenuti vetusti e non più idonei, quindi, a fornire elementi di piena affidabilità per la ricostruzione della base imponibile.

I comuni lamentano ancora l'impossibilità di creare proprie banche dati in quanto non sono ancora rientrati in possesso delle dichiarazioni cartacee compilate dai contribuenti nel 1993 e trasmesse al Ministero delle finanze.

Vengono, infine, rappresentate ulteriori difficoltà a procedere con incroci di loro dati con quelli di altre banche-dati, spesso a causa di software non compatibile (catasto elettrico, anagrafe residenti, dati R.S.U., archivio concessioni edilizie, condono edilizio, lottizzazioni, archivio C.C.I.A.A., archivio della Conservatoria dei rr.ii).

2.8 Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

2.8.1 Profili normativi

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è attualmente disciplinata dal capo III del d.l.vo n. 507 del 15 novembre 1993 (agli articoli dal 58 all'80) e successive modificazioni; decreto adottato per dare attuazione alla delega di cui all'art. 4 della legge n.421 del 23 ottobre 1992.

Lo svolgimento del servizio è affidato obbligatoriamente ai comuni, che lo possono svolgere direttamente o per mezzo di aziende municipalizzate, oppure affidandolo in concessione a enti e imprese specializzate, autorizzate dalle regioni.

La normativa di dettaglio per la disciplina del servizio è devoluta, in base agli articoli 3 e 8 del DPR n. 915 del 1982 e all'art. 59 del citato d.l.vo n. 507, ad appositi regolamenti che sono tenuti ad adottare le amministrazioni comunali.

Il regolamento del servizio fissa: il limite delle zone entro le quali la raccolta è obbligatoria; le modalità di effettuazione della raccolta; la forma di organizzazione; le norme per la tutela igienico-sanitaria del servizio; le norme per favorire il recupero; le norme per i rifiuti urbani pericolosi e quelli tossici nocivi.

L'importo della tassa si determina in rapporto alla superficie degli immobili rilevata dalle denunce formulate dai contribuenti. Il suo gettito complessivo non può risultare maggiore del costo del servizio. I comuni sono comunque tenuti a conseguire una copertura non inferiore al 50%.

Per gli enti che versano in una situazione di dissesto è richiesta la copertura totale, mentre per quelli che presentano una situazione strutturalmente deficitaria (art. 45 del d.l.vo n. 504 del 30 dicembre 1992) il gettito non deve risultare inferiore al 70%.

I comuni sono anche tenuti ad adottare un apposito regolamento per l'applicazione della tassa o modificare, se del caso, quello vigente. Entro il 31 ottobre di ciascun anno le giunte comunali deliberano le relative tariffe, con possibilità di apportare aumenti o riduzioni delle medesime oltre il 31 ottobre. E' fatto obbligo di trasmettere sia i regolamenti sia le deliberazioni entro 30 giorni al Ministero delle finanze che può formulare rilievi di legittimità entro sei mesi. I comuni non sono obbligati a tener conto di quelli formulati tardivamente.

La tariffa unitaria può essere ridotta in misura non superiore a un terzo per abitazioni con una sola persona o utilizzate per una stagione, per locali non adibiti ad abitazione e utilizzati per uso stagionale, per abitazioni occupate per meno di sei mesi da persona che dimora all'estero; in misura non superiore al 30% per gli agricoltori che occupano la parte abitativa della costruzione rurale. Il regolamento può prevedere altresì agevolazioni che contemplino riduzioni ed esenzioni a motivo di particolari finalità sociali.

Gli importi iscritti a ruolo sono riscossi in quattro rate bimestrali, entro il 10 dei mesi di febbraio, aprile, giugno e settembre. La ripartizione del carico fiscale può essere estesa, per gravi motivi, fino a otto rate.

La normativa così succintamente esposta, è stata sottoposta in seguito ad una serie di modificazioni di dettaglio che ne hanno resa più complessa l'applicazione, facendo venir meno la unitarietà della disciplina[68].

---

[68] La legge n. 575 dell'11 novembre 1996 dispone la sanatoria degli effetti che si sono prodotti a carico di alcune categorie di contribuenti per norme contenute in una serie di decreti che si sono succeduti tra il 1994 e il 1996, contemplanti ciascuno una maggiore o minore estensione della privativa comunale.
Si tratta più precisamente: dell'art. 39 della legge n. 146 del 1994 - introduzione della categoria dei rifiuti speciali assimilati e divieto per i comuni di comprendere fra queste varie tipologie di rifiuti prodotti da alcune attività economiche; dell'art. 17 del decreto legge n. 274 del 1995 - soppressione della detassazione precedentemente estesa a favore della maggior parte delle attività commerciali, con l'eccezione di quelle svolte su superfici superiori a 200 mq.; del decreto legge n. 8 del 1996 - ripristino normativa prevista dall'art. 39 della legge n.146 del 1994; del decreto legge n. 462 del 1996 - spostamento dei termini per la presentazione di denunce integrative e modificative a valere dal 1997.

Con l'emanazione del d.l.vo n. 22 del 5 febbraio 1997, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di rifiuti, è stata rivista in modo radicale la disciplina della loro gestione attraverso una diversa definizione e una più articolata classificazione. L'ambito della competenza comunale è stato fortemente ridimensionato a seguito della scelta fatta dal legislatore di privilegiare il recupero dei rifiuti, responsabilizzando gli operatori coinvolti direttamente o indirettamente nella loro produzione e gestione.

La più radicale trasformazione introdotta riguarda la defiscalizzazione delle entrate; infatti, dall'esercizio 1999 si passerà dal regime della tassa all'applicazione di una tariffa. Le altre innovazioni previste dalla legge sono invece di immediata vigenza ad eccezione di quelle soggette all'emanazione di decreti attuativi.

Nell'ambito del nuovo disegno di ripartizione delle competenze tra stato, regioni, province e comuni è stato affidato a questi ultimi il compito di organizzare il servizio che riguarda la gestione dei rifiuti urbani e di quelli assimilati.

Il punto cardine del d.l.vo n. 22 del 1997 (art. 49) è rappresentato dalla soppressione della tassa prevista, come già accennato, per il 1° gennaio 1999 e la sua sostituzione con una tariffa.

Nella composizione di questa concorreranno essenzialmente una quota fissa formata dal costo degli investimenti e una quota variabile rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio reso e all'entità dei costi di gestione. Si mira in tal modo alla copertura totale sia dei costi di investimento, sia dei costi di servizio.

Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, sentita la conferenza permanente stato-regioni, elaborerà un metodo per definire le componenti dei costi e fissare in tal modo la tariffa di riferimento che servirà da parametro ai comuni per la determinazione della tariffa che andranno ad applicare nel loro territorio, nonché per graduare nel tempo gli aggiornamenti che l'evolversi delle situazioni renderanno necessari.

Sono consentite agevolazioni tariffarie per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata, fatta eccezione per quella proveniente dai rifiuti di imballaggi.

I comuni, in via sperimentale, possono applicare il nuovo sistema tariffario anche prima della data fissata dalla normativa, dietro determinazione ministeriale, seppur provvisoria, della tariffa di riferimento.

Un cenno meritano, infine, le novità intervenute ad opera del già citato d.l.vo n. 22 del 1997 (cosiddetto "decreto Ronchi") a seguito delle quali si è, tra l'altro, aperto un dibattito dottrinale relativamente alla nuova disciplina che modifica radicalmente la materia, specie nel mutare il titolo di percepimento dell'entrata.

Perplessità riguardano, infatti, uno dei punti cardine della riforma rappresentato dall'introduzione di una tariffa che andrà a sostituire la sopprimenda tassa. In particolare, vien fatto rilevare che la tariffa potrebbe rivestire la natura di prestazione e quindi, a norma dell'art. 23 della Costituzione, necessita di essere determinata sulla base di precisi adempimenti di legge e non può essere affidata alla autonomia regolamentare degli enti (v. più ampiamente nella parte II al punto 1.1).

Peraltro, la stessa defiscalizzazione della materia appare di dubbia legittimità in quanto questa non emerge con chiarezza tra i criteri di delega posti dalla legge n. 146 del 22 febbraio 1994 (artt. 2 e 38) che prevedeva sostanziali modifiche atte a incentivare la raccolta differenziata degli imballaggi, ma non la trasformazione della tassa in tariffa.

Altre perplessità derivano inoltre dalla imposizione dell'obbligo della copertura integrale del servizio,, a motivo del maggior carico che ricadrebbe sulle utenze domestiche

(per via dell'esclusione delle categorie economiche dalla competenza comunale), ma soprattutto per le nuove componenti della tariffa (oneri per investimenti e di gestione) che andrebbero a incidere pesantemente sulla sua determinazione. I nuovi criteri contrasterebbero inoltre con l'attuale politica di contenimento delle tariffe pubbliche a fini anti-inflazionistici.

La normativa presenta inoltre delle incognite anche sotto il profilo della fattibilità, in quanto metterà alla prova la capacità dei comuni a raggiungere gli ambiziosi obiettivi legati al conseguimento di una omogenea e unitaria gestione del ciclo dei rifiuti. Si intravede, quindi, un concreto rischio che le previsioni fatte sul piano legislativo non vengano attuate o lo vengano solo parzialmente. Infatti, uno dei più qualificanti obiettivi perseguiti, rappprestentato dall'attivazione della raccolta differenziata - secondo le quote prefissate negli anni a partire dal 1999 - appare realisticamente di complessa realizzazione.

Il decreto legislativo introduce comunque una grande novità rappresentata dal ridimensionamento dello smaltimento dei rifiuti e dallo sviluppo delle attività di recupero. Tale novità rappresenta una svolta radicale nel settore e allinea il nostro Paese al contesto comunitario.

Tutto ciò intende rispondere a una logica che, attuando un sistema di prevenzione, dovrebbe favorire lo sviluppo di tecnologie pulite, atte ad assicurare la maggior quantità al recupero, anche in termini di energia, mediante il riciclo, il reimpiego e il riutilizzo dei materiali di rifiuto.

Pur dovendosi valutare positivamente tali innovazioni non vi è dubbio che esse procureranno problemi di estrema complessità nella stragrande maggioranza delle amministrazioni comunali.

2.8.2. Analisi finanziaria

Prima di procedere all'analisi finanziaria dei risultati conseguiti dall'applicazione della tassa e rilevati dall'andamento del biennio (1994-1995) in esame, si riportano di seguito i dati globali più significtivi[69].

TASSA SUI RIFIUTI SOLIDI URBANI

(dati in milioni di lire)

	1994	1995	var.%
Accertamenti in conto competenza	4.365.320	4.603.541	5,67
Riscossioni in conto competenza	2.655.470	3.247.987	22,31
Residui in conto competenza	1.700.850	1.355.554	-20,30
Accertamenti in conto residui	2.154.909	2.232.696	3,61
Riscossioni in conto residui	1.606.687	1.887.066	17,45
Residui in conto residui	548.222	345.629	-36,95
Residui totali	2.249.072	1.701.183	-24,36
Riscossioni totali	4.262.157	5.135.054	20,48

In valore assoluto gli accertamenti in conto competenza si sono attestati nel 1995 sui 4.603,5 miliardi e le riscossioni sono passate a 3.248 miliardi, facendo registrare un notevole incremento.

[69] I dati riportati si riferiscono a 1.230 comuni sui 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

L'incidenza del gettito della TARSU sul titolo I (entrate tributarie) è rimasto pressoché invariato (21,8)% rispetto al 21,3% del 1994.

Il dato più rimarchevole riscontrato nel biennio 1994-1995 è rappresentato dalla crescita di quasi 10 punti percentuali del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza (tasso di realizzazione) che si attesta al 70,5%. Alla dilatazione non irrilevante degli accertamenti (+5,7%), si accompagna una più consistente lievitazione delle riscossioni (+22,3%).

Negli accertamenti, degno di nota è il dato della crescita registrato nelle isole (+17,3%) e inoltre appare modesto quello dell'area nord orientale (+0,8%). Spicca tra i comuni maggiori il risultato conseguito dal comune di Catania (+42,8%), con un accertamento complessivo nel 1995 pari a 36,2 miliardi, di cui 24,6 miliardi attengono all'esercizio e gli altri 12 miliardi si collegano a risultati di una particolare azione di recupero dell'evasione riferita a precedenti esercizi.

Nelle riscossioni si notano crescite superiori al 50% in Puglia, Lazio e Campania, risultati conseguiti con il concorso di tutte le classi demografiche. Tra le grandi città incrementi notevoli presentano: Roma (+61,4%), Napoli (+52,7%) e Milano (+50,2%). Difficoltà nelle riscossioni si rilevano a Trento (-54,4%) e a Novara (-46,4%), ove si sono verificati particolari ritardi nella emissione dei ruoli[70].

In forte crescita si rileva il tasso di smaltimento dei residui che si attesta sull'84,5% (dato superiore di 10 punti al valore del 1994) e una diminuzione dei residui provenienti dai residui del 36,9% (-345,6 miliardi in valori assoluti).

Gli andamenti della competenza e dei residui fin qui esposti determinano nel 1995 una netta flessione (-24,4%) dei residui passivi totali da riportare al 31.12.1995 (1.701,2 miliardi) e un incremento della cassa (+20,5%) che si attesta su 5.135,5 miliardi. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

Nel complesso si rileva uno sforzo, specie da parte dei comuni situati nelle regioni ove in passato si sono registrate le maggiori carenze nella gestione del tributo in esame, volto a recuperare accettabili livelli di efficienza, a tradurre in effettivo gettito le entrate accertate e a perseguire una politica mirante all'ampliamento della base imponibile.

L'analisi sull'andamento della TARSU si è proseguita su un più limitato numero di comuni esaminati (1.160) come già per l'ICI, utilizzando ancora elementi forniti dal Ministero dell'interno. Dalla integrazione di tali elementi con quelli del sistema informatico della Sezione, e dalla loro elaborazione, si è pervenuti a risultati che dovrebbbero essere, almeno in certa misura, indicativi del gettito del tributo in rapporto alla base imponibile. Giova, in proposito, far notare che la mancanza del dato relativo alla superficie degli immobili, sulla quale viene determinata la misura del tributo, non ha consentito di costruire un rapporto sulla base di tale elemento che sarebbe stato maggiormente significativo.

Sono stati, invece, costruiti dei rapporti fondati sugli elementi disponibili, di cui si è fatto cenno, che riguardano il patrimonio immobiliare (costituito da 16.844.620 abitazioni), i nuclei familiari (pari a 12.320.622 unità) e la consistenza della popolazione interessata (36.976 milioni di abitanti). A tali elementi vanno aggiunti i risultati conseguiti nel biennio dagli accertamenti della competenza, che aumentano da 4.195,8 a 4.443,3 miliardi.

---

[70] Nel caso di Trento si è potuto accertare che il ruolo principale del 1995 è stato emesso in luglio anziché a febbraio determinando lo slittamento all'esercizio 1996, in conto residui, di gran parte degli importi iscritti a ruolo.

Avviando l'esame dei rapporti si rileva che la TARSU registra un valore medio per abitante che passa da 113,5 a 120,2 mila lire (+5,9%). Le regioni con l'incidenza più cospicua risultano la Lombardia (da 166 a 172 mila lire) e la Liguria (da 155 a 161 mila lire), mentre quelle col risultato inferiore sono la Basilicata (da 65 a 69 mila lire) e la Calabria il cui valore nel biennio rimane sostanzialmente invariato (attorno alle 55 mila lire). E' da notarsi altresì che sempre al di sotto della media risultano ben 13 regioni [71].

La media della TARSU per abitazione, il cui dato è più significativo, si attesta sulle 225 mila lire (210 mila lire nel 1994). Su 18 regioni ben 12 si posizionano sotto tale valore, con la Calabria e la Sicilia che conseguono i risultati più bassi (133 e 134 mila lire). Le incidenze medie più alte sono da ascriversi alla Campania (da 272 a 302 mila lire), Lombardia (da 272 a 295 mila lire) e Toscana (da 279 a 293 mila lire).

Considerando che la TARSU, al pari dell'ICI, è un tributo che grava sugli immobili, il primo in rapporto alle superfici e l'altro sul valore catastale, si è tentato di verificare se è o meno possibile stabilire delle correlazioni, quanto meno nelle grandi linee, tra i due tributi.

Al riguardo va notato in primo luogo che l'ICI, complessivamente, produce un gettito superiore a quello della TARSU; infatti il rapporto tra i due tributi in esame si attesta nel 1995 sul 48,5%, restando sostanzialmente invariato rispetto alll'esercizio precedente (48,3%).

Ciò sta a indicare che il gettito della TARSU è, di media, leggermente inferiore della metà rispetto a quello dell'ICI.

L'incidenza della TARSU rispetto all'ICI risulta maggiore nel sud e nelle isole, con l'aggiunta della Lombardia (51,5%). Si notano i risultati della Sicilia col 71%, Campania col 64%, Calabria col 61%, Puglia col 56% e con la Sardegna e la Basilicata rispettivamente al 56% e al 55%. Di contro, il valore meno elevato nel rapporto con l'ICI si registra in Molise (31%) e in Friuli Venezia Giulia col 30%. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

Nell'analizzare i dati sopra esposti è necessario interrogarsi sul significato dei valori che si discostano dalla media e in particolare di quelli ove il rapporto è meno elevato. In tali casi si può ipotizzare che vi sia una meno incisiva azione accertativa nei confronti della TARSU oppure che questa non sia elevata essendo il servizio reso a basso costo, o non siano rispettate le percentuali di copertura.

Nell'ipotesi opposta, meno ricorrente, può verificarsi o che l'ICI sia tenuta ad aliquota bassa o che la TARSU, per varie ragioni, dia un gettito molto elevato, come nel caso di Alghero, di cui si dirà in prosieguo.

In linea di principio è da rilevare che entrambi i tributi si basano su autodenuncia e che per far emergere aree di evasione è necessaria una specifica attività di accertamento che per l'ICI appare di maggiore difficoltà.

Di ciò tenuto conto, è stato svolto un approfondimento sulla TARSU riguardante un campione molto ristretto di comuni (45), caratterizzati da una particolare connotazione turistica. Si sono utilizzati ancora i rapporti relativi alla consistenza dei numero di appartamenti (612.972), al numero dei residenti (295.444), all'entità degli accertamenti in conto competenza del tributo che nel biennio aumentano da 145,3 a 162,2 miliardi (+15,7%).

La media nazionale per abitante relativamente all'accertato si attesta su valori non molto elevati (177,4 rispetto a 169,4 mila lire del 1994), con una variazione di +1,1%. Su-

[71] Si tratta del Piemonte, Veneto, Friuli, e Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

perano il dato nazionale in modo marcato Comacchio (da 268 a 316 mila lire) e Forte dei Marmi (che pure flette da 410 a 387 mila lire), mentre si posizionano al di sotto delle 120 mila lire Arenzano, Cerveteri, Ladispoli, Sorrento e Porto Recanati.

La TARSU nel suo rapporto con gli immobili, che è certamente più significativo, registra una media nazionale di 248 mila lire (237 mila lire nel 1994). Si distinguono per entità modeste (inferiori alle 130 mila lire) Caorle, Arenzano, Ladispoli e Porto Recanati, mentre valori molto elevati (oltre le 400 mila lire) si notano ad Abano, Montegrotto Terme, Forte dei Marmi e Ischia.

Il rapporto tra la TARSU e l'ICI, che nella media nazionale è del 48,5%, è ovviamente più basso per i comuni in questione (34,4%). Le percentuali meno alte per la TARSU (inferiori al 20%) interessano Arenzano e Porto Recanati. Risulta che nel caso di Arenzano le tariffe sono state tenute a un livello basso, sufficiente però per la copertura minima del 50% del costo del servizio. Nel 1996 si è reso necessario provvedere a a un aumento in quanto la regione ha imposto al comune di utilizzare una discarica molto più lontana, dal ché sono derivati maggiori costi. Per l'ICI invece seppure l'aliquota è molto bassa (4,5 per mille) il gettito è stato influenzato anche dal livello elevato degli estimi catastali.

In altre situazioni, ove in precedenza prevaleva la TARSU, come a Foprte dei Marmi, si determina invece una crescita dell'incidenza dell'ICI (dal 42% al 53%) ed una analoga flessione della TARSU. La TARSU mostra ancora un miglior rapporto in 5 comuni: Ventimiglia (53%), Iesolo (54%), Follonica (51%), Ischia (57%) e Alghero (62%).

Emblematico quest'ultimo caso dove il rapporto tra i tributi è da ascriversi a due eventi che si sono registrati nell'esercizio 1995. Infatti si è conseguito un forte recupero nella riscossione della TARSU - che l'amministrazione del comune prevede sia più accentuato nel 1996 - dovuto a un controllo crociato con le bollette dell'ENEL, dal quale è derivato un apprezzabile ridimensionamento dell'area di evasione. Inoltre la riduzione dell'aliquota ICI per la prima casa dal 6 al 4,8 per mille ha comportato una significativa flessione nelle entrate derivanti dalla imposta. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

2.8.3. Analisi speciale

La TARSU, nel quadro delle entrate proprie dei comuni, ha un peso che è inferiore soltanto all'ICI. E' contraddistinta da un'area abbastanza estesa di evasione e non sono pochi quegli enti che non perseguono adeguatamente il fenomeno. A far data dal 1999 la tassa sarà disciplinata da una nuova normativa già illustrata in precedenza. Con ogni probabilità - e le previsioni più diffuse e autorevoli lo sostengono - l'adozione di una tariffa in sostituzione della tassa, tuttora operante, potrà gravare sull'utente in misura più onerosa di quanto non si verifichi al momento.

Venendo all'indagine speciale si fa presente che, come nel caso dell'ICI, si è provveduto preliminarmente alla scelta degli indicatori finanziari e al raffronto dei loro valori con quelli espressi a livello nazionale, regionale e di area geografica.

Gli indicatori prescelti si riferiscono a tre rapporti: quello degli accertamenti con la popolazione, col titolo I dell'entrata e con l'entrata corrente nel suo complesso.

Dall'esame dei dati è stato facile individuare i comuni con risultati molto modesti rispetto a quelli medi, tali da far ritenere sostanzialmente fondata l'esistenza di posibili diffuse manchevolezze di carattere gestionale.

Per tali analisi sono state prese in esame tre distinte tipologie di fattispecie.

La prima è relativa ai casi in cui nell'anno di riferimento non si è verificata, relativamente alla TARSU, alcuna riscossione in conto competenza né in conto residui.

La seconda riguarda i casi in cui non si è rilevata alcuna riscossione in conto competenza ed il livello di quella in conto residui è di scarsa significatività.

La terza prende in considerazione i casi in cui dall'applicazione degli indicatori sono emersi dati largamente inferiori alla media nazionale, che non trovano ragione nella consistenza della base imponibile.

Si è provveduto, quindi, ad inviare agli enti pertinenti questionari al fine di acquisire gli elementi indispensabili per lo svolgimento dell'indagine. Sono state richieste notizie in merito all'emanazione o meno del regolamento di cui al d.l.vo n. 507 del 1993; alla gestione della tassa (se in forma diretta o affidata ad esterni); all'esistenza o meno di sistemi informativi automatizzati; alle somme iscritte in ruolo e a quelle riscosse; al livello di copertura tariffaria del costo del servizio; all'eventuale effettuazione di controlli sugli immobili per la verifica della base imponibile (specifiando se con personale dell'ente oppure estraneo); al gettito acquisito nel biennio 1994-1995; all'eventuale attività accertativa della tassa e ai suoi risultati; all'eventuale contenzioso in atto relativo al biennio.

Venendo alla prima indagine si osserva che è appena il caso di rilevare che l'assenza di riscossioni nel corso dell'esercizio 1995, è una ipotesi che denota disfunzioni di notevole rilievo in quanto viene a mancare completamente l'apporto di risorse relative al cespite di entrata in esame.

Dai riscontri effettuati attraverso il sistema informativo della Sezione si è avuto occasione di appurare che dei comuni esaminati, i cui dati erano inseriti nella banca dati, 11 si trovano nella situazione innanzi descritta. Si tratta di enti per lo più localizzati in Campania (salvo 1 in Abruzzo) e di dimensioni medie (appartengono alla 5^ e alla 6^ classe demografica), indicati nel seguente prospetto:

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CL	Reg	gesti in propri	proc. infor	verif impon	verif dichiar azion	conte-nenz	TARSU IMMOB 1994	TARSU IMMOB 1995
ABRUZZO	SPOLTORE	PE	6	SI	SI	SI	SI	50	20	215057	223136
CAMPANIA	CASAL DI PRINCIPE	CE	6	SI	SI	SI	NO	230	0	297864	283484
CAMPANIA	CASAL NUOVO DI NAPOLI	NA	7	SI	SI	NO	SI	1700	12	257350	230599
CAMPANIA	CASALUCE	CE	5	SI	SI	SI	NO	0	0		
CAMPANIA	LUSCIANO	CE	6	SI	SI	SI	SI	280	0	115023	115559
CAMPANIA	SANT'ARPINO	CE	6	SI	SI	SI	NO	0	0		
CAMPANIA	S-FELICE A CANCELLO	CE	6	SI	SI	SI	SI	50	0	161124	158806

Alle richieste di dati e chiarimenti formulati dalla Sezione, 7 enti hanno fornito risposte entro il 31 maggio c.a., e solo 4 (localizzati nella provincia di Caserta) non hanno provveduto a tale adempimento. Dalle risposte si rileva che la totalità dei comuni ha emana-

to il regolamento, previsto dall'art. 59 del già citato d.l.vo n.507. Risulta inoltre che tutti sono dotati di uffici tributi e 5 di essi gestiscono interamente le attività relative al tributo in esame salvo, naturalmente, la riscossione, che come è noto, ai sensi del D.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988 è affidata ai concessionari.

Un solo ente ha conferito all'esterno, dopo regolare gara d'appalto, l'incarico di rilevare l'adeguatezza dei cespiti, nonché di predisporre i ruoli. In tale circostanza, che risale al 1993, si è ottenuto un notevole incremento della base imponibile e la immissione nei ruoli di valori doppi rispetto alla situazione preesistente.

Quasi tutti gli enti in esame (6 su 7) hanno dichiarato che l'ufficio tributi si avvale di sistemi informativi automatizzati per gli adempimenti relativi alla tassa suddetta.

Dalle risposte in ordine alla organizzazione generale degli enti per la gestione del tributo non emergono, quindi, particolari aspetti critici ed evidentemente le ragioni di quanto rilevato in ordine alle riscossioni vanno cercate altrove.

Sotto il profilo dell'attività accertativa risulta che 4 degli enti che hanno fornito risposta, dichiarano di aver seguito controlli sugli immobili ai fini della verifica della base imponibile e, tra questi, 2 hanno utilizzato personale estraneo e 2 lo hanno scelto tra quello destinato allo svolgimento di lavori socialmente utili.

Sempre in ordine all'attività di accertamento, si rileva che 5 enti dichiarano di aver effettuato rettifiche delle dichiarazioni e/o accertamenti d'ufficio per omessa dichiarazione.

Per quanto riguarda il contenzioso si nota che solo 2 comuni su 7 denunciano casi che complessivamente sono in numero non elevato. Ciò dimostra che nella materia si evidenzia una scarsa litigiosità, forse in conseguenza della non eccessiva attivazione delle amministrazioni degli enti nel perseguire l'entrata del tributo.

Dall'osservazione dei livelli di copertura rilevabili si nota che nessun ente si pone al di sotto del limite di legge (50%).

Nel complesso, gli elementi tratti dal questionario non fanno emergere particolari disfunzioni e, comunque, non danno spiegazione delle gravi carenze rilevate nella cassa.

Per avere un quadro di elementi atti a giustificare i motivi delle rilevate carenze è stato, quindi, necessario fare riferimento ad altra documentazione e a elementi comunque forniti dai comuni.

Dall'esame di tutti questi atti si ripropongono due fondamentali tipologie di fattispecie, che ricorrono anche in altri casi esaminati in seguito, e cioé la emissione dei ruoli in ritardo ed il fallimento della società affidataria della riscossione del tributo.

Circa la prima, si rileva che mentre il semplice ritardo può spiegare lo scarso livello di riscossioni in conto competenza, non è così per quelle in conto residui che, una volta scontato il ritardo iniziale, dovrebbero intervenire in alta percentuale.

Gli enti interpellati sulle cause dei ritardi hanno addotto per lo più a giustificazione circostanze di ordine tecnico, talvolta anche addebitabili all'opera di uffici estranei all'amministrazione comunale.

In alcuni casi il fenomeno viene fatto risalire al rilevamento di ancor più gravi carenze derivanti da esercizi precedenti, per i quali si è reso necessario approntare contemporaneamente i ruoli relativi a più esercizi ed è stato, comunque, inevitabile il loro scaglionamento nel tempo.

Quanto alla seconda, si rileva che il fallimento della società affidataria delle riscossioni ha riguardato, nell'ambito del campione, gli indicati comuni della zona di Caserta.

Tale particolare situazione ha avuto, come facilmente comprensibile, conseguenze negative sulla gestione di detti e di altri enti, i quali hanno dovuto registrare ritardi e, in qualche caso, il mancato introito dei cespiti del tributo.

Uno degli enti interpellati ha fatto presente, in ordine alla situazione esposta, che sussiste un contenzioso con il concessionario di circa 3,2 miliardi in quanto le rate scadute riguardanti i ruoli degli anni 1992 e precedenti, affidate in carico con l'obbligo del non riscosso per riscosso, non sono state mai versate all'ente.

Nella relazione del collegio dei revisori di un altro ente interessato alla vicenda in esame vien fatto osservare che "pur sussistendo la ragione del credito, notevoli dubbi si pongono invece sulla concreta esigibilità" di residui derivanti da entrate tributarie "specialmente dopo la recente disavventura fallimentare del concessionario".

Da tali annotazioni si rileva come la liquidazione della società affidataria della riscossione abbia prodotto difficoltà di cassa agli enti interessti alla vicenda, sulle quali potrebbero essere effettuati ulteriori approfondimenti che si rinviano ad altra sede.

Si passa alla seconda indagine esponendo nel prospetto che segue i dati che la riguardano.

- prospetto 2 ^ indagine TARSU

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CLASSE	Regolamento	gestione in economia	procedure informatizzate	verifica imponibile	verifica dichiarazioni	contenzioso	TARSU / IMMOBILI 1996	TARSU / IMMOBILI 1995
CALABRIA	LAMEZIA TERME	CZ	8	NO	SI	NO	SI	700	85	84.800	84.800
CALABRIA	POLISTENA	RC	6	SI	SI	SI	SI	341	3	176.083	197.662
CALABRIA	S.MARCO ARGENTANO	CS	5	SI	SI	SI	NO	in corso	0	165.294	182.912
CALABRIA	TAURIANOVA	RC	6	NO	SI	NO	NO	182	38	90.912	87.809
CAMPANIA	MONTORIO INFERIORE	AV	5	SI	NO	SI	NO	50	15	149.432	144.782
CAMPANIA	ORTA DI ATELLA	CE	6	SI	SI	SI	NO	0	0	176.973	161.729
CAMPANIA	PIEDIMONTE MATESE	CE	6	SI	SI	SI	SI	350	0	250.345	252.133
CAMPANIA	S.MARIA A VICO	CE	6	SI	SI	NO	NO	0	35	129.769	142.868
CAMPANIA	S.CIPRIANO D'AVERSA	CE	6	SI	SI	SI	SI	267	0	134.858	191.549
LAZIO	SORA	FR	7	SI	SI	SI	SI	59	0	272.688	327.225
LAZIO	ISOLA DEL LIRI	FR	6	SI	SI	SI	SI	36	0	165.732	157.835
PUGLIA	UGENTO	LE	6	NO	NO	NO	SI	0	0	43.062	45.057
PUGLIA	GINOSA	TA	7	SI	SI	SI	SI	0	0	140.588	152.345
SARDEGNA	QUARTU S. ELENA	CA	6	NO	SI	NO	NO	3870	32	195.651	248.790
SICILIA	ACIREALE	CT	7	SI	SI	NO	SI	1996	5	153.699	177.563
SICILIA	AVOLA	SR	7	SI	SI	SI	SI	1008	0	75.012	76.655
SICILIA	NISCEMI	CL	7	NO	SI	SI	SI	3182	0	87.760	72.874
SICILIA	SAN GIOVANNI GEMINI	AG	5	SI	SI	NO	NO	335	0	111.661	122.630
SICILIA	TRABIA	PA	5	SI	SI	SI	NO	0	0	113.269	113.419
SICILIA	SIRACUSA	SR	9	SI	SI	SI	SI	420	10	263.766	287.062
SICILIA	VITTORIA	RG	7	SI	SI	SI	NO	1347	0	119.982	132.771

Il campione per tale indagine è stato selezionato in base al fatto che mancano le riscossioni in conto competenza e quelle in conto residui raggiungono livelli molto scarsi in relazione all'area geografica di appartenenza dell'ente. Va precisato, inoltre, che nell'area nord sono stati considerati limiti con valori superiori a zero anche nelle riscossioni in conto competenza in quanto non si riscontrano tali casi.

Dall'esame che riguarda 31 enti si notano comportamenti poco efficaci nella gestione del tributo, specie sotto il profilo dell'effettiva realizzazione del gettito.

Dal prospetto di cui sopra si rileva che dei 31 enti interpellati 10 non hanno risposto entro la data del 31 maggio c.a. e il numero più significativo di inadempimenti si localizza in Campania e in Sicilia.

Il regolamento per il tributo in esame è stato emanato nella maggior parte dei casi e soltanto 4 enti non vi hanno provveduto. In quasi tutte le amministrazioni comunali gli uffici tributi gestiscono interamente la tassa (fanno eccezione 2 enti) e anche l'impiego di sistemi informativi automatizzati per la gestione della stessa è molto diffuso (al momento ne sono privi 7 enti).

La copertura dei posti derivanti dal servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti supera, ovunque, la misura minima fissata per legge e, in alcuni casi, con valori decisamente più alti.

Per quanto attiene l'attività accertativa, le verifiche sull'adeguatezza della base impositiva e sulla esattezza delle dichiarazioni hanno interessato la maggior parte degli enti, mentre relativamente a entrambe le attività suddette non hanno svolto alcun riscontro rispettivamente 8 e 5 di essi. A riprova della già rilevata scarsa litigiosità della materia i casi di contenzioso in atto sono abbastanza limitati (8 complessivamente).

Poiché da tutti questi elementi risulta difficile comprendere i motivi di valori così poco soddisfacenti della cassa, si è proseguito con la verifica di ulteriori informazioni e chiarimenti pervenuti in aggiunta a quanto richiesto col questionario.

Anche in questa seconda indagine le giustificazioni addotte riguadano principalmente: il fallimento del concessionario preposto alla concessione del tributo e i diffusi ritardi che hanno inciso profondamente sulle riscossioni di vari esercizi. In un caso il ritardo viene giustificato con la necessità del recupero di arretrati di anni di gettito, per cui i ruoli del 1992 e del 1993 sono stati posti in riscossione, su di una unica cartella, rispettivamente col ruolo del 1994 e con quello del 1995.

Va poi riferito anche un caso particolare che riguarda un episodio di pignoramento presso l'istituto gestore del servizio che ha provocato il congelamento degli accrediti riguardanti i cespiti del tributo relativi al biennio 1991 e 1992, successivamente introitati con l'esercizio 1995. E' da notare al riguardo che nel medesimo caso il ruolo del 1994 è stato posto in riscossione dal febbraio 1996, mentre quello del 1995 è stato differito al 1997, stante la coincidenza con le scadenze del 1996.

L'esposizione si conclude con la terza e ultima indagine riguardante gli enti che, dall'applicazione di alcuni indicatori[72], mostrano valori che sono molto inferiori alla media nazionale.

Anche in questa circostanza si è potuto selezionare, attraverso il sistema informativo, un campione di 32 comuni nei quali gli indici presi in esame hanno espresso valori molto

[72] Si tratta del rapporto tra gli accertamenti della TARSU e il titolo I, della stessa con i primi tre titoli dell'entrata e il livello degli accertamenti pro-capite.

inferiori alle medie per area geografica. Essi appartengono per lo più alle classi demografiche minori e sono distribuiti, seppur non in modo uniforme, in tutte le aree geografiche.

I motivi addotti per spiegare le rilevate anomalie sono sostanzialmente analoghi per tutti. In genere viene sostenuto che i bassi valori conseguiti sono da mettere in relazione sia alla non estesa base impositiva e sia alla modesta entità dei livelli di imposizione che determinano un ridotto gettito dell'imposta.

Per quanto concerne il primo motivo, in molti casi gli enti affermano di adoperarsi per il conseguimento di un amaggior gettito (o si ripromettono di farlo) - direttamente o attraverso l'affidamento delle indagini accertative a soggetti estranei - attraverso operazioni di rilevamento sugli immobili e attraverso l'incrocio dei dati di cui dispongono con quelli di varie utenze (ENEL e altro).

Per il secondo, i bassi valori rilevati vengono giustificati con il contenuto costo del servizio che tuttavia in molti casi è destinato a crescere, anche in modo consistente, col suo previsto ammodernamento.

L'esame prosegue con l'esposizione del prospetto che segue:

- prospetto 3 ^ indagine TARSU

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CLASSE	Regolamento	gestione in economia	procedure informatizzate	verifica imponibile	verifica dichiarazioni	condoni/anno	TARSU / IMMOBILI 1994	TARSU / IMMOBILI 1995
ABRUZZO	LANCIANO	CH	7	SI	SI	SI	SI	0	0	121.583	121.756
BASILICATA	FERRANDINA	MT	5	SI	SI	SI	NO	0	0	80.275	83.065
CALABRIA	BELVEDERE MAR.MO	CS	5	NO	SI	NO	NO	35	0	50.949	52.817
CAMPANIA	MIRABELLA ECLANO	AV	5	SI	SI	SI	NO	186	0	138.602	169.057
CAMPANIA	PALMA CAMPANIA	NA	6	SI	SI	NO	NO	441	0	91.113	88.565
E. ROMAGNA	MIRANDOLA	MO	7	SI	SI	SI	SI	184	0	168.826	160.953
LAZIO	MONTEFIASCONE	VT	6	SI	SI	NO	NO	0	0	102.945	105.509
LAZIO	VEROLI	FR	6	SI	SI	NO	SI	82	5	114.714	125.933
LIGURIA	ARCOLA	SP	5	SI	SI	SI	NO	0	2		
MARCHE	MONTEPRANDONE	AP	5	SI	SI	SI	NO	0	0		
MOLISE	LARINO	CB	5	SI	SI	SI	SI	243	0	98.893	99.958
LOMBARDIA	BEDIZZOLE	BS	5	SI	SI	SI	SI	119	1		
LOMBARDIA	CHIARI	BS	6	SI	SI	SI	SI	0	0	132.854	123.015
PIEMONTE	BUSCA	CN	5	SI	SI	SI	SI	0	0		
PUGLIA	MARTANO	LE	5	SI	SI	NO	SI	0	0	85.927	86.768
PUGLIA	PALAGIANO	TA	6	SI	SI	NO	NO	121	0	78.682	80.628
SARDEGNA	SESTU	CA	6	SI	SI	SI	SI	241	3	147.774	172.203
SICILIA	BAGHERIA	PA	7	SI	SI	SI	SI	120	50	80.164	80.164
SICILIA	GRAMMICHELE	CT	6	SI	SI	NO	SI	560	0	52.430	63.775
SICILIA	MILITELLO IN VAL CATANIA	CT	6	SI	SI	NO	NO	0	0	80.692	71.972
VENETO	CAMPODARSEGO	PD	6	SI	SI	SI	SI	0	0	90.800	81.484
VENETO	S. MARTINO DI LUPARI	PD	6	SI	SI	SI	SI	1173	0	122.527	129.575
VENETO	ROSA'	VI	6	SI	SI	SI	NO	0	1	147.831	150.135
VENETO	TAGLIO DI PO	RO	5	SI	SI	SI	NO	5	0	107.468	109.625

Dai dati contenuti nel prospetto si rileva che la totalità dei comuni interessti ha adottato il regolamento e dispone di un ufficio tributi, che in 16 casi gestisce i vari adempimenti attinenti il tributo avvalendosi di un proprio sistema informativo.

Anche la copertura del costo del servizio risulta nella generalità dei casi superiore al limite di legge e si attesta addirittura al di sopra del 65% in ben 15 enti, mentre in soli tre casi non supera il 55%.

Ciò dimostra che i livelli non elevati del gettito pro-capite e per abitazione sono per lo più da mettere in relazione ai costi contenuti del servizio.

Difatti si è potuto constatare che, a differenza dell'ICI, nella quale il rapporto ra base imponibile e gettito non è influenzato da altre variabili se non dalla determinazione delle aliquote e delle detrazioni, per la TARSU hanno rilievo fondamentale aspetti non fiscali legati all'efficienza e all'economicità della gestione del servizio. per quest'ultima, infatti, se il basso gettito trova ragione nella capacità dell'ente di erogare un servizio sodisfacente a basso costo, tale comportamento non può che essere valutato positivamente.

Un'ulteriore analisi meriterebbe di essere condotta a tale riguardo - e cioé la verifica all'interno degli enti che rendono il servizio a basso costo - volta a discriminare i casi in cui ciò sia dovuto a uno scarso livello qualitativo e organizztivo dello stesso (come nei casi in cui la raccolta avviene saltuariamente), oppure a una efficiente gestione delle risorse.

Una valutazione di tal genere involge tuttavia la verifica di elementi di notevole complessità quali ad esempio: la situazione orografica del territorio, la presenza di quartieri storici, la situazione della circolazione stradale etc., che non possono essere svolte in questa sede.

Verifiche dirette sugli immobili sono state effettuate dagli uffici tributi in 12 casi e l'attività accertativa è stata estesa da 14 ciomuni anche all'esame delle dichiarazioni. Da tutto ciò è derivato un contenzioso di ridotta entità che riguarda infatti soltanto 6 enti su 24; per cui anche in questa sede valgono le considerazioni fatte nelle precedenti indagini.

Dall'esame di ulteriori elementi, forniti dai comuni interessati emergono profili, di cui si fa breve cenno, che hanno inciso nella determinazione dei valori modesti dei tre indicatori utilizzati.

Nelle osservazioni trasmesse in risposta al questionario gli enti insistono ricorrentemente sui ridotti costi di esercizio, ai quali fa riscontro la non elevata determinazione della tassa. Tale affermazione trova supporto in una serie di esempi come l'ubicazione della discarica non lontana dal centro abitato, oppure la limitata frequenza della raccolta dei rifiuti.

L'ente che afferma di aver effettuato il servizio di raccolta con scadenza limitata a due giorni la settimana, fa altresì presente che successivamente il sevizio è stato esteso a tutti i giorni feriali ed affidato in concessione, con indubbio miglioramento della qualità del servizio, ma con costi quasi raddoppiati anche per via dell'utilizzo di un inceneritore. L'ente, che si ripromette una copertura delle spese per il servizio intorno al 75% prevede, per quanto riguarda gli indicatori, di poter raggiungere un valore molto vicino a quello delle medie nazionali.

3. La gestione di parte corrente delle spese

3.1 Riferimenti economico-finanziari

Nell'azione di risanamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa nei confronti degli enti locali si fondava essenzialmente sull'auspicata razionalizzazione del sistema della finanza locale in attuazione delle numerose riforme del settore emanate negli ultimi anni (legge n. 142 del 1990, legge n. 421 del 1992, d.lvo n. 504 del 1992, d.lvo n. 77 del 1995).

L'entrata a regime delle riforme avrebbe dovuto assicurare un aumento dell'autonomia finanziaria degli enti , un recupero in termini di risultati finanziari oltre che una maggiore efficienza ed efficacia nell'impiego delle risorse per contrastare le tendenze espansive della spesa.

Sulla base di tali aspettative, con il citato decreto-legge n. 41 del 1995 convertito nella legge n. 85 del 1995 veniva diminuita la capacità di spesa degli enti locali: infatti dai trasferimenti erariali per l'anno 1995 veniva detratta la somma complessiva di 670 miliardi (70 miliardi per le province e 600 miliardi per i comuni) in parte successivamente recuperata attraverso il contributo integrativo di 105 miliardi assegnato agli enti dal decreto legge 444 del 1995 convertito nella legge 539 del 1995.

La linea di rigore, adottata dal Governo centrale, si ripercuoteva pertanto anche nel settore degli enti locali le cui gestioni venivano coinvolte dalla citata diminuzione dei trasferimenti e dovevano affrontare l'alea del gettito delle nuove imposte riconosciute come tributi propri degli enti in connessione con la loro autonomia.

Tra l'altro è da tenere presente che, nell'anno 1995, sulla spesa corrente degli enti locali hanno gravato:

- da una parte, i primi limitati effetti del rinnovo del contratto collettivo di lavoro del comparto del personale Regioni-Autonomie locali, sottoscritto tra le confederazioni sindacali e l'ARAN, autorizzato con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 1995, i cui effetti economici si estendevano agli anni 1994 e 1995 mentre la durata della parte normativa era prolungata fino al 1997;
- dall'altra, l'esclusione degli enti locali, non in stato di dissesto, dall'applicazione delle norme restrittive in materia di divieto di nuove assunzioni e di mobilità del personale in esubero, previste dall'articolo 22, comma 11°, della legge collegata alla finanziaria n. 724 del 1994.

Nel quadro economico-finanziario, sopra succintamente descritto, si è svolta, nel corso del 1995, la gestione della spesa corrente degli enti locali i cui dati si espongono di seguito.

3.2 Quadro complessivo delle spese correnti

Per consentire una prima sommaria visione d'insieme dei risultati conseguiti, nel comparto della spesa corrente, dalla totalità degli enti locali, prima di soffermarsi sui dati di ciascuna categoria di enti, si ritiene utile premettere i sottoindicati quadri complessivi delle spese correnti di tutti gli enti esaminati (n. 95 province su 100 pari al 95%, n. 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore a 8.000 abitanti pari al 92,76%, n. 310 comunità montane su 345 pari al 89,86%).

Impegni in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	7.707.884	7.893.087	2,40
Comuni	48.968.688	50.891.450	3,92
Comunità montane	669.822	711.285	6,19
TOTALI	**57.346.394**	**59.495.822**	**3,74**

Pagamenti in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	5.387.888	5.620.659	4,32
Comuni	36.697.869	38.218.091	4,14
Comunità montane	489.027	528.821	8,13
TOTALI	**42.574.784**	**44.367.571**	**4,21**

Residui in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	2.319.995	2.272.427	-2,05
Comuni	12.270.819	12.673.359	3,28
Comunità montane	180.794	182.463	0,92
TOTALI	**14.771.608**	**15.128.285**	**2,41**

Impegni in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	3.369.015	3.317.360	-1,53
Comuni	16.469.845	16.612.574	0,86
Comunità montane	282.069	295.991	4,93
TOTALI	**20.120.929**	**20.225.925**	**0,52**

Pagamenti in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	1.702.112	1.571.255	-7,68
Comuni	9.429.869	9.563.157	1,41
Comunità montane	133.065	152.103	14,30
TOTALI	**11.265.046**	**11.286.515**	**0,19**

Residui in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	1.666.902	1.746.105	4,75
Comuni	7.039.949	7.049.417	0,13
Comunità montane	149.003	143.888	-3,43
TOTALI	**8.855.854**	**8.939.410**	**0,94**

Residui totali al 31 dicembre

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	3.986.898	4.018.532	0,79
Comuni	19.310.768	19.722.777	2,13
Comunità montane	329.797	326.352	-1,04
TOTALI	**23.627.463**	**24.067.661**	**1,86**

Pagamenti totali (residui + competenza)

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	7.090.001	7.191.914	1,43
Comuni	46.127.765	47.781.248	3,58
Comunità montane	622.093	680.924	9,54
TOTALI	**53.839.859**	**55.654.086**	**3,36**

I prospetti sopra riportati evidenziano una crescita, nel corso del 1995, della spesa di parte corrente sia con riferimento alla "competenza" sia con riferimento alla "cassa". Gli impegni di competenza degli enti locali, esaminati nel loro complesso, hanno fatto registrare un aumento del 3,74% rispetto all'anno precedente, passando dai 57.346,3 miliardi del 1994 ai 59.459,8 miliardi del 1995.

Anche i pagamenti totali sono lievitati del 3,36% passando dai 53.839,8 miliardi del 1994 ai 55.654 miliardi del 1995.

L'andamento della spesa corrente, su cui, come precedentemente detto, ha influito l'onere del nuovo contratto collettivo di lavoro dei dipendenti degli enti locali, stipulato nel 1995 con effetti economici retrodatati al 1994, pur aumentando al di sopra del tasso programmato di inflazione (2,5%), si è mantenuto comunque al di sotto del tasso di inflazione effettivo registrato al termine del 1995 che, con un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi quattro anni precedenti, è aumentato dal 4% del dicembre 1994 al 5,2% del dicembre 1995.

I dati dei prospetti evidenziano altresì il non ottimale tasso di realizzazione degli impegni: infatti a fronte di impegni di competenza per 59.459,8 miliardi si sono avuti pagamenti in conto competenza per 44.367,5 miliardi con una percentuale di realizzazione del 74,57%.

Ancora più modesto è stato il tasso di smaltimento dei residui, che è stato del 55,80% tenuto conto che i pagamenti in conto residui sono ammontati a 11.286,5 miliardi rispetto a 20.225,9 miliardi di impegni in conto residui.

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 al termine dell'esercizio. Al 31 dicembre 1995, infatti, come può evincersi dai prospetti sopra riportati i residui ammontavano a 24.067,6 miliardi, con un aumento dell'1,86% rispetto all'anno precedente. Dei citati residui il 37,14% deriva da residui degli anni precedenti (8.939,4 miliardi) mentre la rimanente parte (15.128,2 miliardi) è dovuta ai residui dell'esercizio 1995.

Il lievitare della massa dei residui passivi di parte corrente, la notevole dimensione quantitativa degli stessi assunta e la bassa percentuale del loro smaltimento sottendono ritardi nella concreta utilizzazione delle risorse impiegate ed in concreto una scarsa capacità di spesa degli enti, specie se si tiene conto che il fenomeno riguarda la parte corrente del bilancio, settore nel quale, per la stessa natura e tipologia della spesa, il formarsi di residui dovrebbe non perdurare oltre ristretti limiti di tempo, avere dimensioni alquanto limitate e non assumere le proporzioni che i dati dei consuntivi 1995 degli enti dimostrano.

Si passa ora ad esporre i dati della spesa corrente rilevati per ognuna delle categorie di enti locali.

3.3 Amministrazioni provinciali

3.3.1 Spese correnti complessive

Si analizzano di seguito i dati ricavati direttamente dai conti consuntivi di 95 amministrazioni provinciali (su 100) che hanno provveduto ad inviare, in tempo utile, i conti alla Sezione.

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. I dati dell'esercizio 1995 sono poi stati comparati con quelli del precedente esercizio 1994 per verificarne l'andamento temporale.

Per una visione d'insieme della spesa corrente delle amministrazioni provinciali si espongono dapprima, nel prospetto che segue, i dati complessivi degli impegni, dei paga-

menti e dei residui, per procedere successivamente ad una esposizione più particolareggiata dei dati per categorie economiche e per sezioni di spesa.

(Importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	7.707.884	7.893.087	2,40
Impegni c/residui	3.369.015	3.317.360	-1,53
Pagamenti c/competenza	5.387.888	5.620.659	4,32
Pagamenti c/residui	1.702.112	1.571.255	-7,68
Pagamenti totali	**7.090.001**	**7.191.914**	**1,43**
Residui della competenza	2.319.995	2.272.427	-2,05
Residui dei residui	1.666.902	1.746.105	4,75
Residui totali	**3.986.898**	**4.018.532**	**0,79**

Dal prospetto generale che precede e dai prospetti più particolareggiati in cui i dati sono suddivisi per regioni ed aree geografiche e che sono pubblicati nel volume degli allegati, si può constatare quanto segue.

In conformità con le linee di politica economico-finanziaria programmata dal Governo per l'anno 1995, la spesa corrente delle amministrazioni provinciali ha registrato una crescita inferiore al tasso programmato d'inflazione (2,50%). Infatti gli impegni in conto competenza della totalità delle province esaminate sono stati pari a 7.893 miliardi a fronte dei 7.707,8 miliardi del 1994 e con una lievitazione del 2,40%. Se poi si tiene conto che l'inflazione effettiva, al termine dell'esercizio 1995, è stata del 5,2%, si può confermare un netto calo, in termini reali, della spesa corrente delle amministrazioni provinciali.

Come può dedursi da quanto esposto nel paragrafo precedente sui dati complessivi della totalità delle categorie di enti locali, le amministrazioni provinciali sono state l'unica categoria a far registrare una lievitazione della spesa corrente inferiore al tasso programmato d'inflazione.

Tra le aree geografiche è stata l'area nord-orientale a far registrare la minor crescita degli impegni di competenza della spesa corrente (1,00%) mentre, fra le regioni, le amministrazioni provinciali della Sardegna e della Puglia hanno fatto registrare la più alta diminuzione degli impegni di parte corrente rispetto all'anno precedente (rispettivamente -8,25% e -7,16%). Anche i dati di cassa mostrano una lievitazione minima; infatti i pagamenti totali, nel corso del 1995, sono stati pari a 7.191,9 miliardi contro i 7.090 miliardi del 1994 con un aumento dell'1,43%. È da rilevare al riguardo che il moderato aumento dei pagamenti è da ricondurre anche al negativo fenomeno del modesto smaltimento dei residui passivi degli anni precedenti; infatti i pagamenti in conto residui nel corso dell'esercizio sono stati pari a 1.571,2 miliardi contro i 1.702,1 miliardi del 1994 con una variazione percentuale di segno negativo (-7,68%).

La scarsa percentuale di smaltimento dei residui ha condotto ad un aumento del 4,75% della massa dei residui degli anni precedenti che si sono attestati a 1.746,1 miliardi a fronte dei 1.666,9 miliardi del 1994.

Il negativo aumento dei residui pregressi viene in parte compensato dall'aumento (4,32%) dei pagamenti in conto competenza (5.620,6 miliardi contro i 5.387,8 miliardi del

1994) che ha condotto a una diminuzione (-2,05%) dei residui della competenza (2.272,4 miliardi contro i 2.319,9 miliardi del 1994) e ad un aumento alquanto modesto (0,79%) dei residui totali al 31 dicembre 1995 (4.018,5 miliardi a fronte dei 3.986,8 miliardi del 1994) che tuttavia per la loro entità sono indice comunque di ritardi nel tradurre in effettiva spesa le determinazioni adottate e i conseguenti impegni di parte corrente.

Aggregando i dati per regioni spicca l'aumento percentuale della massa dei residui passivi degli enti delle regioni Liguria (49,34%), Umbria (43,03%), Basilicata (20,80%) e Piemonte (19,09%). Fenomeno che in parte si ricollega alla nuova contabilizzazione in bilancio degli eliminati residui perenti.

3.3.2 Spese per categorie economiche

Aggregando i dati per categorie economiche, gli impegni di competenza e i pagamenti totali delle amministrazioni provinciali, relativi alla spesa corrente, fanno registrare i risultati sintetizzati nel prospetto che segue:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	2.802.807	2.860.181	2,04
Acquisto beni e servizi	2.450. 383	2.388.020	-2,54
Trasferimenti correnti	830.191	859.589	7,87
Interessi passivi	786.988	772.515	-1,83
Altre categorie	837.515	976.782	16,62
TOTALE impegni competenza	**7.707.884**	**7.893.087**	**2,40**

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	2.725.247	2.825.410	3,67
Acquisto beni e servizi	1.913.183	2.116.108	10,60
Trasferimenti correnti	698.625	733.549	4,99
Interessi passivi	798.687	765.653	-4,05
Altre categorie	954.259	751.194	-21,28
TOTALE pagamenti	**7.090.001**	**7.191.914**	**1,43**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di

competenza si evidenzia nel prospetto che segue:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1994%	**1995%**
Personale	36,36	36,23
Acquisto beni e servizi	31,79	30,25
Trasferimenti correnti	10,77	11,34
Interessi passivi	10,21	9,78
Altre categorie	10,86	12,37
TOTALE	**100,00**	**100,00**

I prospetti che precedono mettono in risalto l'aumento della spesa per il personale delle amministrazioni provinciali in controtendenza con la diminuzione di tale tipologia di spesa registrata nell'anno precedente quando la categoria aveva fatto registrare una diminuzione in termini quantitativi dell'1,37%.

La spesa per il personale nel 1995 evidenzia impegni per 2.860 miliardi contro i 2.802,2 miliardi dell'anno precedente, con una lievitazione del 2,04%.

Anche i pagamenti totali (cassa) risultano aumentati del 3,67% rispetto all'esercizio 1994.

È da rilevare che l'incidenza percentuale della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, nel corso del 1995, si è attestata al 36,23% con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente quando si era registrata un'incidenza del 36,36%; la diminuzione, di trascurabile entità, è dovuta all'andamento più sostenuto di altre categorie di spesa, specie di quelle minori (5°, 6° e 7°).

Per una più approfondita analisi della spesa per il personale si rinvia all'apposito paragrafo di questa Relazione inserito dopo la trattazione della spesa corrente.

La categoria dell'acquisto di beni e servizi e quella degli interessi passivi sono le due categorie che hanno fatto registrare una diminuzione di spesa rispetto all'anno precedente non solo in termini quantitativi ma altresì nel livello di incidenza percentuale sul totale della spesa corrente.

Infatti per l'acquisto di beni e servizi sono stati assunti impegni per 2.388 miliardi contro i 2.450,3 miliardi del 1994 con una diminuzione percentuale del 2,54% e ciò in controtendenza rispetto all'anno precedente quando per tale categoria di spesa era stato registrato un aumento del 2,91%.

Per gli interessi passivi gli impegni del 1995 sono stati pari a 772,5 miliardi a fronte dei 786,9 miliardi dell'anno precedente con una diminuzione dell'1,83% a conferma della tendenza alla contrazione della pertinente spesa già manifestatasi negli anni precedenti (nel 1994 la diminuzione era stata del 7,01%). Ciò viene confermato anche dal dato dei pagamenti totali che sono diminuiti del 4,05%.

La percentuale di incidenza di impegni per l'acquisto di beni e servizi rispetto al totale degli impegni di competenza si è attestata al 30,25% contro il 31,79% del 1994 mentre quella per interessi passivi è stata del 9,78% a fronte del 10,21% dell'anno precedente.

Infine gli impegni per trasferimenti correnti sono stati pari a 895,5 miliardi contro gli 830,1 miliardi del 1994, con un aumento del 7,87%. La loro incidenza sul totale degli impegni di competenza è risultata dell' 11,34%.

Per una visione dei dati complessivi aggregati per regioni ed aree geografiche si rinvia ai prospetti inseriti nel volume degli allegati (n° II-3-3-2).

3.3.3 Spese per sezioni

Attraverso l' aggregazione dei dati complessivi dei conti consuntivi secondo le funzioni svolte dagli enti, si ritiene opportuno fornire succinti elementi di valutazione su alcune significative sezioni di spesa quali quelle dell'amministrazione generale, delle azioni e interventi nel campo sociale e delle abitazioni e dei trasporti e comunicazioni, come risultano dai prospetti che seguono:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per alcune sezioni di spesa			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1°)	1.646.158	1.801.895	9,46
Azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni (sez. 3°)	498.973	494.218	-0,95
Trasporti e comunicazioni (sez. 4°)	1.662.534	1.546.099	-7,00

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per alcune sezioni di spesa			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1°)	1.501.450	1.590.039	5,89
Azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni (sez. 3°)	425.999	430.724	1,10
Trasporti e comunicazioni (sez. 4°)	1.450.915	1.538.900	6,06

Dai prospetti precedenti si rileva che le risorse destinate dalle province all'amministrazione generale che, come è noto, riguarda l'acquisto dei mezzi necessari all'organizzazione degli enti per lo svolgimento delle loro attività istituzionali, hanno registrato un incremento del 9,46%; infatti gli impegni per tale sezione di spesa sono stati pari a 1.801,8 miliardi contro i 1.646,1 miliardi dell'anno precedente con una incidenza sul totale degli impegni di competenza (7.893 miliardi) del 22,82%. Anche la cassa evidenzia un aumento del 5,89% essendo stati i pagamenti totali a 1.590 miliardi contro i 1.501,4 miliardi dell'anno precedente.

Risultano invece lievemente diminuite le risorse destinate agli interventi nel campo sociale e delle abitazioni; in tale settore gli impegni assunti sono ammontati a 494,2 miliardi a fronte dei 498,9 miliardi del 1994 con una flessione dello 0,95% ed una incidenza sul totale degli impegni di competenza del 6,26%.

Una flessione più decisa hanno subito gli interventi nel settore dei trasporti e comunicazioni. Gli impegni in tale sezione di spesa sono stati pari a 1.546 miliardi contro i

1.662,5 miliardi dell'anno precedente, con una diminuzione del 7,00% ed una incidenza sul totale degli impegni di competenza del 19,58%.

3.4 Amministrazioni comunali

3.4.1 Spese correnti complessive

Ai fini di uniformità di esposizione, per le amministrazioni comunali si è seguita la stessa metodologia di esame già adottata per le amministrazioni provinciali.

Dapprima pertanto si è ritenuto di dover fornire i dati complessivi della gestione della spesa corrente concernenti la totalità dei comuni esaminati ai fini di una visione globale dei fenomeni e successivamente, disaggregando i dati complessivi, si è proceduto all'analisi delle categorie economiche e di alcune più significative sezioni di spesa.

I dati, oggetto dell'esame, sono stati tratti direttamente dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione e riguardano 1230 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, pari al 92,76% del totale di 1326 enti.

L'esame è stato condotto sia sui dati della gestione di competenza sia su quelli della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per grandi aree geografiche, per regioni e per classi demografiche degli enti.

Infine i dati della gestione 1995 sono stati comparati con quelli (di identici enti) del precedente esercizio 1994 per verificarne l'andamento temporale ed i relativi scostamenti.

(Importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	48.968.688	50.891.450	3,92
Impegni c/residui	16.469.845	16.612.574	0,86
Pagamenti c/competenza	36.697.869	38.218.091	4,14
Pagamenti c/residui	9.429.896	9.563.157	1,41
Pagamenti totali	**46.127.765**	**47.781.248**	**3,58**
Residui della competenza	12.270.819	12.673.359	3,28
Residui dei residui	7.039.949	7.049.417	0,13
Residui totali	**19.310.768**	**19.722.777**	**2,13**

Si è precedentemente detto che la programmazione economico-finanziaria del Governo centrale, per l'anno 1995, prevedeva una crescita della spesa corrente del settore enti locali non superiore al tasso programmato d'inflazione (2,5%) ed anzi auspicava una crescita inferiore al suddetto tasso in modo da poter destinare al settore degli investimenti le economie realizzate nella parte corrente del bilancio.

Come già rilevato, le amministrazioni provinciali hanno realizzato il suddetto obiettivo contenendo la crescita della spesa corrente al di sotto del tasso d'inflazione programmato. Non altrettanto può dirsi per i comuni la cui spesa corrente è aumentata del 3,92%; infatti, come risulta dal precedente prospetto, gli impegni in conto competenza della totalità dei comuni esaminati sono stati 50.891,4 miliardi a fronte dei 48.968,6 miliardi dell'anno precedente.

A livello regionale hanno fatto registrare la più alta percentuale di aumento degli impegni di competenza i comuni delle regioni Lazio (12,36%) e Liguria (10,31%); in entrambi i casi l'alta percentuale di aumento è da ricondurre alla notevole lievitazione degli impegni di parte corrente verificatasi nei comuni capoluogo delle citate regioni e cioè Roma e Genova che rispettivamente hanno fatto registrare aumenti del 14,81% e del 14,93%.

Aggregando i dati per classi demografiche, si può constatare che i notevoli aumenti della spesa delle citate due città hanno determinato la più alta percentuale di lievitazione della spesa anche nella classe demografica cui appartengono, cioè la classe 11ª che ha registrato un aumento degli impegni di competenza del 7,12% mentre la maggior parte dei comuni delle altre classi demografiche si sono mediamente mantenuti su aumenti inferiori al 3% (vedasi prospetto n° II-3-4-1 nel volume degli allegati).[73]

La cassa ha fatto registrare mediamente lievitazioni analoghe a quelli degli impegni; i pagamenti in conto competenza sono stati pari a 38.218 miliardi contro i 36.697,8 miliardi dell'anno precedente con un aumento del 4,14% ed i pagamenti totali (in conto residui e competenza) sono anch'essi aumentati del 3,58% passando dai 46.127,7 miliardi del 1994 ai 47.781,2 miliardi del 1995.

Dal rapporto fra i dati sopra citati degli impegni e dei pagamenti in conto competenza si rileva il tasso di realizzazione della spesa nell'esercizio 1995, che è stato del 75,09% sostanzialmente analogo a quello dell'anno precedente che si era attestato al 74,94%.

Anche il tasso di smaltimento dei residui risulta essersi mantenuto sugli stessi livelli del 1994; infatti al termine dell'esercizio 1995 i pagamenti in conto residui sono stati pari a 9.563,1 miliardi a fronte di impegni in conto residui per 16.612,5 miliardi con un tasso di smaltimento dei residui pregressi del 57,56% contro il 57,25% dell'anno precedente (quando i pagamenti in conto residui erano stati pari a 9.429,8 miliardi a fronte di impegni in conto residui per 16.469,8 miliardi).

Dal sopra riportato prospetto dei dati complessivi si rileva che i residui della competenza sono aumentati del 3,28% rispetto all'anno precedente passando dai 12.270,8 miliardi del 1994 ai 12.673,3 miliardi del 1995 e che i residui totali al 31/12/1995 ammontavano a 19.722,7 miliardi contro i 19.310,7 miliardi del 1994, con un incremento del 2,13%. È da evidenziare tuttavia che il citato incremento medio percentuale dei residui totali al 31 dicembre 1995 è interamente derivato dagli aumenti della massa dei residui che hanno registrato i comuni più grandi appartenenti all'11ª classe demografica che da sola ha realizzato un incremento dei residui 1995 rispetto all'anno precedente del 20,94% mentre tutte le altre classi demografiche (dalla 5ª alla 10ª) hanno ottenuto una diminuzione della massa dei residui attivi di parte corrente (vedasi prospetto n° II-3-4-1 nel volume degli allegati). Fra i comuni della 11ª classe demografica che hanno riportato i più alti incrementi dei residui si segnalano: Roma (39,37%), Torino (18,66%), Milano (11,98%) e Napoli (11,80%).

---

[73] Quanto sopra esposto mette in risalto l'influenza che esercitano sull'andamento dei fenomeni generali e sui dati complessivi delle gestioni, le quantità rilevanti delle risorse gestite dai grandi comuni della 11ª classe (nel 1995 gli impegni di competenza dei sei comuni esaminati della classe 11ª sono stati pari a 15.541,2 miliardi, rappresentando il 30,53% del totale degli impegni a livello nazionale dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti esaminati che sono ammontati a 50.891,4 miliardi).

3.4.2 Spese per categorie economiche

Gli impegni in conto competenza ed i pagamenti totali (cassa) della spesa corrente della totalità dei comuni esaminati, aggregati per categorie economiche, hanno fatto registrare i risultati indicati nei seguenti prospetti:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	16.723.257	16.849.722	0,75
Acquisto beni e servizi	17.996.382	18.599.605	3,35
Trasferimenti correnti	6.079.704	6.958.273	14,45
Interessi passivi	4.944.921	4.897.709	-0,95
Altre categorie	3.224.424	3.586.141	11,21
TOTALE impegni comp.	**48.968.688**	**50.891.450**	**3,92**

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	16.444.641	16.768.827	1,97
Acquisto beni e servizi	15.773.391	17.230.079	9,23
Trasferimenti correnti	5.999.022	5.687.060	-5,20
Interessi passivi	4.532.418	4.741.334	4,60
Altre categorie	3.378.293	3.353.948	-0,72
TOTALE pagamenti	**46.127.765**	**47.781.248**	**3,58**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel prospetto che segue:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1994	**1995**
Personale	34,15	33,11
Acquisto beni e servizi	36,75	36,54
Trasferimenti correnti	12,41	13,67
Interessi passivi	10,09	9,52
Altre categorie	6,58	7,04
TOTALE	**100,00**	**100,00**

Dai precedenti prospetti si rileva immediatamente l'aumento degli impegni per i trasferimenti correnti (14,45%) ed in misura minore per l'acquisto dei beni e servizi (3,35%) e per il personale (0,75) mentre risultano diminuiti gli impegni per interessi passivi (-0,95%). Anche come incidenza sul totale della spesa corrente, gli impegni di spesa per i trasferimenti correnti dimostrano una lievitazione di punti 1,26 rispetto all'anno precedente

a differenza delle altre categorie più importanti che hanno registrato una diminuzione percentuale delle risorse ad esse destinate.

3.4.2.1 Spese per il personale

Dai prospetti che precedono si può notare, come già rilevato per le province, un aumento, anche se di modeste dimensioni, della spesa per il personale; infatti gli impegni di competenza sono ammontati a 16.849,7 miliardi a fronte dei 16.723,2 miliardi dell'anno precedente con una variazione percentuale di segno positivo dello 0,75%. Anche la cassa ha registrato un aumento dell'1,97%; infatti i pagamenti totali sono stati pari a 16.768,8 miliardi contro i 16.444,6 miliardi dell'esercizio 1994. Alla lievitazione di questa categoria di spesa possono aver contribuito i primi effetti del rinnovo, nell'anno di riferimento, del contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli enti locali.

È da rilevare che, nonostante il citato aumento, l'incidenza della spesa per il personale, sul totale della spesa corrente, è diminuita rispetto all'anno precedente attestandosi al 33,11% contro il 34,15% del 1994; ciò in quanto altre categorie di spesa, come si vedrà subito dopo, hanno registrato aumenti di impegni molto più rilevanti quantitativamente di quelli della categoria in argomento. Si rinvia per notizie più dettagliate al paragrafo degli indicatori finanziari.

I dati disaggregati per regioni e classi demografiche in linea di massima non si discostano in maniera rilevante dal dato medio nazionale e pertanto non si prestano a particolari segnalazioni (vedi prospetti n° II-3-4-2-1 nel volume degli allegati).

Si ritiene infine utile avvertire che i dati sulla spesa per il personale non possono trovare coincidenza con quelli rilevati dall'indagine sul costo del lavoro di tutta la pubblica amministrazione, distinti per comparto, indagine curata dalle Sezioni riunite di questa Corte. Ciò deriva dal fatto che i dati esposti in questo paragrafo riguardano, come precedentemente evidenziato, soltanto i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

3.4.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Si tratta di una categoria che ha registrato un aumento di spesa che si avvicina alla media di lievitazione del totale della spesa corrente (3,92%). Gli impegni per l'acquisto di beni e servizi hanno raggiunto l'importo di 18.599,6 miliardi contro i 17.996,3 miliardi dell'anno precedente con una variazione del 3,35%. I dati di cassa hanno registrato un aumento del 9,23% essendo stati i pagamenti totali (competenza+residui) 17.230 miliardi a fronte dei 15.773,3 miliardi del 1994.

Dal precedente prospetto sulla composizione percentuale per categorie degli impegni di parte corrente, si evince altresì che gli impegni per l'acquisto di beni e servizi assorbono la percentuale più alta delle risorse, attestandosi sul 36,54% del totale degli impegni correnti e superando la percentuale degli impegni per il personale che si ferma, come precedentemente detto, al 33,11%. Per notizie più particolari si rinvia al paragrafo degli indicatori finanziari.

A livello regionale i più alti scostamenti in aumento degli impegni, rispetto alla suddetta media nazionale del 3,35%, si sono verificati tra i comuni delle regioni Trentino-Alto Adige (10,40%), Campania (8,39% - il solo comune di Napoli ha raggiunto un aumento del 20,89% -) e Marche (7,97%).

Per una verifica più completa dei dati per regioni e per classi demografiche si rinvia ai prospetti n° II-3-4-2-2 del volume degli allegati.

3.4.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Le spese per trasferimenti correnti sono state quelle che hanno fatto segnare, nel 1995, la più alta lievitazione degli impegni.

L'importo di questi ultimi ha raggiunto i 6.958,2 miliardi contro i 6.079,7 miliardi dell'anno precedente con un aumento percentuale del 14,45% cui hanno contribuito principalmente le spese per l'assistenza sanitaria e sociale, i trasferimenti alle aziende municipalizzate e quelli per il mantenimento delle spese stradali. I pagamenti totali (cassa) sono stati pari a 5.687 miliardi, inferiori del 5,20% a quelli dell'anno precedente ammontati a 5.999 miliardi.

La categoria ha assorbito, nell'anno di riferimento, il 13,67% del totale delle risorse impegnate in conto competenza nel comparto della spesa corrente contro la percentuale del 12,41% registrata nell'anno precedente dagli identici comuni.

Per i dati aggregati per regioni e classi demografiche si rinvia ai prospetti del volume degli allegati (prospetti n° II-3-4-2-3) dai quali può rilevarsi che le regioni che hanno registrato la più alta percentuale di aumento di spesa nella categoria sono stati il Lazio (35,42%) e il Veneto (32,40%) mentre per le classi demografiche sono state le classi dei comuni più piccoli (classe 5ª) e quelle dei comuni più grandi (10ª e 11ª) a registrare i più alti incrementi di spesa (rispettivamente 21,47%; 18,66% e 22,45%).

3.4.2.4 Spese per interessi passivi

Continuando la tendenza negativa già rilevata nel 1994, anche nell'esercizio 1995, la spesa per interessi passivi è continuata a diminuire. In tale categoria, come è noto, confluiscono sia gli interessi per anticipazioni di cassa sia gli interessi per mutui di medio-lungo termine. I primi sono collegati a momentanee carenze di liquidità che comportano rimborsi a breve termine mentre i secondi si riferiscono a rimborsi diluiti nel tempo per finanziamento di spese attraverso mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti o con Istituti di credito diversi. Il rallentamento degli investimenti, verificatasi negli anni precedenti al 1994, ha comportato una conseguente diminuzione della spesa per la categoria in esame.

Si rinvia al riguardo al capitolo di questa Relazione relativo alla gestione degli investimenti.

Gli impegni per interessi passivi sono stati 4.897,7 miliardi contro i 4.944,9 del 1994 con un decremento dello 0,95%. I pagamenti totali invece hanno avuto un aumento del 4,60%, come può evincersi dal precedente prospetto, in gran parte dovuto alla gran mole di pagamenti effettuati dal comune di Roma che ha fatto registrare un aumento dei pagamenti del 77,97%.

Fra le aree geografiche si è rilevato un forte decremento generalizzato degli interessi nelle regioni del sud e delle isole mentre tra le classi demografiche, ad eccezione delle classi dei comuni più grandi (10ª e 11ª classe), tutte le altre classi hanno fatto rilevare consistenti diminuzioni degli impegni per interessi (vedasi prospetti n° II-3-4-2-4 nel volume degli allegati)

3.4.3 Spese per sezioni

Come già effettuato per le amministrazioni provinciali, anche per i comuni si ritiene opportuno aggregare i dati complessivi sulla base delle funzioni svolte per fornire elementi di valutazione su alcune significative sezioni di spesa, come l'amministrazione generale, le

azioni ed interventi nel campo sociale ed i trasporti e comunicazioni, rappresentati nei seguenti prospetti:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per alcune sezioni di spesa			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1ª)	9.617.131	9.982.567	3,79
Azioni ed interventi nel campo sociale (sez. 6ª)	16.613.863	16.933.805	1,92
Trasporti e comunicazioni (sez. 7ª)	6.243.313	7.046.365	12,86

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per alcune sezioni di spesa			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1ª)	9.471.793	9.554.798	0,87
Azioni ed interventi nel campo sociale (sez. 6ª)	15.607.838	16.203.482	3,81
Trasporti e comunicazioni (sez. 7ª)	5.297.918	5.707.630	7,73

3.4.3.1 Spese per l'amministrazione generale

Questa sezione di spesa consente di rilevare la consistenza delle risorse finanziarie che i comuni impiegano per l'organizzazione dei servizi volti alla loro attività istituzionale.

Nel 1995 l'onere sostenuto in questo settore è stato di 9.982,5 miliardi, a livello nazionale. A tale importo infatti sono ammontati gli impegni effettuati dalla totalità dei comuni esaminati contro i 9.617,1 miliardi di impegni registrati dagli identici enti nell'anno precedente, con un aumento di risorse destinato al settore del 3,79%. Anche i dati di cassa fanno rilevare un aumento, anche se di minore consistenza (0,87%): i pagamenti totali nel corso del 1995 sono stati pari a 9.554,7 miliardi a fronte dei 9.471,7 miliardi dell'anno precedente.

A livello regionale impegni percentualmente superiori alla media nazionale si sono verificati nelle regioni Basilicata (10,75%) e Trentino-Alto Adige (7,84%).

3.4.3.2 Spese per azioni ed interventi nel campo sociale

Fra le sezioni di spesa, la sezione 6ª (azioni ed interventi nel campo sociale) risulta essere quella per la quale vengono impiegate risorse superiori a tutte le altre. Gli impegni in conto competenza nell'esercizio 1995 sono stati dell'ordine di 16.933,8 miliardi contro i 16.613,8 miliardi dell'anno precedente con un aumento percentuale dell'1,92% e sono stati

impiegati in interventi di natura sociale fra i quali rientrano i servizi di nettezza urbana, dello smaltimento dei rifiuti, dell'assistenza sociale, delle fognature, delle farmacie comunali ecc.

Percentuali di impegni sensibilmente superiori alla media nazionale hanno fatto registrare i comuni delle regioni Umbria (7,41%), Trentino-Alto Adige (6,32%) e Marche (5,38%) mentre, a livello di classi demografiche, sono state le classi dei comuni più piccoli (classe 5ª) che hanno destinato più risorse al settore, rispetto all'anno precedente, registrando il più alto incremento degli impegni (3,11%).

L'aumento dei pagamenti totali (cassa) è stato percentualmente più rilevante di quello degli impegni (3,81%) essendo stati i pagamenti pari a 16.203,4 miliardi contro i 15.607,8 miliardi del 1994.

3.4.3.3 Spese per trasporti e comunicazioni

La sezione 7ª fornisce i dati dell'onere finanziario assunto dai comuni nel campo dei trasporti e delle comunicazioni. I dati, tratti dai conti consuntivi dei comuni, fanno rilevare in tale settore di spesa impegni considerevolmente più consistenti rispetto all'anno precedente che già aveva segnato incrementi dell'ordine del 6,47%. Il totale degli impegni della sezione, nel corso del 1995, è stato di 7.046,3 miliardi superiore del 12,86% al totale degli impegni dell'anno 1994 che erano ammontati a 6.243,3 miliardi.

Si sono discostati sensibilmente dalla citata media nazionale di incremento degli impegni i comuni delle regioni Lazio (45,46%) e Sardegna (14,19%). In entrambi i casi lo scostamento è da riportare prevalentemente al rilevante incremento di questa tipologia di spesa registrato dai comuni capoluogo delle citate regioni: Roma e Cagliari che hanno fatto rilevare aumenti di impegni rispettivamente del 49,23% e del 79,74%. Consistenti incrementi per trasporti e comunicazione ha fatto evidenziare anche il comune di Venezia (46,61%). Nei casi sopracitati il considerevole aumento degli impegni è da attribuire, in gran parte, ai trasferimenti correnti destinati a far fronte alle esigenze delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico nonché all'esecuzione di opere stradali e di viabilità in generale.

Incrementi di spesa fanno rilevare anche i dati di cassa; infatti i pagamenti totali (competenza+residui) sono aumentati del 7,73%, passando dai 5.297,9 miliardi del 1994 ai 5.707,6 miliardi dell'esercizio 1995.

3.5 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni

Da qualche anno la Sezione ha messo a punto alcuni indicatori finanziari fondati sulla relazione esistente fra due dati finanziari desumibili da tutti i conti consuntivi esaminati in modo da ottenere, attraverso un elementare procedimento di calcolo, un valore medio a livello nazionale e una sottostante articolazione di valori medi per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche.

Gli indicatori finanziari possono essere anche, per gli stessi enti, uno strumento ai fini di autocontrollo mediante raffronto attraverso la valorizzazione dei dati finanziari di consuntivo quali termini di giudizio della realtà gestionale sottostante.

Nell'attesa dell'introduzione di tecniche di rilevazione ed esposizione contabili idonee ad evidenziare gli aspetti economici delle gestioni, pur nella consapevolezza dei limiti propri delle rappresentazioni esclusivamente finanziarie, si ritiene che gli indicatori finanziari di particolari aspetti gestionali possano comunque trovare spazi di utilità nel fornire elementi di giudizio derivanti dal raffronto tra gestioni pubbliche omogenee. In altri termini, se, a parità di condizioni, una gestione produce risultati migliori rispetto ad un'altra o ottiene gli

stessi risultati impiegando minori risorse, evidentemente per quest'ultima sussistono spazi per interventi di razionalizzazione e miglioramento. Non si hanno elementi per la verifica dell'efficacia e dell'efficienza raggiunta dagli enti a parità di risorse impiegate, e questo è il limite degli indicatori soltanto finanziari, tuttavia nel periodo di riferimento, nel quale si auspicava una riduzione della spesa corrente, il dato finanziario assume significatività e diventa indice di oculatezza nella gestione del settore di spesa che si intende esaminare.

Come per la relazione dell'anno precedente si ritiene utile porre a raffronto i dati degli impegni della spesa per i settori dell'amministrazione generale o di funzionamento, del personale e dell'acquisto di beni e servizi con i dati degli impegni della spesa corrente nel suo complesso. Gli indici derivanti dal raffronto permettono di individuare le percentuali di spesa corrente che i comuni hanno destinato per far fronte alle necessità dei settori d'intervento sopracitati. Per una verifica dell'andamento temporale l'analisi dei dati è stata effettuata raffrontando i dati di consuntivo degli esercizi finanziari 1994 e 1995. Altresì, attraverso una disaggregazione dei dati, si è pervenuti ad indici medi di incidenza della spesa per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche al fine di fornire elementi di valutazione su enti il più possibile omogenei.

3.5.1 Indicatore della spesa di funzionamento

L'indice di incidenza della spesa per l'amministrazione generale ovvero per il funzionamento dell'ente, è tratto dal rapporto tra gli impegni della Sez. 1ª e gli impegni del totale della spesa corrente (Titolo I) riferiti alla totalità dei comuni oggetto di questa relazione.

Dal citato rapporto si è rilevato che nel 1995 l'incidenza media nazionale della spesa di funzionamento è stata del 19,61% mantenendosi sugli stessi livelli dell'anno precedente quando si era attestata, per gli stessi enti, al 19,63%.

Aggregando i dati per aree geografiche e regioni è risultato che sono state le aree del sud e delle isole ad aver registrato i più alti indici medi di impiego di risorse (rispettivamente l'incidenza è stata del 24,85% e del 24,76%) mentre i comuni dell'area del centro hanno realizzato il più basso indice medio (16,41%).

L'incidenza della spesa in argomento fra le regioni ha fatto rilevare che le regioni con più alto indice di spesa sono state la Valle d'Aosta (28,51%), la Sicilia (25,59%) e la Basilicata (25,54%) mentre le regioni che hanno ottenuto il più basso indice medio sono state il Lazio (13,43%) e la Lombardia (15,31%). A quest'ultimo risultato hanno contribuito in maniera rilevante le città capoluogo e cioè Roma e Milano per le quali sono stati registrati indici molto bassi di incidenza della spesa (rispettivamente 11,19% e 10,33%) come già avvenuto nel precedente esercizio finanziario.

Tra le classi demografiche sono stati i comuni più grandi, appartenenti alla 11ª classe, ad aver conseguito mediamente la più bassa incidenza della spesa di funzionamento (14,29%).

In tale classe demografica fanno eccezione i comuni di Palermo e Napoli che hanno fatto registrare valori di incidenza di molto superiori alla media della classe (rispettivamente 28,40% e 21,78%).

Nelle altre classi demografiche l'indice medio si è mantenuto intorno al 20% con valori più alti per le due classi dei comuni più piccoli il cui indice si è attestato intorno al 24% (si rinvia per maggiori dettagli ai prospetti n° II-3-5-1 del volume degli allegati).

3.5.2 Indicatore della spesa per il personale

Questo indicatore rileva l'incidenza della spesa per il personale mettendo in rapporto gli impegni della categoria 1ª del Titolo I della spesa con il totale degli impegni della spesa corrente (Titolo I).

Come già fatto presente precedentemente, l'incidenza della spesa per il personale nel corso del 1995 è stata del 33,10%, inferiore di circa 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente quando era stata del 34,15%.

A livello di aree geografiche l'indice medio di incidenza si è innalzato nelle aree del sud e delle isole (rispettivamente 40,95% e 41,82%) mentre è diminuito nell'area centro (28,30%).

Tra le regioni fanno rilevare indici di molto superiori alla media nazionale la Sicilia (44,06%), la Calabria (43,24%), la Campania (42,80%) e il Molise (42,36%) mentre le regioni Lazio e Lombardia si scostano nettamente in diminuzione dalla media nazionale raggiungendo rispettivamente gli indici di incidenza del 23,19% e del 26,50%.

Tra le grandi città è stata Roma che ha fatto registrare il più basso indice (20,95%) mentre le città di Torino, Napoli e Palermo è risultato che hanno superato l'indice del 40% di incidenza della spesa per il personale sul totale delle spese correnti.

Tra le classi demografiche le oscillazioni in aumento o in diminuzione rispetto all'indice medio nazionale non superano, nel corso del 1995, i tre punti percentuali per cui mediamente non si sono rilevati importanti scostamenti fra comuni piccoli, medi e grandi così come differenze di rilievo non si sono constatate fra gli indici del 1995 rispetto a quelli del 1994 ad eccezione di quelli riguardanti le due classi dei comuni più grandi, la 10ª e la 11ª classe, che hanno fatto registrare una diminuzione percentuale dell'indice rispettivamente di circa 3 e 2 punti.

3.5.3 Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi

Per ottenere l'indicatore in argomento, che indica l'incidenza della spesa per l'acquisto di beni e servizi, si sono rapportati i dati degli impegni della categoria 2ª del Titolo I della spesa con quelli del totale delle spese correnti (Titolo I).

Dal rapporto suddetto si è rilevato che, a livello nazionale, nel 1995 l'indice di incidenza è stato del 36,54% e si è mantenuto sugli stessi valori dell'anno precedente quando si era attestato, per gli identici enti, sul 36,75%.

Aggregando i dati per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche si è constatato che le più alte percentuali di scostamento in aumento si sono registrate nelle aree geografiche nord-orientale e nord-occidentale dove rispettivamente l'indice ha raggiunto il 41,62% e il 39,86% mentre fra le regioni gli indici più alti si sono rivelati quelli delle regioni Valle d'Aosta(55,47%), Sardegna (50,91%), Umbria (46,61%) e Piemonte (42,81%) mentre gli indici più bassi sono stati quelli delle regioni Lazio (24,09%), Campania (32%) e Sicilia (33,46%).

Tra le classi demografiche sono state le classi dei comuni più piccoli, cioè le classi 5ª, 6ª e 7ª, quelle che hanno fatto registrare i più alti indici medi di scostamento in aumento rispetto al dato nazionale (rispettivamente 44,94%; 45,05% e 44,35%) mentre la classe dei grandi comuni (11ª) ha conseguito l'indice di incidenza più basso (24,28%). L'indice medio di ogni classe demografica nell'ambito delle singole regioni si può rilevare dai prospetti n° II-3-5-3 inseriti nel volume degli allegati.

3.6 Comunità montane

3.6.1 Spese correnti complessive

Anche per le comunità montane si è seguita la stessa metodologia espositiva adottata per le altre due categorie di enti locali (amministrazioni provinciali e comunali).

Sono stati esaminati i conti consuntivi di 310 comunità montane pari all'89,86% del totale delle stesse (345).

L'esame è stato condotto sia sulla gestione di competenza sia sulla gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni dei dati per aree geografiche e per regioni, comparando i dati dell'esercizio 1995 con quelli dell'esercizio 1994 relativi agli identici enti.

Prima di passare all'esame delle principali categorie di spesa, si espongono i dati complessivi della spesa corrente sotto l'aspetto degli impegni, dei pagamenti e dei residui.

(Importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	669.822	711.285	6,19
Impegni c/residui	282.069	295.991	4,93
Impegni totali	951.891	1.007.276	5,81
Pagamenti c/competenza	489.027	528.821	8,13
Pagamenti c/residui	133.065	152.103	14,30
Pagamenti totali	**622.093**	**680.924**	**9,45**
Residui della competenza	180.794	182.463	0,92
Residui dei residui	149.003	143.888	-3,43
Residui totali	**329.797**	**326.352**	**-1,04**

Dai dati complessivi sopra esposti si può rilevare che, come per i comuni, anche per le comunità montane la spesa di parte corrente, nel corso dell'esercizio 1995, è cresciuta, a livello di media nazionale, oltre il tasso programmato d'inflazione (2,5%). Infatti gli impegni in conto competenza sono stati pari a 711,2 miliardi contro i 699,8 miliardi dell'anno precedente (riferiti agli identici enti) con una lievitazione del 6,19%. A livello di aree geografiche la spesa corrente è cresciuta oltre la media nazionale nelle aree nord-occidentale e nord-orientale (rispettivamente 12,90% e 10,22%) mentre nelle aree centro e isole l'aumento è stato modesto (rispettivamente 2,56% e 3,24%) e addirittura nell'area sud la spesa è diminuita (-3,87%) rispetto all'esercizio precedente.

Dall'aggregazione dei dati per regioni si è rilevato che le regioni che hanno registrato gli aumenti più consistenti sono state la Puglia (104,44%), il Piemonte (18,67%), l'Emilia Romagna (16,90%) e la Liguria (15,46%) mentre nelle comunità montane delle regioni Campania e Calabria la spesa corrente è diminuita nettamente (rispettivamente -16,35% e -10,65%).

Anche i pagamenti in conto competenza sono cresciuti dell'8,13% rispetto all'esercizio 1994 (528,8 miliardi nel 1995 contro i 489 miliardi del 1994).

Dai dati sopraddetti relativi agli impegni ed ai pagamenti in conto competenza si traggono gli importi dei residui di competenza ed il tasso di realizzazione degli impegni: i

residui di competenza risultano aumentati rispetto all'anno precedente dello 0,92% passando dai 180,7 miliardi del 1994 ai 182,4 miliardi dell'esercizio 1995 al termine del quale il tasso di realizzazione degli impegni è stato del 74,34%.

La gestione dei residui fa notare un discreto aumento dei pagamenti dei residui pregressi: i pagamenti in conto residui, che nel 1994 erano stati pari a 133 miliardi, hanno raggiunto nel 1995 l'importo di 152,1 miliardi con un aumento del 14,30%.

I residui dei residui sono anch'essi diminuiti del 3,43% rispetto all'anno precedente passando dai 149 miliardi del 1994 ai 143,8 miliardi del 1995.

Tutto ciò ha comportato una flessione dell'1,04% dell'importo totale dei residui al 31 dicembre 1995 quando la massa dei residui si è attestata su 326,3 miliardi contro i 329,7 miliardi dell'anno precedente. Nonostante la suddetta diminuzione della mole dei residui, l'importo degli stessi, al termine dell'esercizio 1995, si dimostra ancora di rilevante entità rappresentando numericamente il 45,8% della spesa corrente di competenza (326,3 miliardi di residui su 711,2 miliardi di impegni in conto competenza) e sottende ritardi nel trasformare in effettive realizzazioni gli impegni adottati dagli organi di governo degli enti, ritardi che, per l'entità degli importi, non trovano adeguata giustificazione specie se si tiene conto che trattasi di un settore di spesa, quale quello corrente, nel quale il formarsi di residui dovrebbe assumere carattere sporadico e comunque alquanto limitato.

3.6.2 Spese per categorie economiche

Aggregando i dati per categorie economiche, gli impegni di competenza e i pagamenti totali (cassa) della spesa corrente delle comunità montane fanno registrare i risultati che si sintetizzano nei prospetti che seguono:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	246.826	251.111	1,73
Acquisto beni e servizi	231.794	267.725	15,50
Trasferimenti correnti	117.539	114.161	-2,87
Interessi passivi	14.210	16.408	15,46
Altre categorie	59.453	61.880	4,08
TOTALE impegni competenza	**669.822**	**711.285**	**6,19**

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1994	**1995**	**Variazione%**
Personale	241.511	253.547	4,98
Acquisto beni e servizi	212.179	254.603	19,99
Trasferimenti correnti	103.000	103.254	0,24
Interessi passivi	14.411	16.524	14,66
Altre categorie	50.992	52.996	3,93
TOTALE pagamenti	**622.093**	**680.924**	**9,45**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si può rilevare dal seguente prospetto:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1994	**1995**
Personale	36,85	35,30
Acquisto beni e servizi	34,60	37,64
Trasferimenti correnti	17,54	16,04
Interessi passivi	2,12	2,30
Altre categorie	8,87	8,70
TOTALE	**100,00**	**100,00**

I prospetti che precedono fanno rilevare, come già evidenziato per le province ed i comuni, l'aumento, anche se di modesta entità, della spesa per il personale in conseguenza dell'entrata in vigore, nell'anno di riferimento, del nuovo contratto collettivo nazionale dei dipendenti degli enti locali. Le spese impegnate per il personale di tutte le comunità montane esaminate sono state, nel corso del 1995, 251,1 miliardi contro i 246,8 miliardi dell'anno precedente, con un aumento dell'1,73%.

Anche i dati di cassa fanno evidenziare un incremento dei pagamenti per il personale del 4,98%. Tenendo conto che, nel corso del 1995, sono stati effettuati pagamenti totali (residui+competenze) per 253,5 miliardi a fronte dei 241,5 miliardi dell'anno 1994.

Nonostante i sopracitati aumenti della spesa per il personale, è da evidenziare che l'incidenza percentuale di tale categoria di spesa sul totale della spesa corrente delle comunità montane ha subito nel 1995 una flessione, rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 35,30% contro il 36,85% del 1994; ciò in conseguenza di un più rilevante impiego delle risorse disponibili nella categoria della spesa per acquisto di beni e servizi cui sono risultate destinate il 37,64% delle disponibilità di parte corrente (nel 1994 l'incidenza della categoria era stata del 34,60%). Gli impegni per acquisto di beni e servizi, nel corso dell'esercizio 1995, sono stati infatti pari a 267,7 miliardi con un incremento percentuale del 15,50% rispetto all'anno precedente quando si erano fermati a 231,7 miliardi.

Identico consistente aumento viene registrato nei pagamenti totali della categoria (19,99%), che risultano essere passati dai 212,1 miliardi del 1994 ai 254,6 miliardi del 1995.

Una flessione hanno invece subito gli impegni per trasferimenti correnti cui sono state destinate il 16,04% delle risorse di parte corrente (nel 1994 l'incidenza della categoria era stata del 17,54%). Nel corso del 1995 sono stati infatti assunti impegni per trasferimenti correnti per l'importo globale di 114,1 miliardi a fronte dei 117,5 miliardi dell'anno precedente, con una diminuzione pertanto del 2,87%.

La categoria infine degli interessi passivi ha fatto registrare una lievitazione degli impegni del 15,46%, essendo stati gli impegni pari a 16,4 miliardi contro i 14,2 miliardi dell'anno precedente. Incrementi di uguale rilevanza hanno evidenziato i dati di cassa della categoria essendo stati i pagamenti totali pari a 16,5 miliardi a fronte dei 14,4 miliardi dell'anno 1994 con un aumento del 14,66%.

Trattasi comunque di importi di uscite di modeste dimensioni che assorbono appena il 2,30% delle risorse di parte corrente.

Per una visione più dettagliata dei dati suddivisi per aree geografiche e regioni si rinvia ai prospetti inseriti nel volume degli allegati (II-3-6-2).

3.7 Personale: analisi speciale

3.7.1 Note metodologiche

La Sezione nel referto annuale ha sempre rilevato, per ciascuna tipologia di enti assoggettati al proprio controllo, l'elevata incidenza della spesa per il personale rispetto al totale delle spese di parte corrente.

Si tratta dell'indicatore elementare di un fenomeno economico-finanziario gestionale di particolare importanza "ex se", le cui implicazioni, a ben guardare, finiscono per influenzare in varia misura e attraverso sentieri diversificati tutti gli aspetti della vita degli enti locali.

La Sezione ha così ritenuto utile approfondire quest'anno la complessa e variegata materia delle spese per il personale, integrando per la prima volta i consueti dati a sua disposizione con gli elementi di conoscenza, i parametri ed i metodi di indagine applicati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la stesura del proprio referto su "Il costo del lavoro pubblico".

Questo procedimento, come si vedrà, consente di gettare luce, sia pure per rapidi "flashes", su una serie di fenomeni connessi al movimento dei dipendenti, alla dinamica delle retribuzioni nonché ai costi del personale e del lavoro.

Per una corretta comprensione dell'uso di questa importante fonte disponibile solo da poco tempo, è tuttavia necessario che l'esposizione dei risultati delle specifiche indagini svolte sia preceduta da una premessa generale di ordine normativo e metodologico.

L'art. 65 del d.l.vo n. 29 del 3 febbraio 1993 ha attribuito alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, cioè sull'universo costituito in linea di principio da tutte le amministrazioni pubbliche.

Lo scopo è quello di offrire alle Camere ed al Governo gli elementi per razionalizzare il sistema amministrativo e contenere il costo del lavoro pubblico. L'esigenza di un referto unico a fronte dell'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale ha indotto la Corte a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici, nel rispetto peraltro delle competenze specifiche delle sue Sezioni.

Il problema, cioè, è stato risolto individuando due livelli di analisi dei fenomeni gestori: livello generale ed aggregato per le Sezioni riunite; livello specifico e disaggregato per le altre Sezioni, le quali possono così esprimere le valutazioni di spettanza secondo i propri tempi e metodi di lavoro, senza peraltro rischiare interferenze nei confronti delle predette Sezioni riunite (deliberazione SS.RR. n.2 del 15-20 dicembre 1994).

Una serie di fattori ha impedito finora alla Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento, cosicché hanno visto la luce solo i referti delle Sezioni riunite su "il costo del lavoro pubblico" relativi agli anni 1992 e 1993.

Nella parte introduttiva, le due relazioni espongono i principi posti alla base dell'attività svolta e rendono ragione delle questioni connesse con la stesura del testo ed i tempi necessari, ivi compresi i termini del rapporto tra il referto della Corte ed il conto annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, che aggrega ed elabora i dati fisici e finanziari relativi al personale comunicati dalle amministrazioni pubbliche.

Infatti, sempre l'art. 65 del d.l.vo n.29 del 1993 assegna al Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) il compito di effettuare, previa intesa col Dipartimento della funzione pubblica circa la modellistica da usare, la rilevazione annuale della consistenza del personale in servizio e delle relative spese (compresi gli oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione), elaborando in proposito anche un conto annuale.[74] In esito a tale attività complessa ed articolata su tutto il territorio nazionale, la Ragioneria Generale dello Stato raccoglie i dati, li inserisce nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, dopo aver proceduto a varie operazioni per la verifica della loro correttezza, e li rende disponibili secondo determinate cadenze temporali. E' stato pubblicato il conto annuale per gli anni 1992, 1993 e 1994, documento che fornisce, via via affinandosi, una messe cospicua ed interessante di materiale di studio.

Per quanto riguarda in particolare l'aggregato enti locali, le analisi riportate nel 2° volume del conto 1994 sono precedute a titolo di supporto conoscitivo da accurate note metodologiche ed esplicative a cui si fa rinvio. Basterà qui evidenziare la principale innovazione strutturale, rappresentata dal passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento, in modo da consentire, tra l'altro, la connessione del conto annuale con i flussi derivanti dai sistemi informativi integrati che rilevano le somme emesse.

L'accenno alle fondamentali caratteristiche del conto annuale R.G.S. si rende indispensabile, perché allo stato il controllo con esito di referto esercitato dalla Corte sul costo del lavoro pubblico si basa anzitutto proprio sui dati raccolti dalla Ragioneria ai fini del conto stesso e resi disponibili telematicamente, anche se altre verifiche su questi elementi di conoscenza sono effettuate autonomamente dalle Sezioni riunite, che possono avvalersi per il proprio referto degli appositi conti delle singole amministrazioni, di altre fonti istituzionali, dell'esito dei vari controlli preventivi e successivi nonché dei dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche.[75]

---

[74] Ogni anno la R.G.S., con circolare pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, fornisce alle amministrazioni pubbliche interessate gli indirizzi necessari per gli adempimenti previsti dall'art. 65 del d.l.vo n. 29 del 1993 e definisce i modelli di rilevazione dei dati.

[75] La R.G.S. e la Corte dei conti hanno rilevato finora un'attendibilità dei dati complessivamente poco soddisfacente, e pertanto insistono ogni anno perché le amministrazioni migliorino la qualità delle informazioni trasmesse. D'altra parte la qualità del dato riflette sia l'accuratezza con cui è rilevato, sia il modo in

E' quindi appena il caso di rammentare che il referto della Corte, dal punto di vista istituzionale e del contenuto, è autonomo rispetto al conto annuale R.G.S. e i dati che vi figurano sono elaborati ed organizzati in modo diverso, per consentire le valutazioni affidate dal legislatore all'istituto di controllo.

Per quanto riguarda la rilevazione del costo del lavoro 1995, la R.G.S. è stata impegnata a lungo nella verifica dei dati, e così il conto annuale non ha potuto ancora essere pubblicato.

Tuttavia, su richiesta della Sezione, la Ragioneria nello scorso mese di maggio ha messo a disposizione i dati inediti essenziali (non quelli analitici ente per ente) relativi ad 8.102 amministrazioni comunali, che sono stati poi organizzati ed esposti per le esigenze del presente referto.

Sotto il profilo metodologico, si deve precisare subito che i dati relativi al personale tratti dal sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti provengono da una fonte autonoma e sono costruiti in base a criteri diversi rispetto a quelli tratti dai conti consuntivi a disposizione della Sezione. Per quanto riguarda in particolare i comuni, i dati del costo del lavoro si riferiscono all'intero universo. La Sezione ha invece effettuato quest'anno un compiuto esame dei soli conti consuntivi di 1.230 comuni (su 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), riferendo però anche sulla gestione finanziaria di una limitata platea di comuni con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

Si fa presente poi che l'aggregato enti locali, ai fini del referto sul costo del lavoro, comprende province, comuni, comunità montane e camere di commercio, mentre questa relazione ha per oggetto precipuamente gli enti territoriali. Così, per armonia di trattazione, si è ritenuto di non utilizzare specificamente i dati delle camere di commercio, esposti accanto agli altri nelle tavole relative all'esercizio 1994.

Dovendo lavorare sui dati più recenti disponibili, la Sezione ha preferito offrire anzitutto per l'intero aggregato un panorama generale dei principali fenomeni relativi alla consistenza ed alle spese per il personale nel 1994, mettendo a confronto tra loro le risultanze specifiche di ciascuna categoria di enti. Per il 1995, le analisi possibili sulla base dei dati R.G.S. sono state compiute solo sull'universo dei comuni, che però nell'ambito dell'aggregato rappresenta ovviamente il settore di gran lunga più significativo per il numero di enti e di dipendenti, nonché per la massa dei movimenti finanziari connessi. Le indagini sono state concentrate, sia per il 1994 che per il 1995, sui fenomeni ritenuti di maggior rilievo nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi degli enti locali, fortemente voluto da Parlamento e Governo negli ultimi anni.

La tavola 1 in allegato mostra, sulla base dei dati tratti dal conto annuale R.G.S., il numero degli enti dell'aggregato, distinti per categoria, tenuti all'invio del conto annuale 1994 e la conseguente situazione in termini di adempienze, inadempienze, di conti congruenti, incongruenti o incompleti. Tuttavia, a seguito di operazioni tecniche di "forzatura" delle incongruenze, di estrapolazioni e stime (sulle inadempienze), la R.G.S. ha fornito i dati per l'intero aggregato costituito da 8.640 enti.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini in

---

cui esso è "prodotto", cioè il grado di buona organizzazione dell'amministrazione stessa. L'insufficiente affidabilità dei dati rende più problematiche l'individuazione dei fattori patologici, la comprensione delle cause e l'elaborazione di proposte correttive.

esame sono assimilate alle regioni. Comunque, a seguito delle 8 nuove istituzioni, le province ordinarie sul territorio nazionale sono ormai 100.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale tipologia di enti manca nella Regione Sicilia, perché i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente anche che, ad avviso della Sezione, i dati relativi alle comunità devono essere valutati alla luce della situazione che caratterizza da alcuni anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29, 61 della legge 18 giugno 1990 n.142) procede lentamente. Infatti, da notizie recentemente comunicate dall'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) risulta che a circa 7 anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza. Il prospetto che segue riporta anche il numero delle comunità istituite.

Regione	Legge	N. Comunità montane
Piemonte	18 giugno 1992 n. 28, modificata con l.r. 9 ottobre 1995 n. 72	43
Veneto	3 luglio 1992 n. 19	19
Toscana	18 agosto 1992 n. 39	18
Lombardia	9 aprile 1993 n. 13	30
Emilia-Romagna	5 gennaio 1993 n. 1, modificata con legge 11 maggio 1993 n. 24	17
Basilicata	17 febbraio 1993 n. 9	14
Campania	1 settembre 1994 n. 31	27
Abruzzo	6 dicembre 1994 n. 92	19
Marche	16 gennaio 1995 n. 12	13
Valle D'Aosta	6 maggio 1994 n. 16	16
Liguria	19 aprile 1996 n. 20	19

La peculiare posizione di status rivestita dai segretari delle province e dei comuni ha suggerito l'opportunità di una separata ed analitica trattazione per l'intera categoria di questo personale dell'aggregato, che sarà effettuata come negli anni scorsi nel quadro del referto generale delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro pubblico.

Nell'esposizione che segue, sono utilizzate per ragioni di uniformità le stesse definizioni e classificazioni adottate dalla R.G.S., che qui si riportano sinteticamente, rinviando per i particolari al conto annuale 1994.

A) Il restante personale comprende i dipendenti a part-time, temporanei non di ruolo e contrattisti. Per contrattista si intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc.)

B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, altre indennità e compensi vari, eventuali arretrati.

C) La retribuzione media annua lorda, già depurata dei recuperi per assenze, ritardi, scioperi, ecc., è stata calcolata rapportando alle unità uomo-anno le spese sostenute per singola voce retributiva. La 13ª mensilità è stata considerata come emolumento specifico, costituito dalle somme pagate a tale titolo per le singole voci retributive. Gli arretrati non sono compresi nella retribuzione.

D) Il costo del personale si determina aggiungendo alla retribuzione lorda del dipendente (trattamento fisso ed accessorio) i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate dalle amministrazioni per il personale comandato presso le stesse; si deducono, invece, i rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

E) Il costo del lavoro si determina aggiungendo ancora le ulteriori spese a carattere non direttamente retributivo (come formazione professionale, mensa, vestiario, equi indennizzi, ecc.).

F) La R.G.S. ha rilevato infine, a parte, le prestazioni esterne (convenzioni e contratti d'opera), avvertendo però che i valori riguardanti queste spese, rilevate per la prima volta nel 1994, abbisognano di alcuni approfondimenti sulle modalità di rilevazione e sui contenuti delle singole voci.

3.7.2 Dotazioni organiche e vacanze

L'organico si riferisce a posti coperti o da coprire per rapporti di lavoro a tempo indeterminato (sia a tempo pieno che parziale) ed esclude quindi il numero delle posizioni temporanee, coperte con contratti di lavoro a termine presenti in un determinato momento.

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche degli enti locali per gli anni 1994 e 1995, occorre avvertire preliminarmente che spesso si tratta di dati ancora poco attendibili.

Nel sistema normativo previgente, infatti, esse si caratterizzavano per la loro sostanziale rigidità, causa almeno in parte della formazione del precariato (alla cui sanatoria si è prima o poi provveduto) e dell'estrema vischiosità con cui gli enti si adeguavano alle proprie esigenze organizzative. Numerose disposizioni di legge ribadivano che per ogni ampliamento dell'organico di diritto con conseguente aumento di spesa era richiesta specifica approvazione da parte dell'autorità sovraordinata. Così l'assunzione di "restante personale" è stata una pratica largamente diffusa nell'ambito dell'aggregato.

La rigidità del sistema ha provocato anomalie e distorsioni nel corso del tempo. In occasione della verifica dei comuni dissestati la Sezione ha potuto riscontrare, per esempio, che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati. Per converso, il pulviscolo degli enti di piccole dimensioni si dibatte ancora in effettive difficoltà di funzionamento perché, in relazione ai parametri normativi legati alla popolazione, essi dovrebbero assicurare tutti i servizi con pochissimi dipendenti di bassa qualifica. Vero è, peraltro, che oggi l'art. 26 della legge n.142 del 1990 li stimola a sperimentare forme associative in modo da svolgere congiuntamente molteplici attività con riduzione dei costi.

Si é andato così affermando il principio del superamento delle piante organiche di diritto verso un sistema di dotazioni di fatto, allo scopo di eliminare quel differenziale di posti vacanti che forniva alle amministrazioni il destro di richiedere assunzioni per coprire vuoti spesso non collegati ad esigenze effettive e durature.

In materia di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, il legislatore è intervenuto più volte, in questi ultimi anni, nell'intento di sottoporle ad un periodico moni-

toraggio, passando attraverso un'operazione di ricognizione, verifica e valutazione delle esigenze di ciascuna organizzazione. L'operazione di verifica dei carichi di lavoro è stata imposta dunque nel presupposto, peraltro non esplicitato, dell'esistenza di un esubero generalizzato di posti rispetto alle reali necessità. Le disposizioni del d. l.vo n. 29 del 1993, seguite da quelle della legge 24 dicembre 1993 n. 537, sono intervenute dopo un lungo e persistente periodo di limitazione delle assunzioni che aveva determinato larghi vuoti negli "organici" di molti enti. La legge n.537 ha fissato poi una cadenza biennale alla revisione dei carichi di lavoro.

In prima battuta, e in attesa di pervenire ad una nuova dotazione organica ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, tutte le dotazioni organiche venivano, per legge, provvisoriamente determinate nella misura del numero dei posti coperti alla data del 31 agosto 1993, più quelli impegnati da operazioni di concorso o di selezione pubblica (art.3 comma.6 della-legge n.537).

Però già il d.l. n. 574 del 1994 all'art. 31 esentava gli enti locali "sani" con popolazione non superiore a 10.000 abitanti dalla rilevazione dei carichi di lavoro. Era questa una disposizione dei c.d. decreti Maroni (più volte reiterati ma non convertiti in legge), che successivi provvedimenti di legge hanno ripreso ed attualizzato .

Per effetto delle modificazioni recate al comma 11 dell'art.3 della legge n. 537 dal d.l. 5 agosto 1996 n. 409, gli enti locali con popolazione non superiore a 15.000 abitanti non sono più tenuti alla rilevazione dei predetti carichi, purché non versino in situazioni strutturalmente deficitarie. In ogni caso, per gli altri enti locali che si trovino nelle medesime condizioni, la verifica dei carichi di lavoro in conformità ai criteri stabiliti dal d.l.vo n. 29, costituisce presupposto indispensabile per la rideterminazione della dotazione organica e condizione necessaria per effettuare nuove assunzioni.

Attualmente, la recente legge 15 maggio 1997 n. 127 con l'art.6 comma 14 ha confermato l'esenzione degli enti sani non superiori a 15.000 abitanti dall'obbligo di questa rilevazione, modulando così la loro autonomia gestionale con riferimento alla situazione finanziaria.

L'intenzione del legislatore di orientare l'operazione anche al contenimento della spesa é stata chiaramente espressa dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (il c.d. collegato alla Finanziaria 1996), poiché l'art.l comma 9 ha fissato un tetto agli oneri di spesa derivanti dalla ridefinizione delle dotazioni, che non possono superare quelli conseguenti alla provvisoria rideterminazione delle stesse.

In concreto, gli enti locali si sono dovuti confrontare con un meccanismo di rilevazione complicato e con il susseguirsi di farraginosi provvedimenti legislativi volti a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no, con strascico di dubbi interpretativi. La legge n.662 del 1996 già citata, per esempio, all'art. 1 comma 53 sancisce il principio della riduzione automatica del 15% delle dotazioni organiche per le amministrazioni pubbliche che entro il 30 aprile 1997 non abbiano ancora rideterminato le stesse, previa verifica dei carichi di lavoro. Però, alla luce del combinato disposto dei precedenti commi 46 e 52 dell'art.1, gli enti locali sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato sono esclusi da tale misura coattiva.

A prescindere dalle difficoltà tecniche di attuazione del programma di ridefinizione degli organici, nel mondo degli enti locali è stato comunque osservato che si tratta in sostanza di un meccanismo non ancora sufficientemente rispettoso della propria autonomia, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente la consistenza e la distribuzione del

personale. In punto di assetto organizzativo, accanto alla caduta di qualsiasi blocco delle assunzioni, per gli enti sani si dovrebbe pervenire addirittura all'abolizione del concetto di pianta organica, perché entrambi gli istituti ingessano le strutture operative impedendo così il necessario dinamismo gestionale. Il vero organico dell'ente, insomma, dovrebbe essere rappresentato dal numero di stipendi annui che può pagare.

Si tratta di una prospettazione marcatamente evolutiva, che a ben vedere però non appare in contrasto con le finalità perseguite alla lunga dall'attuale disciplina normativa basata su impulsi centrali e generalizzati. Considerata poi la situazione in cui si trova ad operare la pubblica amministrazione, è probabilmente indispensabile passare attraverso la presente prima fase, rigorosamente procedimentalizzata, per riorganizzare gli uffici e verificare che ci siano i dipendenti "giusti". Altrimenti, sarebbe illusorio il tentativo di contenere il costo del lavoro pubblico, accrescere l'efficienza del personale, individuare vistosi esuberi o carenze di addetti, avviare le conseguenti procedure di mobilità per riequilibrare le effettive esigenze.

La validità dei criteri prescelti dal legislatore sarà misurata alla stregua dei risultati raggiunti ad operazione conclusa, ma non si può negare che l'elenco dei "prodotti" realizzati e delle correlative risorse umane necessarie rappresenti un'utile base su cui costruire indici di efficienza.

Gli enti locali, nel quadro della loro autonomia, hanno scelto di verificare i carichi di lavoro secondo metodologie proprie, ovvero utilizzando quelle predisposte per tempo dalle rispettive associazioni (ANCI, UPI, UNCEM), per venire incontro alle peculiarità di ciascuna categoria di enti e semplificare le operazioni degli organismi più piccoli.

Questi accenni alla rapida evoluzione impressa dal legislatore all'istituto delle piante organiche rende possibile una migliore comprensione delle tavole che ora vengono illustrate.

a) Aggregato 1994

Le piante organiche del personale di ruolo dell'aggregato (esclusi i segretari) nel 1994 prevedevano complessivamente 584.311 posti, di cui 8.691 per i dirigenti e 575.620 per il personale dei livelli (tavola 2 in allegato) .

Nell'ambito dell'aggregato, la più alta incidenza delle piante organiche dei dirigenti rispetto a quelle del personale dei livelli è risultata nelle comunità montane (7,14%), dove però le funzioni di segretario generale sono svolte appunto dai dirigenti. La più bassa incidenza è stata nei comuni (1,2%) ed il dato è certamente correlato al noto fenomeno per cui negli enti piccoli, privi di posti dirigenziali, le responsabilità di vertice sono affidate ai dipendenti con la qualifica funzionale più elevata (8ª o 7ª).

Alla fine del 1994, il personale di ruolo in servizio risultava di 556.459 unità e le vacanze complessive erano di 27.852 elementi, pari al 4,8%. Nell'aggregato c'è stata vacanza del 16,1% per i dirigenti e del 4,6% per il personale dei livelli, e tale situazione ha trovato riscontro in varia misura presso ciascuna tipologia di enti.

Gli enti, inoltre, per anni hanno fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenza di personale e dai vincoli normativi alle nuove assunzioni, ricorrendo più o meno largamente al restante personale, che alla fine del 1994 ha costituito nell'aggregato l'8,9% rispetto al totale del personale dei livelli.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: rapporto tra "restante personale" e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	LIVELLI	RESTANTE PERSONALE	%
	a	b	b/a
PROVINCE	59.069	3.196	5,4
COMUNI	478.708	42.192	8,8
COMUNITA' MONTANE	4.512	2.873	63,7
CAMERE DI COMMERCIO	6.874	482	7,0
TOTALI AGGREGATO	**549.163**	**48.743**	**8,9**

L'incidenza sale al 63,7% nelle comunità montane, e trova spiegazione nel fatto che in genere, le regioni hanno autorizzato gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per attività di forestazione.

Lo stato di attuazione delle norme relative ai carichi di lavoro nei comuni è stato oggetto di indagine da parte dell'Istat nel 1994, che ha riferito i risultati nel "Rapporto annuale sulla situazione del Paese per l'anno 1994".[76]

Nel campione sono stati compresi 1.256 enti, tra cui tutti quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (cioè 460). Il tasso di risposta al questionario è risultato pari al 42% per questi ultimi, del 37% per quelli inferiori ai 20.000 abitanti. L'indagine ha confermato la scarsa flessibilità con cui in passato è stata gestita la pianta organica. Al momento della rideterminazione provvisoria delle dotazioni alla data del 31 agosto 1993, il grado di copertura della pianta organica risultava pari in media al 77% (nelle regioni centrali pari all'83%; nelle meridionali pari al 72%; nelle isole pari al 66%; in quelle settentrionali pari alla media nazionale).

A fronte della quota di posti vacanti, solo il 48% dei comuni rispondenti al questionario aveva attivato le procedure per la misurazione dei carichi di lavoro entro la fine del terzo trimestre 1994, con netta prevalenza di quelli appartenenti alle aree settentrionali e centrale e con una regolare tendenza all'aumento in connessione col crescere dell'ampiezza demografica. Tra i motivi più frequenti del ritardo, gli enti hanno segnalato la difficoltà di individuare una metodologia adatta, l'indisponibilità di risorse interne capaci di svolgere le operazioni necessarie, la scelta di attendere modifiche normative.

Tra gli enti che hanno attivato la rilevazione, circa il 66% ha concluso l'operazione e deliberato la nuova pianta organica. In media il 46% di essi ha diminuito i posti in ruolo, il 40% ha aumentato le precedenti dotazioni organiche ed infine il 14% non ha prodotto alcuna variazione. Dal punto di vista delle classi dimensionali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti hanno mostrato tendenza a diminuire i posti in ruolo; al contrario, quelli più piccoli hanno indicato un incremento.

Alla stregua di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno, è risultato poi che nel 1995 il 50% delle province ed il 29% delle comunità montane avevano rideterminato le piante organiche.[77]

---

[76] V. anche Dipartimento della Funzione Pubblica, Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, vol..1, pag. 46 e segg.

[77] Guida normativa ANCI 1997, vol..1°, pag. 309.

Da notizie di fonte UNCEM, si è appreso che attualmente anche le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (quelle inferiori sono esentate) hanno provveduto a ridefinire le dotazioni organiche.

b) Comuni 1995

La dotazione organica dei dipendenti di ruolo (esclusi i segretari) ammonta a 537.491 posti, così ripartiti: dirigenti 6.521pari all'1,2% e personale dei livelli 530.970, pari al 98,8%.

Anno 1995 Comuni. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/95 vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/95	VACANZE ESUBERI	
	a	c	c-a	c/a
DIRIGENTI	6.521	5.119	-1.402	-21,5
VIII	19.750	14.910	-4.840	-24,5
VII	44.289	38.321	-5.968	-13,5
VI	117.056	110.143	-6.913	-5,9
V	108.263	94.983	-13.280	-12,3
IV	99.088	89.019	-10.069	-10,2
III	131.570	123.569	-8.001	-6,1
II	9.173	7.559	-1.614	-17,6
I	1.781	1.074	-707	-39,7
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	530.970	479.578	-51.392	-9,7
TOTALE GENERALE	537.491	484.697	-52.794	-9,8

Considerato che i dirigenti in servizio alla fine dell'anno sono 5.119 ed il personale dei livelli alla stessa data è di 479.578 unità, si rileva una vacanza organica ripettivamente di 1.402 unità (21,5%) e di 51.392 unità (9,7%). I dati esposti evidenziano dunque una vacanza per tutto il personale di ruolo di 52.794 unità, pari al 9,8%.

Tutti i livelli sono interessati dal fenomeno. Le maggiori carenze si riscontrano, nell'ordine, nell'8° (24,5%), nel 7° (13,5%) e nel 5° livello (12,3%), tenuto conto che le alte percentuale del 1° e 2° livello sono scarsamente significative, come in genere tutti i dati fisici e finanziari relativi a queste qualifiche.

Esaminando l'aggregato 1994, sono già state esposte le ragioni per cui il grado di copertura delle piante organiche dovrebbe essere valutato per ciascun ente alla luce delle sue effettive esigenze operative e della rilevazione dei carichi di lavoro, che per la maggior parte dei comuni nel 1995 non era ancora conclusa. Infatti da un censimento curato dal Ministero dell'interno è risultato che nell'anno in riferimento solo il 39% dei comuni aveva rideterminato le proprie dotazioni organiche.[78]

3.7.3 Struttura del personale, consistenza e variazioni

La normativa del d.l.vo n.29 del 1993 ha profondamente rinnovato la precedente disciplina del pubblico impiego espressa dalla legge quadro n.93 del 1983, ricostruendo

[78] Guida normativa ANCI 1997, vol. I°, pag. 309.

l'intera materia intorno ai principi della "privatizzazione" e "contrattualizzazione", col conseguente inserimento dei rapporti d'impiego nella cornice del diritto civile e della contrattazione collettiva o individuale.

Nell'ambito del processo di riforma avviato con la legge 23 ottobre 1992 n.421, le attuali problematiche del personale riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

- consistenza complessiva del personale in servizio e consistenza del personale presso ciascuna amministrazione; distribuzione di esso in rapporto a quantità e qualità dei servizi da rendere;
- qualificazione professionale adeguata alle esigenze operative;
- acquisizione di nuovo personale mediante sistemi trasparenti, snelli e poco costosi.

Quando la riforma sarà sostanzialmente realizzata, posti determinati vincoli generali di spesa e individuati taluni criteri di massima, la politica di gestione del personale dovrà avvenire nella sede propria, cioè dove si opera e si producono i servizi.

Le norme del d.l.vo n.29 sull'organizzazione degli uffici e sui rapporti di impiego, sia pure nel rispetto delle autonomie, sono dirette anche agli enti locali e rappresentano una vera e propria svolta innovativa del sistema, pur se il processo si va sviluppando gradualmente, in modo tale che nel periodo transitorio per molti istituti sono state mantenute in vigore le norme preesistenti, disapplicate solo a seguito della stipulazione dei contratti collettivi nuovi (art.72 del d.l.vo n.29, modificato dall'art.36 del d.l.vo n.546 del 1993).

Nel rinnovato scenario delle amministrazioni pubbliche, i decreti legislativi di attuazione della legge n.421 del 1992 attribuiscono ai dirigenti un ruolo decisivo, avendo inteso responsabilizzare le autonomie e favorire il decentramento delle decisioni. Per avviare un processo che si evolva in tal senso, non può escludersi che per un certo periodo ancora sia necessario un forte impulso centrale, data la situazione concreta attuale, non sempre pronta ad accogliere profonde trasformazioni gestionali.

Questo mutamento culturale richiede due condizioni, entrambe considerate dalla legislazione specifica degli ultimi anni: l'assegnazione agli uffici dirigenziali di quota parte del bilancio (ristrutturato per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza (cfr. art.14 d.l.vo n.29 e art.11 d.l.vo n.77 del 1995) e la selezione dall'attuale abbondante dirigenza di un "management" giovane, qualificato sul piano tecnico-professionale, motivato ed autonomo rispetto all'autorità politica.

Alla luce degli articoli 30 e 31 del d.l.vo n.29, anche gli enti locali devono individuare gli uffici dirigenziali ed attribuire gli incarichi di direzione relativi, ma si deve rilevare che ad essi, dopo l'intervento della legge n.127 del 1997, non si applica più la procedura di cui all'art.31 comma 1 punto B del medesimo d.l.vo relativa alla rideterminazione degli uffici dirigenziali, al fine di conseguire necessariamente la riduzione non inferiore al 10% dei medesimi e una corrispondente riduzione delle dotazioni organiche.

L'art.15 del d.l.vo n.29 prevede anche per gli enti locali la dirigenza su un unico livello. Ne deriva quindi l'unificazione dei due livelli dirigenziali di 9ª e 10ª qualifica in una sola posizione, con salvezza delle posizioni precedenti fino all'entrata in vigore del 1°contratto collettivo nazionale. Sembra così favorita una maggiore capacità di adattamento della dirigenza al principio della dinamicità degli uffici e degli organici.

Quanto alla distribuzione del personale tra qualifiche e livelli, va anzitutto chiarito che il d.l.vo n.29 non ha modificato l'assetto degli enti locali quale risulta in base alla loro classificazione. Poiché l'eventuale elevazione di classe non comporta in alcun caso l'automatica istituzione di profili professionali superiori rispetto a quelli già presenti, trova conferma

quanto già avveniva in precedenza, cioè che le funzioni gestionali ed amministrative dirigenziali nei piccoli enti devono essere affidate al personale appartenente alle figure apicali (generalmente di settimo ed ottavo livello) ovvero al segretario comunale in assenza anche di queste (v. in proposito l'art. 45 del CCNL sottoscritto il 6 aprile 1995, che si applica se l'amministrazione non abbia dettato disposizioni diverse nello statuto o nel regolamento di organizzazione). Oggi, comunque, l'art.6 comma 3 della legge 127 del 1997 non specifica più il livello di appartenenza del personale cui vanno attribuite le funzioni dirigenziali.

In punto di struttura complessiva del personale, a prescindere dalla situazione di vacanze/eccedenze rispetto alle piante organiche, si deve ricordare che essa è tuttora il frutto dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (legge n. 312 del 1980 estesa anche al settore non statale e legge-quadro sul pubblico impiego n.93 del 1983), nata per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico sostituendo le carriere tradizionali col sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la previsione solo di quella economica per classi di stipendio e scatti periodici determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/ demerito. Ciò ha comportato appiattimento e demotivazione del personale, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati, attraverso la rincorsa di concorsi interni, passaggi di livello, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori ecc.

E' esemplare al riguardo la vicenda che si riporta qui di seguito ed interessa ancora oggi decine di migliaia di dipendenti degli enti locali di tutta l'Italia, con la precisazione tuttavia che essa ha inciso limitatamente nelle comunità montane, enti "giovani" dotati per lo più di personale con pochi anni di servizio.

Con la sentenza n. 1 del 1996, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art.3 comma 6-bis della legge n.537 del 1993 (inserito dall'art.2 della legge n. 596 del 1994 di conversione del d.l. n.515 del 1994) così redatto: "I provvedimenti deliberativi riguardanti il trattamento del personale degli enti locali che, adottati prima del 31 agosto 1993, abbiano previsto profili professionali od operato inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 347 e successive modificazioni ed integrazioni, sono validi ed efficaci". In proposito, il giudice delle leggi ha rilevato che si tratta di una "sanatoria in bianco" per la indeterminatezza della previsione e col suo intervento ha posto in condizioni di dubbia legittimità gli inquadramenti del personale di una moltitudine di enti locali, con immaginabili ripercussioni sulla gestione delle risorse umane e sulla funzionalità delle amministrazioni, per non parlare dell'allarme tra i dipendenti interessati e le rappresentanze di categoria.

D'altra parte, è noto che in passato erano stati attribuiti spesso inquadramenti in qualifiche superiori a quelle effettivamente spettanti, con oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e diffuso contenzioso davanti alla giustizia amministrativa. Di qui l'esigenza pratica ineludibile di una sanatoria mirata e responsabile per la massima parte di posizioni comunque consolidate nel corso degli anni. Il legislatore, con la recentissima legge n. 127 (art.6 comma 17), ha così imposto agli enti di annullare i provvedimenti illegittimi, con contestuale bando dei concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell'annullamento. La selezione, da effettuare con concorsi interni per titoli e colloquio, è riservata ai dipendenti appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore, che abbiano svolto almeno cinque anni di effettivo servizio nella medesima qualifica, nonché ai dipendenti provvisti del titolo di

studio immediatamente inferiore a quello prescritto per l'accesso alla qualifica corrispondente.

A causa del funzionamento deludente della riforma degli anni '80, già la piattaforma unitaria proposta dalle tre confederazioni sindacali nel 1992 in vista della nuova contrattazione collettiva conteneva la richiesta di revisione dell'ordinamento professionale basato sulle qualifiche e sui profili, perché viziato da un'eccessiva frammentazione di funzioni e mansioni che ostacola qualsiasi flessibilità nella gestione delle risorse umane. Si pensava, per esempio, alla riduzione delle qualifiche funzionali ed alla previsione di uno sviluppo economico orizzontale articolato su alcune posizioni raggiungibili mediante procedure di selezione. L'argomento, nel frattempo, ha formato oggetto di un apposito confronto negoziale tra le parti ancora in corso, i cui attuali risultati saranno sintetizzati in prosieguo in occasione dell'esame della nuova contrattazione collettiva.

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è stato ed è tuttora nel settore pubblico una questione delicata, perché la legislazione ha perseguito di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione sociale a titolo di ammortizzatore; attenuazione del rigore del blocco del turn-over; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati oppure per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimenti della popolazione, ecc.). Nel contempo, i vincoli e le innegabili cautele eretti dalle norme intorno a questo istituto non hanno impedito il formarsi nel tempo di ampie sacche di precariato, a cui si è periodicamente provveduto con generose sanatorie.

La legge n. 3 del 1979 aveva consentito agli enti locali la costituzione di rapporti di lavoro a termine di durata non superiore a 90 giorni e non immediatamente rinnovabili, per fare fronte ad esigenze straordinarie e a punte di lavoro stagionale. Le leggi finanziarie degli anni successivi confermarono tali possibilità. La legge n. 144 del 1989 ridusse a 60 giorni la durata massima del rapporto. Parallelamente, gli accordi sindacali e poi il legislatore (legge n. 554 del 1988) sviluppavano negli anni 1985-1988 il tema del lavoro temporaneo per progetti speciali, intesi a realizzare nuovi servizi o a migliorare quelli esistenti. Lo scopo evidente era anche quello di combattere la disoccupazione. La predetta legge n. 554, che ha assunto notevole rilevanza nell'ambito degli enti locali, prevedeva anche la proroga di questi rapporti a termine da uno a due anni per eccezionali esigenze.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale assunto per esigenze stagionali era disciplinato dall'accordo sindacale recepito col D.P.R. n. 494 del 1987 (art. 25). Anche dopo la legge n. 236 del 1993, sono intervenuti altri provvedimenti, che in vario modo hanno offerto agli enti la possibilità di inserimento in ruolo dei soggetti utilizzati con rapporti di lavoro a termine costituiti in esecuzione di numerose norme succedutesi nel tempo.

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dai precedenti accordi collettivi, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n. 554 del 1988 e dal successivo DPCM n. 117 del 1989. La disciplina è stata richiamata all'art. 36 del d.l.vo n. 29. L'utilizzo dell'istituto era comunque riservato alla discrezionalità dei singoli enti, molti dei quali non hanno ritenuto di inserirlo nel proprio ordinamento.

Il personale dell'aggregato, come è noto, non ha mostrato finora propensione per questa forma di rapporto di lavoro, che ha interessato in prevalenza le donne per motivi familiari.

Ora il part-time è stato ridisegnato dall'art. 1, commi 56-59, della legge n. 662 del 1996 e reso applicabile a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche e livelli,

ad esclusione di alcune categorie come il personale militare, di polizia e i vigili del fuoco. Per evidenti motivi di razionalità dell'organizzazione del lavoro, il part-time non è estensibile ai dipendenti con funzioni di direzione e coordinamento di strutture operative. Pertanto, resta precluso per i posti in organico superiori alla 6ª qualifica funzionale (v. art. 15 comma 4 del CCNL). L'istituto non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità di personale (art.1 comma 65 legge n.662 del 1996). Questa provvida disposizione è apprezzata nel mondo delle autonomie locali come un tangibile segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni demografiche, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

E' troppo presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo per sconfiggere il doppio lavoro "sommerso" nella pubblica amministrazione.

Certo, l'obiettivo di trasformare a tempo parziale il 10% dei rapporti di lavoro appare ancora molto lontano, se è vero che allo stato i dipendenti degli enti locali avrebbero inviato poche centinaia di richieste per ottenere l'orario ridotto.

Resta da dire che anche la predetta legge n. 662 ha comunque pensato l'istituto secondo una disciplina sostanzialmente uniforme per tutte le amministrazioni. Si parla infine della definizione di un apposito contratto collettivo quadro per disciplinare la delicata fase dell'entrata a regime di questo nuovo part-time, per risolvere varie questioni, tra cui per esempio la trasformazione scaglionata dei rapporti di lavoro, se le domande di tempo parziale eccedessero i contingenti massimi previsti dalla legge.

3.7.3.1 Consistenza del personale

a) Aggregato 1994

Si premette che, secondo la Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1994, durante il decennio precedente il personale pubblico era cresciuto complessivamente del 7%. La dinamica non era stata però uniforme: dopo una prima fase di lievitazione contenuta (1% annuo nel periodo 1984-1986), seguita da un biennio di crescita marcata (4%), si è verificata una fase quadriennale di incremento molto lento (un punto in tutto negli anni 1989-1992), sostanzialmente conclusa nel 1993.[79]

Anno 1994 - Aggregato enti locali: consistenza del personale e sua distribuzione.

AGGREGATO ENTI LOCALI	N. ENTI	TOTALE PERSONALE
PROVINCE	92	63.944
COMUNI	8.102	526.019
COMUNITA' MONTANE	346	7.718
CAMERE DI COMMERCIO	100	7.521
TOTALI AGGREGATO	**8.640**	**605.202**

[79] Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pag. 16.

La tavola mostra che il personale in servizio presso l'aggregato, formato da 8.640 enti, al termine dell'anno 1994 è risultato di 605.202 unità. I comuni da soli hanno superato gli 8/10 del totale con 526.019 unità.

La consistenza complessiva è così ripartita: dirigenti 7.296, pari all'1,20% del totale del personale in servizio; personale dei livelli 549.163, pari al 90,74%; restante personale 48.743, pari all'8,05% *(v. tavole successive).*

Si fa presente che l'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440 del 1987, a conclusione del processo volto a rendere omologo tale personale a quello delle altre categorie di enti locali.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne sul totale del personale ruolo (dirigenti + personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE	Personale di ruolo (dirigenti + livelli)	%
	a	b	a/b
PROVINCE	21.454	60.748	35,3
COMUNI	210.208	483.827	43,4
COMUNITA' MONTANE	1.928	4.845	39,8
CAMERE DI COMMERCIO	3.617	7.039	51,4
TOTALI AGGREGATO	**237.207**	**556.459**	**42,6**

I dipendenti di ruolo presso l'aggregato sono stati 556.459, di cui 237.207 donne, pari al 42,6% del totale. Secondo i dati analitici, la media della presenza femminile è risultata del 43,4% nei comuni, del 39,8% negli enti montani e del 35,3% nelle province.

Si tratta, quindi, di una presenza ampia nel complesso, a cui peraltro si può applicare anche nel 1994 la valutazione già fornita dal referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993, dove si affermava a pag. 21 che per il personale amministrativo medio-alto esiste una tendenza costante: l'incidenza delle donne cala al crescere del livello della categorie di personale e, all'interno della categoria, al crescere del livello delle qualifiche.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: rapporto tra dirigenti e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	PERSONALE DEI LIVELLI	DIRIGENTI	%
	a	b	b/a
PROVINCE	59.069	1.679	2,8
COMUNI	478.708	5.119	1,1
COMUNITA' MONTANE	4.512	333	7,4
CAMERE DI COMMERCIO	6.874	165	2,4
TOTALI AGGREGATO	**549.163**	**7.296**	**1,3**

La tavola analizza per tipologia di enti il rapporto tra i dirigenti ed il personale dei livelli. L'incidenza totale è stata dell'1,3%, ma a fronte di un rapporto del 2,8% nelle province e dell'1,1% nei comuni, spicca il rapporto del 7,4% nelle comunità montane. Si è già accennato, a proposito delle dotazioni organiche, che i dirigenti nelle comunità montane ricoprono anche le funzioni di segretario generale e che la bassa percentuale dei dirigenti nei comuni dipende dalla circostanza che negli enti di minori dimensioni le responsabilità di vertice spettano al personale del livello più elevato (8ª e 7ª qualifica).

Anno 1994 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul totale

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% DONNE SUL TOTALE DEI DIRIGENTI
	a	b	b/a
PROVINCE	1.679	270	16,1
COMUNI	5.119	978	19,1
COMUNITA' MONTANE	333	48	14,4
CAMERE DI COMMERCIO	165	23	13,9
TOTALI AGGREGATO	**7.296**	**1.319**	**18,1**

Il 18% dei dirigenti nell'aggregato era costituito da donne. I comuni hanno mostrato la presenza più alta con il 19,1%. Al riguardo, si può osservare che il noto fenomeno della espansione quantitativa del personale femminile anche nell'aggregato enti locali non è ancora adeguatamente accompagnato dalla crescita del ruolo decisorio .

Per quanto riguarda il rapporto tra il restante personale ed il personale dei livelli nell'aggregato, si richiama la tavola già commentata nel precedente paragrafo sulle piante organiche.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	01/01/94	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/94
DIRIGENTI	7.837	93	18	11	320	7.296
PERSONALE DEI LIVELLI	568.302	38.571	18.753	28.096	28.775	549.163
TOTALE	**576.139**	**39.502**	**18.936**	**28.209**	**29.095**	**556.459**
RESTANTE PERSONALE	48.85	4.328	3.41	1.47	628	48.743
TOTALE GENERALE	**624.990**	**43.830**	**22.348**	**29.687**	**29.723**	**605.202**

All'inizio del 1994, la consistenza totale del personale in servizio nell'aggregato era stata di 624.990 unità, mentre al 31 dicembre si era ridotta a 605.202 con una diminuzione di 19.788 elementi, pari al 3,17%. Il fenomeno è dovuto al maggior numero di cessati (43.830) rispetto agli assunti (22.348).

Sono risultati di apprezzabile rilievo anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (L.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori, ivi compresi quelli a seguito di concorso.[80]

Nel 1994 le cessazione hanno interessato il 7,01% della consistenza del personale all'inizio dell'anno, mentre le assunzioni il 3,57%.

In particolare, la flessione dei dirigenti è stata pari al 6,91%, quella degli appartenenti ai livelli pari al 3,37%, mentre il restante personale è rimasto praticamente stabile.

Il conto annuale della R.G.S., a sua volta, ha rilevato nell'analisi del comparto regioni-enti locali che durante il 1994 si è determinata una contrazione del 6,9% del personale di ruolo a fronte di un tasso di assunzione del 3,2%.

Tale scompenso è dunque un fenomeno generalizzato, che può trovare spiegazione nella politica di rigoroso contenimento della spesa per il personale e nel blocco più o meno parziale del turn-over, in attesa della riorganizzazione della pubblica amministrazione avviata concretamente nel 1993 col d. l.vo n. 29 e la legge n. 537.

b) Comuni 1995

Anno 1995 - Comuni. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	5.119	1,0
VIII	14.910	2,8
VII	38.321	7,2
VI	110.143	20,8
V	94.983	17,9
IV	89.019	16,8
III	123.569	23,3
II	7.559	1,4
I	1.074	0,2
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	479.578	90,4
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	484.697	91,4
RESTANTE PERSONALE	45.769	8,6
TOTALE GENERALE	530.466	100

[80] Si precisa che, secondo la terminologia adottata dalla R.G.S., con le voci "usciti ed entrati" si intendono tutte le unità di personale che nell'anno per motivi vari hanno effettuato passaggi di livello.
La somma algebrica tra la consistenza iniziale, le cessazioni, le assunzioni,le uscite e le entrate nei livelli dovrebbe fornire il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1994. In realtà la somma è 603.544, diversa per 1.658 unità dalla consistenza finale secondo i dati R.G.S. Tale discordanza si manifesta nei dati relativi al restante personale. Anche il saldo usciti /entrati che dovrebbe essere uguale a zero è invece positivo per 36 unità.

I dipendenti comunali in servizio alla fine del 1995 ammontano a 530.466 unità. Essi risultano così ripartiti: dirigenti 5.119, pari all'1% del totale; personale dei livelli 479.578, pari al 90,4%; restante personale 45.769, pari all'8,6%. In quest'ultima categoria è ricompreso anche il personale precario di istituzioni scolastiche gestite dai comuni a cui si applica il contratto del comparto scuola.

I più elevati addensamenti dei dipendenti di ruolo si rilevano tra il 6° ed il 3° livello, dove trovano collocazione complessivamente 417.714 unità, pari all'87,1% di tutto il personale dei livelli.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni, si deve tenere presente in linea generale che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che il singolo ente ha ritenuto di dover attivare ed al tipo di gestione adottato. Infatti, solo nel caso di servizi gestiti direttamente, il personale addetto risulterà in carico al comune. Da indagini effettuate in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che nel centro-nord d'Italia è diffuso l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune, mentre nelle aree meridionale ed insulare è stata riscontrata una prevalenza delle forme di gestione diretta. In tali territori, risulta anche una minore attivazione di servizi.[81]

Anno 1995 - Comuni. Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/95	31/12/95	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	5.122	5.119	-3	-0,1
VIII	14.776	14.910	134	0,9
VII	37.075	38.321	1.246	3,4
VI	108.550	110.143	1.593	1,5
V	92.040	94.983	2.943	3,2
IV	90.562	89.019	-1.543	-1,7
III	126.505	123.569	-2.936	-2,3
II	7.695	7.559	-136	-1,8
I	1.119	1.074	-45	-4,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	478.322	479.578	1.256	0,3
RESTANTE PERSONALE	42.247	45.769	3.522	8,3
TOTALE GENERALE	525.691	530.466	4.775	0,9

All'inizio del 1995, il totale del personale dipendente è stato di 525.691 unità. Rispetto a tale dato, la consistenza rilevata l'ultimo giorno dell'anno (530.466) evidenzia un incremento complessivo di 4.775 unità, pari a 0,9% della consistenza iniziale.

L'esame della tavola rivela una sostanziale stazionarietà nel numero dei dirigenti e del personale delle qualifiche funzionali nel complesso, sia pure con oscillazioni positive e negative nei singoli livelli, mentre il restante personale, essendo passato da 42.247 a 45.769 unità, cresce dell'8,3%.

[81] Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pag. 190.

Anno 1995 - Comuni: movimento del personale

PERSONALE	01/01/95	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/95
DIRIGENTI	5.122	317	134	55	235	5.119
PERSONALE DEI LIVELLI	478.322	16.032	16.690	35.314	35.912	479.578
RESTANTE PERSONALE	42.247	18.120	22.425	1.482	699	45.769
TOTALE	525.691	34.469	39.249	36.851	36.846	530.466

La conferma della tendenza si riscontra nella tavola che precede, dove è rappresentato il movimento di tutto il personale nel corso dell'anno, ivi compresa la c.d. mobilità verticale, espressa dalle colonne "usciti" ed "entrati", che registrano il passaggio da un livello inferiore a quello superiore all'interno della medesima amministrazione. Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà, come si è già avuto modo di osservare, nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta tali numeri sono discordanti.

Data la considerevole presenza del restante personale nei comuni, si ritiene utile illustrare con la tavola seguente la consistenza di questi dipendenti, ripartiti a seconda delle caratteristiche del rapporto di lavoro, confrontando i singoli dati alla fine del 1994 e del 1995.

Raffronto 1994-95. Comuni. Consistenza e ripartizione del "restante personale"

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31.12.94	IN SERVIZIO AL 31.12.95	%
Personale a part-time	5.182	5.854	12,97
Pers. contrattista	1.340	1.356	1,19
Pers. non di ruolo	11.482	10.495	-8,60
Pers. temporaneo	24.243	28.064	15,76
TOTALE	**42.247**	**45.769**	**8,34**

Si precisa che la R.G.S. comprende nella dizione "personale non di ruolo" i dipendenti il cui rapporto di lavoro, seppure a tempo indeterminato, rientra nel concetto di precarietà, non coprendo posti nel ruolo organico. Il "personale temporaneo" indica poi i dipendenti assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.

La variazione complessiva in aumento dell'8,34% deriva principalmente dal personale temporaneo, passato da 24.243 a 28.064 unità (+15,76%). Gli incrementi numerici sono molto contenuti per i dipendenti a part-time e per i contrattisti, mentre il personale non di ruolo è diminuito di circa 1.000 unità, pari a -8,60%.

3.7.4 Assunzioni e cessazioni del personale

Le assunzioni nella P.A. sono state per anni soggette a drastiche limitazioni che hanno riguardato anche gli enti locali. La legge ha imposto limiti numerici via via più stretti (a parte altre condizioni), temperati peraltro da deroghe e speciali autorizzazioni. In generale,

la possibilità di coprire posti vacanti in organico è stata legata ad una percentuale del numero delle cessazioni avvenute in un certo periodo, che è andata gradualmente riducendosi. La ricorrente insistenza sul blocco dell'ingresso di personale stabile ha lasciato agli enti l'unico sfogo di assumere a tempo determinato, peraltro a continua rotazione con conseguente spreco di risorse per addestramento a fondo perduto.

Più recentemente, l'orientamento del legislatore è stato quello di subordinare la possibilità di nuove assunzioni alla verifica delle reali necessità, cioè previa rilevazione dei carichi di lavoro. In questo senso, e con tale obiettivo, si sono espressi il d.l.vo n. 29 e la legge n. 537.

Tuttavia, sia pure in modo farraginoso, dalla stessa legge n.537 e da altri testi normativi successivi è emersa una diversa considerazione degli enti locali che si trovino in equilibrio finanziario, per i quali il regime vincolistico appare attenuato, sempre ovviamente nei limiti delle disponibilità finanziarie. Per esempio, il d.l. n.574 del 1994, sostituendo il comma 11 dell'art.3 della legge n. 537, consentiva agli enti sani inferiori a 10.000 abitanti le assunzioni di personale per i posti messi a concorso entro il 31 agosto 1993 e la copertura entro il limite del 50% di quelli resi vacanti dopo quella data.

A sua volta, l'art.22 comma 11 della legge 23 dicembre 1994 n.724 escludeva gli enti non strutturalmente deficitari dal divieto generalizzato di assumere personale.

In coerenza con tale linea di considerazione dell'autonomia istituzionale degli enti locali sani e dell'estrema varietà delle loro situazioni, si è espressa anche la legge 28 dicembre 1995 n.549 (collegata con la Finanziaria 1996). Infatti, il combinato disposto dell'art.1 commi 4 e 9 è stato interpretato come un'esenzione per gli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario dal "cash limit" corrispondente al volume di spesa per il personale sostenuto dalle amministrazioni alla data del 31 agosto 1993. Inoltre, i commi 14 e 15 del medesimo art.1 concedevano agli enti la facoltà di bandire concorsi riservati per trasformare rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

La recente legge n.662 del 1996 (collegata alla Finanziaria 1997) stabilisce chiaramente, all'art.1 comma 46, l'esonero degli enti locali sani e di quelli dissestati, per i quali sia intervenuta l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, dal regime di blocco delle assunzioni, previsto per il 1997 dal medesimo testo di legge per la generalità delle amministrazioni. Sono fissate due fasi. Fino alla rideterminazione delle dotazioni organiche, gli enti potranno effettuare assunzioni per coprire tutti i posti messi a concorso alla data del 31 agosto 1993 e quelli resisi vacanti in data successiva, ma entro il limite del 50%. Dopo la rideterminazione delle dotazioni organiche, gli stessi enti potranno assumere fino alla concorrenza di tutti i posti vacanti. Gli enti dissestati che abbiano ottenuto l'approvazione della nuova pianta, del piano di risanamento e del bilancio equilibrato, in presenza di posti vacanti potranno a loro volta, chiedere al Dipartimento della funzione pubblica assegnazioni di personale secondo le procedure di mobilità.

La legge n.127 del 1997 all'art.6 comma 12 ha infine ripristinato concorsi riservati interamente al personale degli enti sani, in relazione a particolari profili professionali, caratterizzati da capacità acquisite esclusivamente all'interno dell'ente stesso.

I criteri generali per la selezione del personale sono fissati dall'art.8 del d.l.vo n.29 ma la potestà statutaria e regolamentare riconosciuta agli enti locali dalla legge n.142 del 1990 permette ad essi di modulare in concreto certi aspetti della disciplina dell'accesso all'impiego. Il successivo art.36 del d.l.vo n.29 stabilisce le seguenti modalità di assunzione:

a) concorso pubblico, corso-concorso o selezione mediante svolgimento di prove intese all'accertamento della professionalità richiesta;
b) avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
c) chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento per l'assunzione di appartenenti alle categorie protette.

Il personale a tempo parziale viene reclutato con le medesime modalità e procedure.

Il regolamento di cui al DPR n.487 del 1994 ha disciplinato i requisiti per le assunzioni, le modalità e le fasi concorsuali, giungendo a penetranti dettagli di tipo operativo. Il provvedimento ha avuto il pregio di puntualizzare ed uniformare la materia per esigenze di garanzia e trasparenza, però ha introdotto non pochi elementi di rigidità con conseguente riduzione degli spazi di autonomia degli enti locali. Per queste ragioni, essi hanno rivendicato una disciplina nazionale semplice e costituita da un numero limitato di indirizzi generali di carattere programmatico. L'istanza sembra essere stata accolta dal legislatore, ora che l'art.6 comma 9 della legge n.127 del 1997 affida alla potestà regolamentare degli enti la disciplina della materia, nel rispetto dei principi fissati dall'art.36 del d.l.vo n.29.

Il successo del nuovo disegno della dirigenza pubblica dipenderà in gran parte dalla selezione e dalla formazione professionale di questo personale. Nel processo di riqualificazione della stessa, infatti, è di primaria importanza l'immissione in carriera di soggetti giovani, con alto grado di preparazione e particolarmente motivati.

Il d.l.vo n. 29 non disciplina l'accesso alla dirigenza per gli enti locali. Il D.P.C.M. n. 439 del 1994, a sua volta, riguarda l'accesso alla dirigenza nello Stato e negli enti pubblici non economici, ma può essere considerato anche per gli enti locali un primo esempio di regolamentazione della materia, ovviamente derogabile da essi sulla base di circostanze peculiari e nel quadro dell'autonomia che li caratterizza. La via d'accesso privilegiata, ai sensi di questo regolamento, resta il pubblico concorso per esami, a cui sarà destinato il 70% dei posti disponibili, mentre il residuo 30% dovrà essere coperto tramite il corso-concorso, che in linea di principio sembra più idoneo a coniugare il momento della selezione con quello della formazione professionale di base.

Molto più interessante ed innovativa si presenta invece la nuova procedura di reclutamento per dirigenti attraverso il contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato.

L'art. 51 della legge n.142 aveva esteso anche agli enti locali questa facoltà, in precedenza prevista per le regioni e le camere di commercio, assecondando un'esigenza avvertita in vista della trasformazione delle amministrazioni in aziende capaci di competere.

Certo, sul terreno dei fatti probabilmente non risulta facile trovare i soggetti "giusti" e gli amministratori possono ricorrere ai concorsi o affidarsi a società di consulenza. Per ovviare a queste difficoltà, presso la banca dati dell'ANCI è stato allestito un apposito servizio per il reperimento di personale altamente specializzato, a cui si rivolgono molti comuni.

La legge n. 127 del 1997 ha ora stabilito con l'art. 6 comma 4 che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilirà limiti, criteri e modalità con cui stipulare, al di fuori delle dotazioni organiche, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni.

Le procedure di reclutamento del personale degli enti locali con rapporto a tempo determinato rientrano tra le materie soggette alla disciplina pubblicistica. Il nuovo contratto collettivo fa infatti un semplice rinvio su questo punto ai principi stabiliti dall'art. 36 del d.l.vo n.29. Il principio fondamentale è quello di operare comunque una selezione, che può essere disciplinata dagli enti con propri provvedimenti regolamentari. Anche per questo personale, è obbligatorio ricorrere al reclutamento tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego, quando l'assunzione si riferisce a profili professionali che richiedono il requisito della scuola dell'obbligo.

La consolidata tendenza normativa diretta all'inserimento in ruolo del personale precario è proseguita anche in anni recenti, perché per esempio l'art. 1 comma 14 della legge n.549 del 1995, già citato, ha autorizzato gli enti sani ad indire concorsi per titoli per la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego è stata riordinata col D.P.R. n.487 del 1994. L'uso di tale sistema è indefettibile per la copertura dei posti di ruolo per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e perciò per i posti fino alla 4ª qualifica funzionale.

L'assunzione obbligatoria da parte degli enti, senza concorso, di soggetti appartenenti a determinate categorie protette, in una percentuale prestabilita e mediante gli uffici circoscrizionali dell'impiego, é disciplinata anch'essa col predetto DPR n. 487.

Dal 1994 è in corso di realizzazione una esperienza innovativa per le assunzione negli enti locali mediante l'immissione di quadri limitati nel numero ma altamente qualificati.[82] Si tratta di un meccanismo di reclutamento del personale basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati, tramite il corso-concorso, mettendo a disposizione delle amministrazioni quadri anche tecnici, utilizzabili al meglio fin dall'inizio del servizio.

L'occasione è stata offerta dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali) adottato dal CIPE nel 1991 e governato da convenzione tra l'Agensud e il consorzio RIPAM (costituito da Formez, Scuola superiore della P.A. , Iri, Eni, Cnr). Il progetto dà la possibilità a più enti locali di mettere a concorso posti dello stesso profilo professionale, dando vita ad un concorso unico ai sensi dell'art.8 del d.l.vo n.29, affidato direttamente al Formez.

L'iniziativa ha un costo finanziario complessivo di L.31.766.865.000 ed è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo, che per la prima volta in Italia partecipa ad attività formative dirette alle pubbliche amministrazioni. Il reclutamento del personale è a costo zero per gli enti che operano nelle regioni meridionali, i cui territori ricadono nel programma.

Nella prima fase del progetto, rivolto alle aree delle province di Frosinone, Chieti, Campobasso, Benevento, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Potenza e Nuoro, 59 comuni hanno messo a concorso 113 posti di 6ª, 7ª e 8ª qualifica funzionale, previa assegnazione di 161 borse di studio. Ultimate le attività didattiche e la selezione finale, la G.U. ha pubblicato nel giugno 1996 la graduatoria di merito e dal successivo mese di settembre i vincitori sono entrati in servizio.

---

[82] Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.I°, pag. 168 e segg.

Sulla G.U. del 21 novembre 1995, è stato pubblicato un nuovo bando di concorso per 178 posti nelle predette qualifiche, messi in palio da 54 comuni di 7 regioni centromeridionali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna), previa assegnazione di 261 borse di studio. La procedura relativa sta per concludersi.

Il Formez, visto il successo dell'iniziativa, ha proposto al Fondo sociale europeo un programma quinquennale per la prosecuzione del progetto e l'estensione anche ai comuni del centro-nord. Ma nel frattempo è già iniziata la terza fase, con 401 borse di studio da assegnare e 287 posti messi a concorso da parte di 19 amministrazioni, tra cui i comuni di Napoli e Sassari e la provincia di Roma.

Superata la fase sperimentale, il progetto costituisce ormai un modo verificato e moderno di accesso all'impiego locale, idoneo ad immettere, soprattutto negli enti del mezzogiorno, giovani capaci di fornire elevati contributi professionali.

Ora, alcune considerazioni in tema di mobilità.

E' in atto da tempo un graduale processo di redistribuzione del personale nelle diverse amministrazioni e in ambito territoriale per razionalizzare l'impiego delle risorse umane, nell'intento di un migliore uso delle professionalità già presenti (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi, in definitiva, di un contenimento del costo del personale. La rideterminazione degli organici ha, appunto, lo scopo di evidenziare esuberi e carenze da riequilibrare mediante la mobilità.

Le meno recenti disposizioni in materia derivanti da accordi sindacali e circoscritte ai singoli comparti si sono intrecciate con quelle statali, di portata ed incidenza ben maggiori (art. 35 d.l.vo n.29 e art. 3 legge n.537). In particolare, quest'ultima legge ha disciplinato la situazione del personale in esubero, prevedendone la disponibilità in attesa di una diversa sistemazione o, al limite, il collocamento a riposo. Si deve però dire subito che le disposizioni di cui ai commi 47-52 non si applicano agli enti locali sani. Lo stesso vale per quelli dichiarati in dissesto e che abbiano approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art.1 comma 6 legge n.549 del 1995).

Finora, in sostanza, a parte i casi di mobilità volontaria, si è verificata l'attivazione della sola mobilità d'ufficio per i dipendenti in eccesso dei comuni dissestati da riassorbire nell'ambito della provincia e della regione di appartenenza dell'ente interessato (art. 6 comma 15 legge n.127 del 1997). A tal fine, nel corso del 1995 il Dipartimento della funzione pubblica ha emesso 79 decreti per 399 unità trasferite.[83]

La mobilità volontaria può essere attuata anche mediante accordi decentrati tra le amministrazioni e le rappresentanze sindacali alla stregua dell'art. 35 comma 8 del d.l.vo n.29. L'art.24 del CCNL dirigenti e l'art. 27 bis dell'accordo integrativo del comparto sottoscritto il 6 luglio 1995 hanno gettato le basi di tali procedure, volte a prevenire la dichiarazione di eccedenza e successivamente i trasferimenti d'ufficio. La mobilità volontaria può essere applicata anche al personale in esubero degli enti dissestati, ai quali altrimenti resta riservata l'apposita disciplina dell'art. 3 comma 14 della legge n.537 e dell'art. 10 del regolamento approvato con decreto del Ministro per la funzione pubblica n. 112 del 1995.

a) Aggregato 1994.

La tavola 3 in allegato analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati per le tre categorie di dipendenti (dirigenti, personale dei livelli, restante personale).

---

[83] Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, I° volume, pag. 173 e segg.

La dizione della R.G.S. "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'amministrazione di appartenenza a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti similari e non a seguito di comando o posizione di fuori ruolo.

Le cessazioni complessive intervenute durante il 1994 sono risultate 43.698, pari a circa il 7% della consistenza del personale all'inizio dell'anno (624.990 unità). Le principali cause sono costituite dalle dimissioni (19.730 unità, pari al 45,2%) e da "altre cause" (13.511 unità, pari al 30,9%).

E' degno di nota che il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto solo per 6.893 dipendenti, pari al 15,8% delle cessazioni totali, e che il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 3.564 soggetti (8,2%).

Le dimissioni sono state prevalenti sia tra i dirigenti (45,2%), sia tra gli appartenenti ai livelli (48,8%), mentre le cessazioni per altre cause hanno raggiunto l'80% tra il restante personale.

E' chiaro che le situazioni si presentano diversificate in ciascuna categoria di enti e per le varie figure di personale. Basterà qui far presente che le dimissioni, ovunque causa prevalente di cessazione, sono state il 62,6% nelle province, il 42,6% nei comuni ed il 39,5% nelle comunità montane.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare al meglio la posizione pensionistica e previdenziale già acquisita, alla luce della normativa all'epoca vigente.

Il fenomeno delle assunzioni è analizzato nella tavola 4 allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

La R.G.S. ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive sono risultate 22.445, pari al 3,6% della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

L'esame delle modalità di costituzione del rapporto di servizio evidenzia che l'accesso tramite procedure concorsuali, che nella p.a. rappresenta tuttora la via normale, ha riguardato 13.673 unità, pari al 60,9% del totale delle assunzioni. Al secondo posto, si pongono le varie modalità inserite sotto la voce altre cause (5.792 unità, pari al 25,8%). Restano infine le assunzioni tramite procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti similari, che hanno coinvolto 2.980 unità, pari al 13,3%.

Le assunzioni per concorso sono state prevalenti tra i dirigenti (64,5%) e tra i dipendenti dei livelli (66,6%), mentre quelle per altre cause sono salite al 65,7% tra il restante personale.

Anche qui le situazioni sono diversificate nell'ambito di ciascuna tipologia di enti e della singola categoria di personale. Le assunzioni per concorso sono state la maggior parte nelle province (55,9%) e nei comuni (61,8%), ma non nelle comunità montane (40,4%), dove il 46,6% dei nuovi rapporti di lavoro è stato costituito in altro modo.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero delle cessazioni ed il numero delle assunzioni, distinte per categorie di enti e di personale, sono illustrate ora dalla tavola 5 allegata.

La differenza percentuale negativa per l'intero aggregato è stata di 21.253 unità, pari al 48,64%. Variazioni in diminuzione sono poi generalizzate, tranne che per il personale dei livelli delle comunità montane, dove 29 dipendenti in più corrispondono alla percentuale di incremento del 10,78%.

b) Comuni 1995

I dati sintetici forniti dalla R.G.S. non consentono di analizzare i fenomeni delle assunzioni e cessazioni dal servizio nell'anno in riferimento.

3.7.5 Nuova contrattazione collettiva

Il titolo 3° del d.l.vo n.29 del 1993 è dedicato alla contrattazione collettiva (nazionale e decentrata) ed alle norme che regolano il passaggio graduale al nuovo sistema. Si procede per accordo tra le parti su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione solo di quelle riservate specificamente agli atti normativi e amministrativi secondo il disposto dell'art. 2 comma 1 lettera c) della legge n.421 del 1992. L'intento del legislatore delegato è stato quello di ricondurre ad una visione globale la strategia di contrattazione nel quadro delle compatibilità offerte dalla finanza pubblica (art.50 comma 1), in modo da porre sotto rigido controllo la spesa per il personale, evitare effetti di trascinamento ed adoperare lo strumento degli accordi come una delle leve per lo svecchiamento del pubblico impiego e della struttura amministrativa.

Il legislatore delegato ha in sostanza posto le basi per un definitivo assetto delle fonti disciplinatrici del rapporto di lavoro pubblico, anche con l'affermazione della sua contrattualizzazione secondo le norme del diritto civile.

I contratti collettivi sono stipulati per comparti della p.a. comprendenti settori omogenei ed affini. Tali aggregazioni rispondono ad esigenze di politica retributiva (art. 45 comma 2). Del comparto regioni e autonomie locali fa parte - per quanto qui interessa - il personale dipendente da province, comuni, comunità montane (compresi consorzi, associazioni e comprensori tra gli enti). In ciascun comparto, è prevista un'area di contrattazione separata per il personale dirigente.

Gli accordi hanno validità quadriennale per la parte normativa (1° gennaio 1994-31 dicembre 1997) e validità biennale per quella economica (1° gennaio 1994-31 dicembre 1995). Gli incrementi retributivi, a regime, sono stati previsti nella misura del 6%, quale limite di compatibilità finanziaria generale.

Il 10 aprile 1996 è stato sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale dei dirigenti del comparto.

Tra gli elementi di maggiore novità, vi è l'introduzione della qualifica dirigenziale unica, salvo conservazione del trattamento economico in godimento, se più elevato rispetto a quello attribuito alla nuova qualifica, la quale però non presuppone necessariamente una correlativa unicità di posizione. Ciò favorirà l'autonomia organizzativa degli enti locali, consentendo una gestione flessibile dell'attribuzione degli incarichi e quindi dei percorsi di sviluppo professionale e di carriera, secondo il principio della dinamicità degli uffici fissato dal d.l.vo n.29.

Il contratto si è posto l'obiettivo di avviare la trasformazione della struttura della retribuzione pubblica, avendo come riferimento tendenziale quella dei dirigenti privati in base al principio del trattamento economico variabile alla stregua delle funzioni attribuite nonché dei risultati raggiunti, e non del mero raggiungimento dell'anzianità di servizio. Le due ultime retribuzioni di posizione e di risultato, del tutto innovative, sono finanziate mediante la costituzione di appositi fondi alimentati dalle risorse destinate all'indennità di funzione di cui all'art. 38 del D.P.R. n. 333 del 1990 (con cui era stato recepito il contratto precedente) e poi da ulteriori incrementi specificati minutamente.

Pertanto, oggi la struttura retributiva dei dirigenti del comparto consta delle seguenti voci (art.33):

stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione di anzianità già acquisita, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, con rinuncia a qualsiasi forma di automatismo nella progressione economica.

I cardini dell'accordo per il secondo biennio economico (sottoscritto il 19 dicembre 1996) sono una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile e l'introduzione di un'assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti e fatti collegati alla loro attività, che implica oggi nuove e maggiori responsabilità.

Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale è stato recentemente completato dall'art.11 comma 4 lett.a) della legge n. 59 del 1997 con l'estensione anche ai dirigenti generali.

Il nuovo contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto è stato sottoscritto il 6 aprile 1995. Si applica a tutti i dipendenti inquadrati dalla 1ª alla 8ª qualifica funzionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (di ruolo) ed a tempo determinato, nelle varianti a tempo pieno ed a tempo parziale. La validità biennale della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995 ed il nuovo accordo specifico è stato firmato il 16 maggio 1996.

Il contratto, stipulato in un momento difficile del Paese che ha imposto e impone forti vincoli della spesa, è contrassegnato da incrementi economici a regime decisamente contenuti entro i ristretti limiti delle compatibilità finanziarie già dette. Pertanto, l'entità delle risorse destinate al salario accessorio incentivante non favorisce ancora un forte impatto dei relativi istituti sull'organizzazione del lavoro.

Quanto ai contenuti, un elemento caratteristico è la flessibilità delle strutture retributive sotto vari aspetti, per esempio l'erogazione di compensi incentivanti, anche a livello individuale, legati a concreti risultati migliorativi di produttività. Per converso, sono aboliti gli automatismi di aumento delle retribuzioni per anzianità. In seguito alla stipula del nuovo CCNL, la struttura retributiva del personale del comparto consta delle voci qui di seguito elencate.

A) Elementi fondamentali:

stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità già acquisita, indennità integrativa speciale, livello economico differenziato già acquisito, assegni per nucleo familiare, 13ª mensilità.

B) Elementi accessori:

compensi per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; premi individuali per la qualità delle prestazioni; indennità per lavori disagiati e/o pericolosi, di reperibilità, di turno, ecc.; indennità fisse; compensi per particolari posizioni di lavoro e responsabilità.

A questo punto, sembra opportuno completare il quadro, accennando al tema della riforma dell'ordinamento professionale del personale degli enti locali (inquadramenti, profili, progressione economica), che in sede di trattative per il primo accordo di comparto era stata rinviata ad un momento successivo, in attesa di adeguate verifiche sul campo.

L'apposito confronto negoziale tra le parti si svolge attualmente sulla base di una proposta caratterizzata da 3 qualifiche professionali (A, B,C), 6 classi di profili professionali e 15 parametri retributivi. Secondo lo schema, ad ogni dipendente verranno attribuiti una

qualifica, un profilo ed un parametro retributivo. La classificazione del personale ai diversi livelli retributivi non sarà in relazione al tipo di mansioni, ma al livello di competenze con cui un soggetto svolgerà il suo lavoro.

A parità di mansioni, saranno quindi possibili retribuzioni diverse. All'interno di ogni qualifica professionale sussistono due distinte tipologie di profili (profili di base e profili evoluti): spetterà agli enti individuare gli specifici profili professionali che si inseriscono nelle due categorie.

L'assunzione di nuovo personale potrà avvenire in ciascuna delle due classi di profili, istituite per ogni qualifica, al parametro retributivo iniziale della classe di profili nella quale è inserito il posto messo a concorso. La progressione economica nell'ambito della stessa classe di profili avverrà nel primo passaggio (dal parametro iniziale al secondo) tramite verifica dei requisiti e dell'accrescimento delle potenzialità professionali. Nel secondo passaggio di parametro, gli enti dovranno prevedere una selezione anche mediante percorso formativo ed una valutazione delle prestazioni. Nell'ultimo passaggio di parametro, il criterio sarà principalmente la valutazione delle prestazioni.

3.7.6 Elementi della retribuzione

Si richiamano in forma sintetica i principali istituti retributivi degli ultimi anni.

A) In base all'art.38 del D.P.R. n. 333 del 1990, ai dirigenti era stata attribuita un'indennità di funzione, graduata in relazione a vari parametri e commisurata allo stipendio iniziale secondo coefficienti variabili da 0,1 a 1, con esclusione di questo personale dagli istituti incentivanti .

B) L'indennità integrativa speciale (I.I.S.), istituita con la legge n. 324 del 1959 e più volte modificata, ha avuto lo scopo di aggiungere alla remunerazione complessiva un quid che tenesse conto dell'indice del costo della vita. Il meccanismo di incremento, come disciplinato dall'art. 16 del D.P.R. n. 13 del 1986, era stato sospeso dal Governo già nel 1992. La decisione, parallela a quella assunta dalla Condinfustria nel settore privato, traeva giustificazione dall'apertura di un confronto globale con le parti sociali sul costo del lavoro. La nuova contrattazione biennale delle retribuzioni ha sostituito l'eliminazione degli automatismi di adeguamento al costo della vita.

C) E' noto che gli inquadramenti ed i passaggi di qualifica effettuati nel corso del tempo avevano determinato incoerenze notevoli tra l'anzianità di servizio reale ed il corrispondente valore economico, a causa dell'automatica maturazione periodica di scatti e classi stipendiali. Il D.P.R. n. 347 del 1983 con l'art. 41 intese perciò ricostruire il valore economico dell'anzianità su basi omogenee, con un'operazione di riequilibrio che è stata espressione normativa di un sistema di progressione economica per anzianità legata a coefficienti percentuali di incremento retributivo. Si tratta della cosiddetta retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.).

D) L'art. 35 dell'accordo collettivo per gli anni 1988-1990 introdusse la novità di un livello economico differenziato (L.E.D.) nell'ambito delle qualifiche funzionari dalla 1ª alla 7ª, acquisibile mediante selezione per titoli da una certa percentuale di personale, variabile a seconda delle qualifiche. Per espressa previsione dell'art.37 del nuovo CCNL, la disciplina del L.E.D. resterà vigente fino alla revisione dell'ordinamento professionale degli enti locali.

E) Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario è stato considerato in un'ottica sempre più restrittiva dalla normativa contrattuale che si è succeduta nel tempo (art.10

D.P.R. n.268 del 1987; art. 50 D.P.R. n. 330 già citato), ma poiché il d. l.vo n. 29 nulla ha disposto al riguardo, le regole già applicate sono rimaste in vigore fino alla stipula dei nuovi accordi collettivi.

F) Con legge dello Stato, i contratti collettivi pubblici furono bloccati fino al 31 dicembre 1993, fatta salva la corresponsione di 20.000 lire mensili forfettarie, uguali per tutti per 13 mensilità, a decorrere dal 1° gennaio 1993.

In attesa dei nuovi accordi collettivi, nel 1994 è restata valida la disciplina del vecchio accordo di comparto, fatta salva la corresponsione delle predette 20.000 a titolo di indennità di vacanza contrattuale riassorbita nei successivi benefici contrattuali. Idem per il c.d. elemento distinto della retribuzione, introdotto dal protocollo d'intesa 20 aprile 1994. Non hanno trovato più applicazione le norme che comunque implicavano incrementi retributivi in conseguenza di automatismi stipendiali. Gli emolumenti di qualsiasi genere, comprensivi di una quota dell'indennità integrativa speciale o comunque rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono stati corrisposti nella stessa misura del 1992.

G) L'art. 34 del CCNL dei dirigenti del comparto ha previsto incrementi mensili lordi dello stipendio tabellare per gli ex due livelli dirigenziali a decorrere dal gennaio 1995, nella misura di L. 173.000 (1° livello) e 207.000 (2° livello), con riassorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale corrisposta; incrementi poi rideterminati a decorrere dal dicembre 1995, secondo valori comprensivi degli incrementi già attribuiti da gennaio. Gli aumenti per l'ex prima e seconda qualifica dirigenziale sono fissati a regime, rispettivamente, in L. 213.000 e in L. 256.000 lorde mensili. Lo stipendio tabellare annuo per 12 mensilità della nuova qualifica unica dirigenziale è invece fissato a decorrere dal dicembre 1995 in L. 32.977.000 lorde.

H) Il CCNL del personale non dirigente del comparto, per il biennio economico 1994/1995, ha rivalutato nella misura del 6% lo stipendio tabellare nonché le voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e delle indennità correlate a specifiche funzioni.

Da gennaio a novembre 1995, la retribuzione base è stata aumentata con somme mensili lorde variabili da 66.000 a 109.000 lire, previo assorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale. Dal dicembre 1995, la stessa è stata incrementata ulteriormente con somme variabili da 94.000 a 156.000 lire, comprensive degli importi già attribuiti a gennaio (art. 29).

E' stato previsto un fondo per la qualità delle prestazioni individuali, per l'attribuzione di premi semestrali a non più del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica, con importi variabili da 400 a 700 mila lire lorde (art. 34). Nell'anno 1995, l'erogazione del premio é stata disposta solo per il 2° semestre, e quindi non figura tra le spese retributive fatte dagli enti nell'esercizio.

3. 7. 7 Retribuzione media pro-capite del personale di ruolo.

a) Aggregato 1994

La retribuzione media annua lorda pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta cioè di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto non solo della retribuzione tabellare e dei compensi accessori (indennità, incentivi alla produzione e compenso per lavoro straordinario), ma anche della distribuzione del personale nella struttu-

ra delle qualifiche/livelli e dell'anzianità di servizio. A loro volta, questi due fattori sono variabili dipendenti da altri fenomeni. La struttura dei livelli, infatti, é influenzata dal tipo di professionalità richiesta al personale (la retribuzione media di un apparato specialistico é più elevata di quella di un apparato generico), dalla mobilità verticale di esso, da una specifica velocizzazione della carriera derivante da politiche poco rigorose del personale, da un alto rapporto dirigenti/totale del personale, ecc. Quanto all'anzianità di servizio, che nel pubblico impiego svolge tuttora un ruolo essenziale nella dinamica della retribuzione, essa è in funzione del tasso di ricambio (un elevata influenza di neo-assunti abbassa l'anzianità e quindi la retribuzione media) e dell'età del collocamento a riposo (a parità di condizioni è più alta la retribuzione di una categoria di dipendenti che va in pensione a 70 anni, anziché a 65).[84]

Si precisa che la spesa media annua lorda pro-capite é comprensiva delle competenze fisse ed accessorie, esclusi gli arretrati ed i recuperi per le assenze, i ritardi e gli scioperi.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE	CAMERE DI COMMERCIO
Totali Dirigenti	72.560	72.069	68.163	73.970
Ottavo Livello	41.417	42.412	38.873	49.396
Settimo Livello	35.120	35.350	33.407	42.553
Sesto Livello	30.889	31.703	29.302	35.034
Quinto Livello	30.452	31.013	28.427	33.307
Quarto Livello	27.372	27.201	25.488	31.494
Terzo Livello	25.525	25.234	24.826	29.404
Secondo Livello	24.041	23.892	22.528	24.809
Primo Livello	22.440	21.708	19.944	23.447
Totale Personale Dei Livelli	28.843	29.328	29.527	34.642

La tavola mostra che il rapporto tra le retribuzioni medie del livello dirigenziale unificato e del più basso livello del personale di ruolo è stato pari al 3,4 nelle comunità montane, al 3,3 nei comuni ed al 3,2 nelle province.

Considerando poi le retribuzioni medie per categoria di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 2,5 nelle province, 2,4 nei comuni, 2,3 nelle comunità montane.

Da un raffronto orizzontale, risulta che la retribuzione media del personale dei livelli nelle tre categorie di enti territoriali è piuttosto omogenea. Sempre a proposito del personale dei livelli, si segnala la differenza retributiva esistente tra i dipendenti dell'8° livello in servizio nelle comunità montane (38,873 milioni) rispetto ai pari qualifica nelle province (41,417 milioni) e nei comuni (42,412 milioni). In termini percentuali, la predetta retri-

[84] Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pagg. 24 e 27.

buzione del personale dei comuni è superiore dell'8,3% rispetto a quella corrisposta dalle comunità montane.

b) Comuni 1995

La tavola 6 allegata espone per i dirigenti e per i singoli livelli le voci componenti della retribuzione media pro-capite.

La retribuzione media dei dirigenti ammonta a 74,762 milioni, contro i 30,994 milioni del personale dei livelli. La retribuzione del primo livello impiegatizio (23,431 milioni) è circa il 31% di quella dei dirigenti.

Quanto alla composizione, la retribuzione media dei dirigenti è costituita per il 67,8% da competenze fisse (50,667 milioni) e per il 32,2% da quelle accessorie (24,095 milioni). Nei livelli, invece, le voci fisse rappresentano mediamente l'88,4% (27,401 milioni) e quelle accessorie l'11,6% (3,593 milioni). La percentuale delle competenze fisse rispetto al totale della retribuzione media si riduce per le qualifiche più elevate, in gran parte per effetto dell'indennità di funzione corrisposta alla dirigenza. Si deve poi rammentare che, come già fatto presente a proposito degli oneri derivanti dal nuovo contratto collettivo del comparto, le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività del personale dei livelli sono modeste.

Si espone ora l'incidenza della media delle voci di spesa del personale di ruolo sulla retribuzione complessiva.

Anno 1995 - Comuni: incidenza della media delle voci di spesa del personale di ruolo sulla retribuzione complessiva

(in migliaia di lire)

VOCI	IMPORTO	INCIDENZA % SUL TOTALE DELLA RETRIBUZIONE
STIPENDIO	12.115	38,5
I.I.S.	12.218	38,8
R.I.A.	1.147	3,6
TREDICESIMA MENSILITA'	2.165	6,9
COMPETENZE FISSE	**27.645**	**87,9**
INDENNITA' VARIE	785	2,5
STRAORDINARIO	1.322	4,2
ALTRE INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI	1.701	5,4
COMPETENZE ACCESSORIE	**3.808**	**12,1**
RETRIBUZIONE COMPLESSIVA	**31.453**	**100**

Le voci più significative sono, ovviamente, lo stipendio (38,5%) e l'indennità integrativa speciale (38,8%), mentre le competenze accessorie, complessivamente considerate, incidono solo per il 12,1%.

La successiva analisi raffronta le retribuzioni medie pro-capite erogate nel 1994 e nel 1995 ai dirigenti ed a ciascun livello del personale impiegatizio.

Raffronti 94-95 - Comuni: retribuzione media pro-capite

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	1994	1996	VARIAZIONE
Dirigenti	72.069	74.762	3,74
Ottavo Livello	42.412	44.539	5,02
Settimo Livello	35.350	37.229	5,32
Sesto Livello	31.703	33.347	5,18
Quinto Livello	31.013	32.753	5,61
Quarto Livello	27.201	28.763	5,74
Terzo Livello	25.234	26.661	5,65
Secondo Livello	23.892	25.582	7,07
Primo Livello	21.708	23.431	7,94
Totale Personale Dei Livelli	29.328	30.994	5,68

La variazione in aumento risulta del 3,74% per la dirigenza e del 5,68% per i predetti livelli considerati insieme. Gli incrementi hanno oscillato tra il 5,74% del 4° livello ed il 5,02% dell'8°, cioè entro una banda ristretta, prescindendo dal 7,94% del 1° livello e dal 7,07% del 2°.

3.7.8 Costo del personale e del lavoro. Formazione del personale

a) Aggregato 1994

La tavola 7 allegata mostra la composizione percentuale del costo totale del personale (=100) per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e quella delle voci aggiuntive specifiche che, secondo la classificazione della R.G.S., formano il predetto costo del personale.

Le somme rimborsate si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando e di fuori ruolo.

L'esame delle risultanze rivela a prima vista che i dati percentuali delle spese erogate dalle comunità montane per retribuzioni lorde e contributi si discostano molto da quelli analoghi degli altri enti, senza che la Sezione sia riuscita a trovare una spiegazione valida. Allo stato, è pertanto ragionevole ritenere che si tratti di dati spuri, per i quali sono necessari approfondimenti analitici.

Per il resto, è agevole osservare che l'incidenza della spesa retribuiva nelle altre categorie di enti ha oscillato tra il 74,36% delle province ed il 75,83% dei comuni.

Risulta poi che i predetti contributi previdenziali ed assistenziali sono stati la voce di gran lunga preponderante del costo del personale e sono variati tra il 23,34% delle province ed il 24,11% dei comuni. L'elevato onere si spiega perché gli enti del settore pubblico effettuavano reali versamenti periodici al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della nota legge n.335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali, ma solo a partire da gennaio 1996.

Quanto alle spese per indennità di missione e trasferimento, esse sono risultate complessivamente del 2,52% nelle comunità montane, dell'1,02% nelle province, per ridursi allo 0,21% nei comuni.

b) Comuni 1995

Sulla base dei dati forniti dalla R.G.S., la Sezione ha potuto determinare anche l'incidenza delle voci aggiuntive specifiche che formano il costo del lavoro.

La tavola 8 allegata evidenzia che la spesa retributiva rappresenta l'82,72% del totale del costo del lavoro, ed il costo del personale il 94,52% del medesimo.

I contributi previdenziali ed assistenziali ammontano al 25,78% del costo del lavoro.

Le varie voci che caratterizzano il costo del lavoro propriamente detto incidono sul totale della spesa per il 5,48% e, tra esse, le percentuali più elevate riguardano le spese di vestiario per i dipendenti (1,58%) e quelle per la formazione del personale (1,44%).

Queste ultime, come in generale per tutto il settore pubblico, sono ancora ben inferiori alla media europea ed al fabbisogno annuo. L'argomento, la cui importanza è attualmente molto avvertita in Italia, merita alcune considerazioni che saranno svolte tra poche righe.

Circa le risultanze della tavola, resta da dire che le spese per prestazioni esterne (al di fuori del costo del lavoro), ammontando a 2.422 miliardi, rappresentano l'1,28% del costo del personale (18.995 miliardi) e l'1,20% del costo del lavoro (20.097 miliardi). Si tratta dunque di un importo elevato, di cui al momento non è possibile stabilire l'attendibilità, tenuto anche conto che la stessa R.G.S. aveva invitato a valutare con cautela l'analogo dato relativo al 1994. D'altra parte, l'indisponibilità attuale dei dati analitici per il 1995 non ha consentito alla Sezione di verificare la distribuzione geografica e per classi demografiche di queste spese, che rappresentano per gli enti un contenimento del costo del lavoro. Non è stato neppure possibile verificare se, tramite le prestazioni esterne, gli enti abbiano erogato alle comunità un numero maggiore di servizi.

La formazione del personale costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane presenti nel pubblico impiego, utile anche per sostenere i processi di mobilità.

In sintesi, si può affermare che finora la formazione è stata una specie di cenerentola nell'ambito della pubblica amministrazione. In proposito, occorre intervenire sia per la formazione di base preliminare all'accesso (per i dirigenti e per i funzionari inquadrati nei livelli), sia per il potenziamento delle competenze professionali, secondo una linea di aggiornamento costante. La direttiva n. 14 del 1995 della Funzione pubblica ha stimato il fabbisogno formativo annuo della p.a. in almeno 200.000 dipendenti delle varie qualifiche, la cui soddisfazione richiederebbe risorse finanziarie corrispondenti ad un punto percentuale del monte retributivo.[85]

L'art.7 comma 4 del d.l.vo n.29 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del proprio personale. Il CCNL degli enti locali, a sua volta, affida alla contrattazione decentrata la definizione delle linee di indirizzo generale in materia (art.5). Il riconoscimento che la programmazione di queste attività attiene alla sfera gestionale è coerente con le regole riformatrici del d.l.vo n.29.

---

[85] V. Relazione sullo stato della P.A., 1994-1995, vol. I°, pag. 196.

La citata direttiva n.14 della Funzione pubblica ha invitato le amministrazioni a prevedere nei bilanci dei prossimi anni significativi stanziamenti commisurati al monte retributivo, per compensare i gravi ritardi in materia. In risposta, le amministrazioni centrali dello Stato hanno inviato notizie relative ai fabbisogni formativi del personale, mentre gli enti locali nel corso del 1995 non hanno sottoposto alcun piano.[86]

Per venire incontro a queste esigenze, il progetto PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) è stato lanciato nel 1996 dal Dipartimento d'intesa col Formez.[87] E' previsto uno stanziamento complessivo di 280 miliardi (per il 75% comunitari) in quattro anni, dal 1996 al 1999. Le amministrazioni possono presentare progetti di formazione "personalizzati", adeguati cioè alle proprie esigenze. Per quanto riguarda gli enti locali, i più rilevanti finora sono arrivati dal comune di Napoli e dalle province di Cagliari e Cosenza.

[86] Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.1°, pag. 257 e segg.
[87] Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.1°, pag. 244-245.

Tavola 1 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

ENTI LOCALI	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INADEMPIENTI	% b/a	ENTI ADEMPIENTI	% d/a	ENTI CON CONTO CONGRUENTE	% f/d	ENTI CON CONTO INCONGRUENTE	% h/d	ENTI CON CONTO INCOMPLETO	% l/d
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m
PROVINCE	92	1	1,1	91	98,9	54	59,3	37	40,7	-	0,0
COMUNI	8.102	97	1,2	7.991	98,6	4.782	59,8	3.209	40,2	14	0,2
COMUNITA' MONTANE	346	9	2,6	333	96,2	208	62,5	125	37,5	4	1,2
CAMERE DI COMMERCIO	100	1	1,0	97	97,0	48	49,5	49	50,5	2	2,1
AGGREGATO ENTI LOCALI	8.640	108	1,3	8.512	98,5	5.092	59,8	3.420	40,2	20	0,2

dati tratti da conto annuale rgs

Tavola 2 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici e vacanze

AGGREGATO ENTI LOCALI	DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				TOTALE PERSONALE			
	dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze	
	a	b	a-b	b/a	c	d	c-d	d/c	e	f	f-e	e/f
PROVINCE	2.171	1.679	-492	-22,7	68.684	59.069	-9.615	-14,0	70.855	60.748	-10.107	-14,3
COMUNI	5.957	5.119	-838	-14,1	494.401	478.708	-15.693	-3,2	500.358	483.827	-16.531	-3,3
COMUNITA' MONTANE	381	333	-48	-12,6	5.335	4.512	-823	-15,4	5.716	4.845	-871	-15,2
CAMERE DI COMMERCI	182	165	-17	-9,3	7.200	6.874	-326	-4,5	7.382	7.039	-343	-4,6
TOTALI AGGREGATO	**8.691**	**7.296**	**-1.395**	**-16,1**	**575.620**	**549.163**	**-26.457**	**-4,6**	**584.311**	**556.459**	**-27.852**	**-4,8**

Tavola 3 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: cause di cessazione

TIPO ENTE	PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
		a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
PROVINCE	DIRIGENTI	46	26,3	102	58,3	6	3,4	21	12,0	175
	PERSONALE DEI LIVELLI	736	18,0	2.747	67,2	68	1,7	534	13,1	4.085
	RESTANTE PERSONALE	4	1,3	14	4,5	-	-	293	94,2	311
	TOTALE	**786**	**17,2**	**2.863**	**62,6**	**74**	**1,6**	**848**	**18,6**	**4.571**
COMUNI	DIRIGENTI	116	16,3	287	40,3	84	11,8	226	31,7	713
	PERSONALE DEI LIVELLI	5.784	17,2	15.459	46,0	3.126	9,3	9.204	27,4	33.573
	RESTANTE PERSONALE	141	3,7	467	12,3	144	3,8	3.040	80,2	3.792
	TOTALE	**6.041**	**15,9**	**16.213**	**42,6**	**3.354**	**8,8**	**12.470**	**32,7**	**38.078**
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	1	7,1	8	57,1	2	14,3	3	21,4	14
	PERSONALE DEI LIVELLI	16	5,9	130	48,3	75	27,9	48	17,8	269
	RESTANTE PERSONALE	21	11,1	49	25,8	15	7,9	105	55,3	190
	TOTALE	**38**	**8,0**	**187**	**39,5**	**92**	**19,5**	**156**	**33,0**	**473**
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	-	-	22	88,0	1	4,0	2	8,0	25
	PERSONALE DEI LIVELLI	27	5,0	441	81,2	41	7,6	34	6,3	543
	RESTANTE PERSONALE	1	12,5	4	50,0	2	25,0	1	12,5	8
	TOTALE	**28**	**4,9**	**467**	**81,1**	**44**	**7,6**	**37**	**6,4**	**576**
TOTALE	DIRIGENTI	163	17,6	419	45,2	93	10,0	252	27,2	927
	PERSONALE DEI LIVELLI	6.563	17,1	18.777	48,8	3.310	8,6	9.820	25,5	38.470
	RESTANTE PERSONALE	167	3,9	534	12,4	161	3,7	3.439	80,0	4.301
	TOTALE	**6.893**	**15,8**	**19.730**	**45,2**	**3.564**	**8,2**	**13.511**	**30,9**	**43.698**

Tavola 4 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: modalità di assunzione

TIPO ENTE	PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
		a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
PROVINCE	DIRIGENTI	19	42,2	25	55,6	1	2,2	45
	PERSONALE DEI LIVELLI	1.313	56,4	720	30,9	297	12,7	2.330
	RESTANTE PERSONALE	115	54,0	50	23,5	48	22,5	213
	TOTALE	**1.447**	**55,9**	**795**	**30,7**	**346**	**13,4**	**2.588**
COMUNI	DIRIGENTI	90	72,0	25	20,0	10	8,0	125
	PERSONALE DEI LIVELLI	10.752	68,2	2.027	12,9	2.978	18,9	15.757
	RESTANTE PERSONALE	985	30,3	38	1,2	2.230	68,6	3.253
	TOTALE	**11.827**	**61,8**	**2.090**	**10,9**	**5.218**	**27,3**	**19.135**
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	7	70,0	3	30,0	-	-	10
	PERSONALE DEI LIVELLI	138	46,3	40	13,4	120	40,3	298
	RESTANTE PERSONALE	20	20,0	10	10,0	70	70,0	100
	TOTALE	**165**	**40,4**	**53**	**13,0**	**190**	**46,6**	**408**
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	2	66,7	1	33,3	-	-	3
	PERSONALE DEI LIVELLI	220	78,6	39	13,9	21	7,5	280
	RESTANTE PERSONALE	12	38,7	2	6,5	17	54,8	31
	TOTALE	**234**	**74,5**	**42**	**13,4**	**38**	**12,1**	**314**
TOTALE	DIRIGENTI	118	64,5	54	29,5	11	6,0	183
	PERSONALE DEI LIVELLI	12.423	66,6	2.826	15,1	3.416	18,3	18.665
	RESTANTE PERSONALE	1.132	31,5	100	2,8	2.365	65,7	3.597
	TOTALE	**13.673**	**60,9**	**2.980**	**13,3**	**5.792**	**25,8**	**22.445**

Tavola 5 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: variazione assoluta e percentuale tra il numero delle cessazioni e il numero delle assunzioni

TIPO ENTE	PERSONALE	TOTALE ASSUNTI	TOTALE CESSATI	VARIAZIONE ASSOLUTA	VAR. %
		a	b	a-b	%
PROVINCE	DIRIGENTI	45	175	-130	-74,29
	PERSONALE DEI LIVELLI	2.330	4.085	-1.755	-42,96
	RESTANTE PERSONALE	213	311	-98	-31,51
	TOTALE	**2.588**	**4.571**	**-1.983**	**-43,38**
COMUNI	DIRIGENTI	125	713	-588	-82,47
	PERSONALE DEI LIVELLI	15.757	33.573	-17.816	-53,07
	RESTANTE PERSONALE	3.253	3.792	-539	-14,21
	TOTALE	**19.135**	**38.078**	**-18.943**	**-49,75**
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	10	14	-4	-28,57
	PERSONALE DEI LIVELLI	298	269	29	10,78
	RESTANTE PERSONALE	100	190	-90	-47,37
	TOTALE	**408**	**473**	**-65**	**-13,74**
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	3	25	-22	-88,00
	PERSONALE DEI LIVELLI	280	543	-263	-48,43
	RESTANTE PERSONALE	31	8	23	287,50
	TOTALE	**314**	**576**	**-262**	**-45,49**
TOTALE	DIRIGENTI	183	927	-744	-80,26
	PERSONALE DEI LIVELLI	18.665	38.470	-19.805	-51,48
	RESTANTE PERSONALE	3.597	4.301	-704	-16,37
	TOTALE	**22.445**	**43.698**	**-21.253**	**-48,64**

Tavola 6 - Anno 1995 - Comuni. Retribuzione media annua pro-capite del personale di ruolo per l'anno 1995

PERSONALE	STIPENDIO	I.I.S.	R.I.A.	TREDICESIMA MENSILITA'	TOTALE COMPETENZE FISSE	INDENNITA' VARIE	STRAORDINARIO	ALTRE INDENNITA'	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE	RETRIBUZIONE MEDIA COMPLESSIVA	RECUPERI	ARRETRATI
DIRIGENTI	28.028	13.455	3.596	5.588	50.667	22.769	187	1.149	24.096	74.762	276	7487
VIII	20.014	12 780	2 041	2 958	37.793	2.000	2.222	2.524	6.746	44.539	197	521
VII	16 107	12.453	1.868	2.568	32.994	444	1.776	2.014	4.236	37.229	126	374
VI	13.427	12.299	1.391	2.293	29.410	722	1.404	1.812	3.937	33.347	134	276
V	12.308	12 236	1.304	2.192	28.041	698	1.936	2.078	4.712	32.753	82	200
IV	10.700	12.118	1.011	2.001	25.829	190	1.198	1.547	2.935	28.763	104	226
III	9 563	12.037	994	1.891	24.484	169	766	1.243	2.177	26.661	97,5	210
II	8.619	11.962	999	1.805	23.404	166	573	1.140	2.178	25.582	48,5	357
I	7 871	11 933	679	1.663	22.166	116	478	672	1.266	23.431	56	320
TOTALE LIVELLI	11.946	12.205	1.121	2.129	27.401	562	1.334	1.707	3.603	30.994	116	232

Tavola 7 - Costo del personale per l'anno 1994 e composizione percentuale

in migliaia di lire

	PROVINCE		COMUNI		MONTANE		CAMERE DI COMMERCIO	
spese per competenze fisse	1.825.766.983	69,17	14.687.408.927	70,09	225.741.810	39,87	251.694.729	64,50
spesa per competenze accessorie	136.944.029	5,19	1.203.233.205	5,74	8.847.027	1,56	34.851.910	8,93
spesa retribuzioni lorde	**1.962.711.012**	74,36	**15.890.642.132**	75,83	**234.588.837**	41,43	**286.546.639**	73,44
contributi a carico dell'amministrazione	**615.980.016**	23,34	**5.052.638.992**	24,11	**317.978.596**	56,16	**88.606.376**	22,71
spese per indennità di missione e trasferimento	26.895.817	1,02	44.285.623	0,21	14.242.629	2,52	4.364.108	1,12
altre spese	36.319.325	1,38	202.709.799	0,97	2.327.137	0,41	12.696.606	3,25
totale	**63.215.142**	2,40	**246.995.422**	1,18	**16.569.766**	2,93	**17.060.714**	4,37
somme rimborsate alle amministrazioni	5.651.082	0,21	28.918.649	0,14	2.606.325	0,46	1.403.149	0,36
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	8.148.005	0,31	263.480.099	1,26	5.548.533	0,98	3.413.663	0,87
totale a saldo	**-2.496.923**	-0,09	**-234.561.450**	-1,12	**-2.942.208**	-0,52	**-2.010.514**	-0,52
costo del personale	**2.639.409.247**	100,00	**20.955.715.096**	100,00	**566.194.991**	100,00	**390.203.215**	100,00

Tavola 8 - Costo del lavoro per l'anno 1995 e composizione percentuale

spese per competenze fisse	15.093.467.899	75,10
spesa per competenze accessorie	1.530.039.557	7,61
spesa retribuzioni lorde	**16.623.507.456**	**82,72**
contributi a carico dell'amministrazione	**5.180.509.488**	**25,78**
spese per indennità di missione e trasferimento	40.378.440	0,20
altre spese	350.548.979	1,74
totale	**390.927.419**	**1,95**
somme rimborsate alle amministrazioni	185.742.705	0,92
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	3.385.637.733	16,85
totale a saldo	**-3.199.895.028**	**-15,92**
costo del personale	**18.995.049.335**	**94,52**
spese per gestione mense/assegni di vitto	150.242.394	0,75
spese di vestiario per i dipendenti	317.535.391	1,58
spese per il benessere del personale	16.306.472	0,08
spese per equo indennizzo al personale	27.953.027	0,14
spese per la formazione del personale	289.439.737	1,44
spese per la gestione dei concorsi	38.775.479	0,19
incarichi	198.634.551	0,99
spese varie	63.070.201	0,31
totale	**1.101.957.252**	**5,48**
costo del lavoro	**20.097.006.587**	**100,00**
contratti d'opera	657.026.796	
convenzioni con enti pubblici	203.217.039	
convenzioni con privati	1.562.225.987	
spese per prestazioni esterne	**2.422.469.822**	

4. La gestione degli investimenti

4.1 Linee programmatiche e profili ordinamentali

Gli indirizzi generali della manovra di finanza locale per il 1995 sono stati illustrati nel capitolo 1 della parte II, cui si fa rinvio. Per quanto riguarda, in particolare, il settore degli investimenti si ricorda che le linee guida tracciate nei documenti di programmazione economico-finanziaria per il 1995, nonostante la politica di rigore della spesa pubblica imposta, indicavano comunque la necessità di un rilancio degli interventi di carattere strutturale, volano per la ripresa economica e lo sviluppo dell'occupazione.

Le analisi compiute sulla gestione degli investimenti da parte delle amministrazioni locali, in base ai dati finanziari desunti dai conti consuntivi, consentono di rilevare risultati tendenzialmente coerenti con le predette impostazioni programmatiche. Il che è di fondamentale rilievo, se si considera che il comparto degli enti locali ha assorbito nel 1995 il 45,5% della spesa pubblica in conto capitale.

Dalle rilevazioni effettuate emerge, dunque, che nel 1995 prosegue e si rafforza nel campo degli investimenti pubblici locali il processo, già avviato nel 1994, di graduale inversione degli andamenti recessivi che avevano caratterizzato il precedente periodo.

La tendenza alla crescita ha interessato in modo particolare l'entrata. A consuntivo, gli accertamenti complessivi di competenza in conto capitale, per tutti gli enti censiti[88], sono stati di 18.727,8 miliardi, con un aumento del 15,04% rispetto ai 16.279,9 mld del 1994. Le risorse per i finanziamenti sono state reperite in via principale nei capitali trasferiti dallo Stato, dalle regioni, dagli organismi internazionali (48,02%) nonché nel ricorso al credito, pubblico e privato (36,95%). Tutte le tipologie di enti sono state interessate da questo andamento favorevole dell'entrata, ma i Comuni in modo particolare(+16,15%).

Il trend positivo ha comunque riguardato in modo sensibile anche le spese. Gli impegni in conto competenza sul titolo II ctg 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, che rivestono la natura e gli effetti di veri e propri investimenti, diretti e indiretti, ammontano a 16.477,8 miliardi con un incremento del 10,49% a fronte dei 14.911,9 mld impegnati nel 1994, che peraltro già registravano una fase di crescita.

Quanto alla destinazione economica degli interventi, gli acquisti e le opere sui beni immobili costituiscono come sempre la componente fondamentale delle iniziative intraprese (84,7%). Sul fronte della spesa gli enti interessati in maggior misura dal processo di sviluppo degli investimenti sono le comunità montane(+12,22%)ed i comuni (+11,13).

Al termine del 1995 è rimasta sostanzialmente inalterata la situazione patologica di accumulo di una ingente massa di residui attivi (42.279,3 mld) e passivi (56.822,1 mld), che si protrae da più esercizi a questa parte e che potrà ricevere una parziale soluzione soltanto con l'avvio a regime dei più rigorosi criteri introdotti dal d. l.vo n.77 del 1995 per il mantenimento nel bilancio dei residui stessi.

Nel tracciare per somme linee l'incidenza che nel 1995 hanno avuto le diverse fonti di finanziamento, occorre prendere l'avvio dai trasferimenti in conto capitale.

Il livello del sostegno che lo Stato intende fornire agli investimenti degli enti locali si determina attraverso le dotazioni dei Fondi per i trasferimenti in conto capitale iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Trattasi del Fondo per lo sviluppo degli

[88] Si tratta di 95 province su 100, 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore ad ottomila abitanti, e 310 comunità montane su 345.

investimenti di comuni e province, del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti, del Fondo nazionale speciale per gli investimenti.

Come già illustrato nei precedenti referti , il Fondo per lo sviluppo degli investimenti, con cui lo Stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che ha costituito negli anni la fonte principale di copertura dell'indebitamento degli enti, con la riforma introdotta dal d.l.vo n. 504 del 1992 ha cessato di essere uno strumento strutturale di contribuzione erariale ed è destinato nel lungo termine ad esaurirsi. Dal 1993 il fondo non viene infatti più alimentato con nuove risorse, anche se la legge delegata ha consentito (art. 32) alle amministrazioni interessate di ottenere, per i mutui da contrarre entro l'anno, i contributi assegnati dal 1988 al 1992 secondo il precedente regime (i cosiddetti "plafonds") e non utilizzati. Con l'art. 5 bis della legge n.539 del 1995 è stato concesso, poi, agli enti di usufruire dei "plafonds" non utilizzati fino ad esaurimento.

Nel sistema delineato dalla riforma, il venir meno dell'intervento dello Stato nell'ammortamento dei mutui, avrebbe dovuto essere compensato con l'istituzione del Fondo nazionale ordinario per investimenti. Ma a ben vedere, detto Fondo per le sue caratteristiche normative non può che avere un ruolo limitato nel sostentamento delle politiche di sviluppo locale delle infrastrutture. Esso è infatti dedicato alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale e economico, la sua dotazione è rimessa annualmente alle scelte di politica finanziaria del Governo e quindi ai vincoli di bilancio (legge finanziaria) e può essere ridimensionato successivamente nel triennio. Basti pensare che i 400 mld annui previsti nel bilancio pluriennale 1995-1997 sono stati ridotti a 175 mld per il 1996 ed il 1997.

Il Fondo nazionale speciale per gli investimenti, anch'esso istituito con il d.l.vo n.504 del 1992 e già operativo dal 1993, si rivolge infine ad una circoscritta platea di enti.

Nell'esercizio di riferimento gli stanziamenti assegnati ed erogati sui Fondi predetti forniscono la conferma del progressivo disimpegno dello Stato dal sostegno degli investimenti secondo la tradizionale impostazione di finanza derivata :

- Fondo per lo sviluppo degli investimenti di province e comuni (cap 7232). Previsioni definitive di competenza L.10.296,5 miliardi (-8,6% rispetto al 1994) di cui erogati 8.471,5 miliardi.
- Fondo per lo sviluppo delle Comunità montane (cap 7233). Previsioni definitive di competenza 79,4 mld, pari a quelli del 1994 di cui erogati 13,9 mld.
- Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap 7236).Previsioni definitive di competenza 400 mld (+33%), totalmente impegnati ed erogati.
- Fondo nazionale speciale per gli investimenti (cap 7235).Previsioni definitive di competenza 29,4 mld (-39,8%), totalmente riportati a residui.[89]

Dai dati su esposti si rileva che, se si escludono i contributi per gli ammortamenti dei mutui, peraltro destinati ad esaurirsi, la partecipazione ordinaria dello Stato alle spese di investimento degli enti locali attraverso il sistema dei trasferimenti ha ormai un peso sempre minore. Non si tiene ovviamente conto, nell'operare detta valutazione, delle assegnazioni speciali che ogni anno vengono effettuate a favore di singoli enti o complessi di enti per particolari esigenze e finalità.

[89] Trattasi di fondo attivato con i proventi di competenza dello Stato della casa da gioco di Campione d'Italia, il cui accertamento avviene alla fine dell'esercizio.

Tra le varie componenti dell'entrata, un notevole impulso ha invece avuto nel 1995 il ricorso al credito, in particolare della Cassa Depositi e Prestiti.

Al riguardo si osserva che, dopo che negli anni 1992 e 1993 il legislatore aveva posto un tetto massimo, rispettivamente di 6.000 e 4.000 mld. ai mutui concedibili da parte della Cassa, già dal 1994 era venuto meno qualsivoglia limite di carattere quantitativo come qualitativo, dettato da intendimenti di contenimento della spesa pubblica.

Con finalità del tutto opposte, l'art.13 comma 9, della legge n.537 del 24.12.1993, (collegata alla finanziaria) stabiliva, infatti, che per il 1994 la Cassa avrebbe dovuto assicurare non meno di 7000 mld per mutui a comuni, province, e loro consorzi, e comunità montane.

Per il 1995 le concessioni della Cassa (per il complesso degli enti, anche quelli inferiori ad 8000 abitanti) si sono attestate a 7752 mld.

Secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente al credito destinato al finanziamento degli investimenti degli enti locali, il loro apporto è stato pari al 79% di tutto il credito ottenuto e con le quote degli altri enti finanziatori appartenenti al canale pubblico (INPDAP e Istituto per il Credito sportivo) ha raggiunto l'84% . Anche i prestiti assegnati dagli istituti erogatori privati sono aumentati nel 1995 (2,3%).

Sul punto specifico si fa, comunque, rinvio alle rilevazioni di cui alla parte III, 2.3.

Sempre in tema di prestiti occorre segnalare l'importante innovazione introdotta dall'art. 5 comma 6 della legge n.444 del 27.10.1995, che consente agli enti locali di rinegoziare il capitale residuo dei mutui, fermi restando l'ammontare e la durata originaria del concorso statale. Il successivo comma 7 ha poi fornito la possibilità di far decorrere l'ammortamento dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la concessione formale del mutuo o la stipula del contratto.

Gli effetti delle citate disposizioni saranno comunque operativi dagli esercizi successivi a quello in riferimento.

A fronte della progressiva e ormai irreversibile limitazione della diretta partecipazione statale agli investimenti degli enti locali, nella mera logica "centralistica" del trasferimento di risorse, le politiche territoriali di sviluppo sono più che mai fondate sulla autonoma capacità degli enti di farvi fronte con entrate proprie.

Fondamentale, in questo scenario, è la piena utilizzazione da parte degli enti dei contributi sui Fondi strutturali messi a disposizione dalla Unione Europea, il cui "tiraggio", del resto, trascina con sé la quota di cofinanziamento, statale e regionale, necessaria in base al principio della complementarietà.

In questa linea evolutiva, nuove metodologie giuridiche ed operative sono state predisposte per dotare le comunità locali di sistemi alternativi di reperimento dei capitali necessari.

Va, comunque, preliminarmente osservato che gli anni '90 si stanno affermando quale momento storico caratterizzato da una profonda trasformazione dell'assetto giuridico-istituzionale del nostro paese ai diversi livelli, centrali, regionali e locali.

Detto processo di trasformazione si pone quale risultato di una generale revisione delle modalità e delle procedure (non solo amministrative ed organizzative, ma anche contabili, economiche e finanziarie) di intervento e di azione della Pubblica Amministrazione, quale soggetto principale di programmazione e di gestione di una politica di sviluppo coerente ai diversi livelli di governo, nonché rispondente alle effettive esigenze dei territori e delle collettività di riferimento.

In particolare, la legge n.142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali; la legge n.241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, il d.l.vo n.504 del 1992 e il d.l.vo 507 del 1993, recanti norme per il riordino complessivo della finanza locale, rappresentano alcuni dei principali momenti di un percorso di rinnovamento dell'intero ordinamento degli enti locali, i cui presupposti sono certamente da individuarsi in un complesso di esigenze, quali quelle di:

- innovare profondamente i meccanismi e le logiche dell'intervento pubblico a sostegno e supporto dello sviluppo socio-economico locale, nel senso di un definitivo abbandono della ratio sottesa all'intervento "straordinario" di cui alla legge n. 64 del 1984 ed in funzione della individuazione di strumenti di incentivazione più coerenti con i principi e le azioni proprie delle politiche di coesione economica e sociale dell'Ue;
- configurare e disciplinare modalità di azione e di intervento delle amministrazioni pubbliche, più consone alle esigenze di crescita economica e sociale delle diverse realtà territoriali;
- dare risposte più concrete alle istanze di autonomia e semplificazione;
- ridisegnare nel suo complesso l'ordinamento di finanza e contabilità degli enti locali in funzione di una maggiore responsabilizzazione delle autonomie locali nella programmazione e gestione delle rispettive politiche di intervento;
- riordinare l'intero sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in funzione di una generale riforma della finanza locale intesa a realizzare gli equilibri finanziari tra gli enti stessi.

Tra i principali e più recenti aspetti del processo di trasformazione in atto ricordiamo gli strumenti di programmazione e gestione negoziata delle politiche di sviluppo socio-economico.

L'esigenza di adeguare i percorsi decisionali ed operativi delle publiche amministrazioni., siano esse centrali, regionali e/o locali, al perseguimento delle priorità dello sviluppo economico e sociale delle collettività e dei territori di riferimento e la sempre più avvertita necessità di favorire una qualificata partecipazione degli operatori privati ai processi di programmazione ed attuazione delle politiche di investimento pubbliche, hanno certamente costituito la ratio del sistema di concertazione dell'intervento previsto e disciplinato dapprima dall'art. 1 del decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32, comma 1, lettere b), c), d), e), e-bis) e comma 2, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, nonché, successivamente, dall'art. 2, commi 203 e ss., della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Vero è che l'idea della concertazione quale strumento di coordinamento dell'attività delle PP.AA., oltreché di superamento delle difficoltà e complessità dell'azione dei pubblici poteri conseguenti alla eccessiva frammentarietà e disarticolazione delle competenze non costituiva di certo una novità assoluta del nostro ordinamento giuridico-amministrativo (possono al riguardo richiamarsi gli istituti già contemplati dalla legge n. 142 del 1990 e, in particolare, dalla legge n. 241 del 1990); è altrettanto vero, peraltro, che i nuovi strumenti di programmazione ed attuazione concertata dell'intervento di cui alla legge n. 662 del 1996, in quanto inseriti in un composito processo di trasformazione e riforma dell'intera P.A. (si consideri, a tale riguardo, la recente legge 15.3.1996 n.56 nonchè la legge 15.5.1997 n. 127) , appaiono destinati ad incidere fortemente sui tradizionali schemi dell'azione amministrativa imponendosi come nuovo "modello" di gestione delle diverse fasi della programmazione ed attuazione delle politiche di intervento socio-economico.

Ed invero, i diversi modelli previsti e disciplinati dai commi 203 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto d'area, contratto di programma) sembrano destinati a rappresentare un momento di "rottura" rispetto alle tradizionali strategie di concertazione ed attuazione delle politiche di intervento socio-economico in quanto preordinati all'abbandono della pianificazione centralizzata dello sviluppo delle realtà locali e dell'attuazione di politiche di intervento imposte dalle autorità centrali, non sempre coerenti con la programmazione regionale e/o locale e con le esigenze di sviluppo del territorio e delle collettività interessati.

Nel contesto del complesso processo di trasformazione in esame, rilevanza specifica deve, altresì, attribuirsi agli strumenti finanziari previsti dalla più recente normazione di settore a corredo del riconoscimento alle amministrazioni locali di una più generale autonomia e responsabilità nel governo delle rispettive politiche di sviluppo e nella relativa gestione contabile e finanziaria.

Trattasi di strumenti aventi diversa natura e rilevanza, certamente non destinati a sostituire "in toto" i tradizionali canali di approvvigionamento finanziario delle amministrazioni locali, la cui diffusione, peraltro, oltre che imposta dal generale riordino del sistema dei trasferimenti erariali, risulterà strettamente condizionata dalla progressiva consapevolezza che comuni, provincie e comunità montane acquisiranno circa il proprio ruolo di principali promotori delle politiche di intervento su scala locale e di diretti responsabili dei connessi effetti economici e finanziari.

Il tutto, all'interno di un sistema di analisi e valutazione delle effettive possibilità di investimento e di copertura finanziaria degli interventi, rigorosamente disciplinato dal nuovo ordinamento di finanza e contabilità degli enti locali e. in particolare, dagli artt. da 42 a 46 del, d. l.vo 25 febbraio 1995, n. 77.

Tra gli strumenti di finanziamento previsti dalla più recente normazione di settore si collocano i titoli obbligazionari degli enti locali.

Il prestito obbligazionario, previsto e disciplinato da un complesso di disposizioni legislative e regolamentari (cfr., in particolare, artt. 35 e 37, legge n. 724 del 1994, art. 1, commi 89 e 90, legge n. 549 del 1995 e art. 2, comma 26, legge n. 662 del 1996) si configura quale strumento specificamente preordinato a consentire alle amministrazioni locali di provvedere al reperimento delle risorse economiche necessarie per l'attuazione e la realizzazione degli investimenti su scala locale, mediante il collocamento nel mercato dei capitali di titoli obbligazionari causalmente connessi agli investimenti stessi.

La possibilità di procedere nell'operazione di emissione del prestito obbligazionario, rigidamente ancorata a specifici presupposti oggettivi e soggettivi, a garanzia dell'affidabilità economica e finanziaria dell'amministrazione emittente, della validità, anch'essa economica e finanziaria, degli interventi da finanziarie e della effettiva ed integrale copertura dei relativi costi ed oneri, risponde alla esigenza di favorire:

- una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali nella programmazione e gestione finanziaria delle risorse necessarie alla realizzazione di investimenti pubblici rispondenti a precisi e predeterminati criteri e requisiti di efficienza e remuneratività;
- un maggiore coinvolgimento della stessa collettività locale nella politica di investimento e sviluppo perseguita dalla rispettiva amministrazione grazie alla condivisione sia della utilità pubblica e sociale dell'intervento da attuare, sia della validità economica e finanziaria del relativo progetto.

Perché un ente locale possa effettivamente procedere all'emissione di titoli obbligazionari, è peraltro necessario che:

- il penultimo esercizio non si sia chiuso con un disavanzo e nell'esercizio di emissione sia stato deliberato il bilancio di previsione;
- l'ultimo rendiconto della gestione sia stato certificato dall'organo di revisione;
- il prestito obbligazionario sia specificamente finalizzato al finanziamento di investimenti;
- la durata del prestito non sia inferiore a cinque anni;
- il prestito obbligazionario sia collocato alla pari (valore nominale);
- il rendimento effettivo dei titoli, al lordo dell'imposta gravante sui sottoscrittori, non ecceda il rendimento lordo dei titoli di Stato di pari durata emessi nel mese precedente maggiorato di un punto;
- l'emissione sia stata deliberata dall'organo consiliare dell'ente emittente e sia stata preceduta dalla preventiva approvazione:
  - del piano economico finanziario di cui all'art. 46 del d.l.vo n. 504 del 1992, qualora il prestito sia finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale;
  - del progetto o del piano esecutivo dell'investimento previsto dall'art. 43 del d.l.vo n.77 del 1995.

Circa la concreta operatività dei prestiti obbligazionari nell'anno 1995 si fa rinvio alla ricerca di cui alla parte III, 2.3.

Altro strumento di finanziamento è il Fondo Rotativo per la Progettualità degli enti locali, attualmente disciplinato dall'art. 1, commi da 54 a 58, legge 28 gennaio 1995, n. 549.

Il Fondo, attivabile, oltre che dagli enti locali, anche dalle regioni e dalle società di gestione di servizi pubblici, si propone di finanziarie l'attività di progettazione degli enti locali mediante anticipazioni a valere sulla relativa consistenza da restituire, maggiorate secondo un tasso di interesse predeterminato i cui oneri, peraltro, sono posti a carico del bilancio dello Stato, entro medio termine (quattro o cinque anni a seconda che l'anticipazione finanziaria sia concessa per la realizzazione di una progettazione preliminare, definitiva o esecutiva).

Lo strumento di finanziamento in esame, pertanto, risulta essenzialmente e prioritariamente finalizzato a potenziare la capacità degli enti locali di progettare opere effettivamente cantierabili (l'anticipazione concessa deve, comunque, essere restituita anche qualora non dovesse perfezionarsi la provvista finanziaria necessaria per la realizzazione dell'opera progettata o quest'ultima risultasse non realizzabile ovvero venisse meno l'interesse alla sua realizzazione), suscettibili di accedere alle misure ed ai programmi di cofinanziamento comunitari.

Le anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo possono essere concesse, con riferimento a progetti il cui costo stimato complessivo non sia inferiore a due miliardi di lire, a copertura delle spese e degli oneri connessi all'attività di progettazione di opere pubbliche e, in particolare:

- alla redazione di studi di fattibilità;
- alla redazione di progetti preliminari, definitivi ed esecutivi;
- alle valutazioni di impatto ambientale ed alle altre rilevazioni e ricerche eventualmente necessarie.

Sul punto vedansi anche le rilevazioni effettuate nella parte III, 2.3.

Ulteriore strumento di finanziamento è costituito dal "project financing", espressione con cui si intende generalmente riferirsi a soluzioni organizzative e di tecnica finanziaria preordinate al reperimento delle ingenti risorse economiche necessarie alla realizzazione e gestione di rilevanti opere pubbliche mediante una ottimale utilizzazione di capitali privati.

Mediante siffatto modello operativo si intendono, in sostanza, indicare sistemi di finanziamento delle opere pubbliche alternativi a quelli tradizionali dell'indebitamento a medio o lungo termine nei confronti di istituti bancari o della Cassa Depositi e Prestiti e caratterizzati da un penetrante e fattivo coinvolgimento di imprenditori privati nello stesso programma di esecuzione e di gestione dell'opera pubblica.

L'utilizzazione del modello assume rilievo specifico alla luce delle seguenti fondamentali caratteristiche:

- consente all'amministrazione di reperire le risorse (spesso ingenti) necessarie alla realizzazione di infrastrutture in un determinato territorio, senza incrementarne la relativa esposizione finanziaria;
- impone all'amministrazione di gestire o fare gestire l'investimento attraverso strumenti di finanza privata e, conseguentemente, secondo criteri e canoni di ottimale convenienza economica ed efficienza qualitativa (di qui la evidente difficoltà di ricorrere a siffatto strumento finanziario con riferimento ad opere o servizi di spiccata utilità sociale e di conseguente ridotta o limitata remunerativività).

Tra gli strumenti di gestione delle politiche di sviluppo su scala locale, particolare rilevanza deve sicuramente riconoscersi, infine, all'istituto delle società di capitali a compartecipazione mista pubblico/privata, costituibili sia nella forma di società per azioni (art. 22, comma 3, lett. e), legge n. 142 del 1990; art. 12, legge n. 488 del 1992), sia in quella della società a responsabilità limitata (art. 17, comma 58, legge n. 127 del 1997) per l'esercizio delle seguenti specifiche attività:

- gestione di pubblici servizi;
- realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico;
- progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

Sul punto si fa specifico rinvio alla ricognizione di cui al punto 4 B della parte III della presente relazione.

4.2 Entrata

4.2.1 Quadro generale

Come per le precedenti relazioni, per la individuazione delle risorse finanziarie destinate nel 1995 agli investimenti da parte degli enti locali sono state prese in considerazione le entrate derivanti da:

- alienazioni dei beni patrimoniali al netto degli ammortamenti (Tit IV ctg.1)
- riscossioni dei redditi al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da tesoreria statale (tit. IV ctg. 3)
- trasferimenti di capitali [90] (Tit. IV ctg. 2)

[90] Non formano oggetto della presente rilevazione i trasferimenti erariali a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali, di cui all'art. 35 del D.P.R. n.504 del 1992, con cui lo stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali; detti contributi vengono iscritti nel titolo II delle entrate, tra i trasferimenti erariali correnti.

- accensioni di prestiti (Tit. V ctg. 2)

I dati relativi agli accertamenti in conto competenza degli enti esaminati nel presente referto (95 province su 100, 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, 310 comunità montane su 345) accostati a quelli del precedente esercizio, ovviamente riferiti alle medesime amministrazioni locali, sono evidenziate nel seguente prospetto.

FONTI DI FINANZIAMENTO
ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

Province, comuni e comunità montane

Tit. IV ctgl, 3, 2 Tit. V ctg. 2	1994		1995		variaz % colonne 2 - 4
	accertamenti competenza	composizione	accertamenti competenza	composizione	
Alien.beni.patrimon	1.245.922	7,65%	1.265.191	6,75%	1,49
Riscossione crediti	2.013.062	12,37%	1.548.939	8,27%	-23,05
Trasferim. capitali	6.725.607	41,31%	8.993.805	48,02%	33,72
Accensione prestiti	6.295.357	28,67%	6.919.922	36,95%	9,92
TOTALE	**16.279.948**	**100%**	**18.727.857**	**100%**	**15,04**

Nel quadro generale si è rilevato che l'aumento delle disponibilità finanziarie per nuovi investimenti, che era stato già registrato nel corso del 1994 (+6,26%) e che costituiva un' inversione di tendenza rispetto ai decrementi verificatisi nei bienni precedenti, risulta più che ampiamente confermato nell'esercizio di riferimento, in aderenza alle linee programmatiche di espansione del settore, tracciate dal governo.

Gli accertamenti complessivi in conto competenza per il 1995 si attestano, infatti, a 18.727,8 miliardi, con una crescita monetaria rispetto al 1994 di 2.448 miliardi, pari al 15,04% cui corrisponde un considerevole incremento anche in termini reali.

La variazione di maggior rilievo si verifica nella categoria dei trasferimenti di capitali che crescono del 33,72% (+10,04% nel 1994) portandosi a 8.993,8 miliardi.

Detto aumento non trova ragione in una maggiore dotazione degli stanziamenti per i trasferimenti erariali in conto capitale (Fondo nazionale ordinario per gli investimenti e Fondo nazionale speciale per gli investimenti) o in una superiore provvista di fondi da parte delle Regioni per l'esercizio delle funzioni delegate. Esso, dunque, potrebbe essere correlato alla concentrazione nell'acquisizione dei finanziamenti comunitari destinati agli interventi strutturali e della complementare quota di cofinanziamento nazionale, verificatasi nell'ultima fase di attuazione del ciclo programmatorio 1989-93, la cui originaria scadenza al 31.12.1993 è stata prorogata, per gli impegni, al 30.6.1994 e per i pagamenti al 31.12.1996.

Anche gli introiti da accensione di prestiti aumentano considerevolmente, del 9,92% (+4,77% nel 1994), Si rinvia in merito a quanto rappresentato nel quadro generale sul venir meno dei vincoli legislativi posti all'assunzione di mutui presso la Cassa depositi e prestiti. Confermano la tendenza all'aumento, nell'ordine dell'1,49%, anche i proventi derivanti dalle alienazioni dei beni patrimoniali, seppure in misura inferiore alla crescita registra-

ta nell'anno 1994 (6,34%) e ciò è segno di un rallentamento nei programmi di dismissioni patrimoniali.

Diminuiscono, invece, notevolmente le riscossioni di crediti che si fermano all'importo di 1.548,9 miliardi, a fronte dei 2.013 accertati nell'esercizio precedente, con un decremento, quindi, del 23,05%.

Passando ad analizzare il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento, si rileva che la voce di maggiore consistenza è come sempre costituita dai trasferimenti di capitali, la cui quota d'incidenza sfiora nel 1995 il 50% delle entrate considerate. Segue il ricorso al mercato del credito, con una partecipazione del 37%, ma in continua diminuzione sin dal 1991. Un ruolo ancora più marginale rispetto ai precedenti esercizi vengono ad assumere le fonti di autofinanziamento (alienazioni patrimoniali e riscossioni di crediti) che ricoprono cumulativamente solo il 15% delle risorse disponibili per in investimenti.

L'aggregazione dei dati nazionali per grandi aree geografiche mostra che l'espansione degli accertamenti ha assunto valori più accentuati negli enti del Nord-est e del Sud del paese.

Dati nazionali aggregati per aree geografiche. Accertamenti in c./competenza.

1	2	3	4	5	6
	1994	COMPOS. % colonna n.2 es fin. 1994	**1995**	COMPOS. % colonna n.4 es. fin. 1994	VARIAZIONE % (COLONNE 2 - 4)
NORD-OVEST	4.320.423	26,54	4.703.276	25,11	8,86
NORD-EST	2.879.691	17,69	3.508.365	18,73	21,83
CENTRO	4.630.510	28,44	5.369.125	28,67	15,95
SUD	3.030.080	18,61	3.597.200	19,21	18,72
ISOLE	1.419.244	8,72	1.549.888	8,28	9,21
TOTALE NAZ.	**16.279.948**	**100,00**	**18.727.854**	**100,00**	**15,04**

All'esame dei dati disaggregati per tipologia di enti e per categoria di entrate, di cui ai successivi paragrafi, si ritiene utile premettere, per una visione complessiva della gestione del comparto, il quadro generale delle entrate per investimenti.

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA			
	1994	**1995**	**1994-1995 %**
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	1.779.538	1.894.441	6,45
COMUNI	13.684.928	15.895.811	16,15
COMUNITA' MONTANE	815.482	937.605	14,97
TOTALE	**16.279.948**	**18.727.857**	**15,04**

RISCOSSIONI TOTALI (DATI DI CASSA)			
	1994	1995	1994-1995 %
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	1.873.924	1.437.579	-23,28
COMUNI	10.570.910	12.053.790	14,02
COMUNITA' MONTANE	778.128	795.914	2,28
TOTALE	**13.222.962**	**14.287.283**	**8,05**

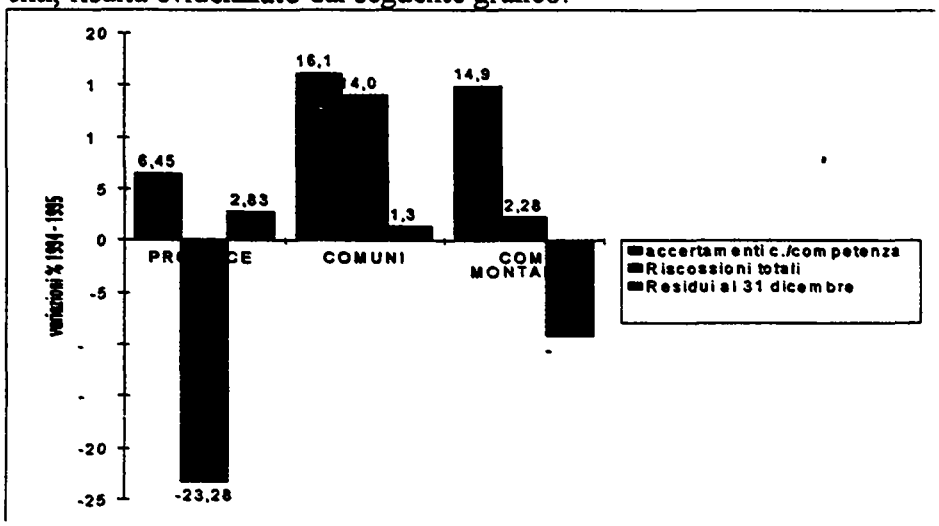
RESIDUI TOTALI AL 31 DICEMBRE			
	1994	1995	1994-1995 %
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	5.303.685	5.454.157	2,83
COMUNI	34.167.237	34.643.324	1,39
COMUNITA' MONTANE	2.402.637	2.181.830	-9,19
TOTALE	**41.873.561**	**42.279.312**	**0,97**

Dalle tabelle si rileva che l'attività di accertamento sulla competenza, che corrisponde all'acquisizione di nuove risorse, è in una fase di rilancio per tutte le categorie di enti.

I movimenti per cassa, ovverosia l'effettiva realizzazione delle entrate, fanno registrare una variazione positiva nel complesso, con un indice medio del comparto dell'8,05%, ma non per le province (-23,28%). Si è così per la prima volta invertita la tendenza alla diminuzione delle riscossioni, osservata nei precedenti esercizi (-9,16 nel 1994; - 9,09 nel 1993; -9,2 nel 1992).

Ciò ha consentito, se non di ridurre, quanto meno di contenere entro una variazione inferiore ad un punto percentuale (+0,97) l'aumento della massa dei residui attivi che si portano a 42.279,3 miliardi, rispetto ai 41,873,5 del 1994.

Il raffronto tra le variazioni percentuali nel biennio 1994-1995 relative agli accertamenti in conto competenza, alle riscossioni totali ed ai residui totali, per i diversi tipi di enti, risulta evidenziato dal seguente grafico:



4.2.2 Analisi dei dati disaggregati per enti

Dall'esame dei dati finanziari scorporati secondo la tipologia dell'ente percettore, risultanti dai seguenti prospetti, emergono alcune situazioni particolari.

4.2.2.1 Province

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

	1994		1995		variaz. %
	accertamenti competenza	composizione	accertamenti competenza	composizione	
Alien.beni.patrimon	78.182	4.39	39.984	2.11	-48,85
Riscossione crediti	6.1523	3.46	62.361	3.29	1,36
Trasferim. capitali	745.340	41.88	880.748	46.49	18,16
Accensione prestiti	894.493	50.27	911.348	48.11	1,88
TOTALE	**1.779.538**	**100.00**	**1.894.441**	**100.00**	**6,45**

RISCOSSIONI TOTALI

Titolo IV cat. 1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	
Alien.beni.patrimon	75.136	4,1	25.187	1,75	-66,47
Riscossione crediti	78.058	4,17	50.490	3,51	-35,31
Trasferim. capitali	795.363	42,44	649.065	45,15	-18,39
Accensione prestiti	925.367	49,38	712.837	49,59	-22,96
TOTALE	**1.873.924**	**100,00**	**1.437.579**	**100,00**	**-23,28**

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat. 1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	
Alien.beni.patrimon	56.913	1,07	45.132	0,83	-20,70
Riscossione crediti	138.300	2,61	150.619	2,76	8,90
Trasferim. capitali	1.822.672	34,37	1.885.399	34,57	3,44
Accensione prestiti	3.285.800	61,95	3.373.007	61,84	2,65
TOTALE	**5.303.685**	**100,00**	**5.454.157**	**100,00**	**2,83**

I dati relativi agli accertamenti delle province indicano risultati tutto sommato coerenti e con le impostazioni programmatiche governative e con l'andamento generale delle entrate nel comparto degli enti locali.

Le risorse disponibili per gli investimenti sono nel complesso aumentate, rispetto al 1994, del 6,45% portandosi a 1.894,4 miliardi. L'incremento concerne, in particolare, la categoria dei trasferimenti di capitali (18,16%) ed in minore misura le accensioni di prestiti (1,88%) che restano, comunque, come per il 1994, la fonte di finanziamento principale (48,11%). Diminuiscono, invece, considerevolmente (-48,85%), le entrate da alienazioni

patrimoniali, e ciò é segno di una evidente battuta d'arresto nelle iniziative di privatizzazione che avevano avuto negli anni precedenti un notevole impulso (+20,39% nel 1993 e +58,35% nel 1994).

Volendo analizzare gli accertamenti per grandi ripartizioni del territorio, nazionale una rinnovata capacità nel reperimento delle risorse finanziarie si rileva da parte delle province delle aree nord-occidentale (+21,16%), nord orientale (+10,30%) e soprattutto del meridione (+69,93; straordinaria la situazione del Molise che presenta un'impennata del 624%). Andamenti negativi si registrano invece nelle regioni del centro Italia (- 32,78%) e delle isole (-51,10) (vedi prospetto II.0.343 A).

Sul fronte delle riscossioni si rilevano invece variazioni di segno negativo, comuni a tutte le categorie di entrata.

Le entrate in totale riscosse ammontano a 1.437,5 miliardi, contro i 1.873,9 dell'anno precedente e denunciano un indice medio di flessione del 23,28%, con una punta massima per le alienazioni patrimoniali che diminuiscono del 66,47%.

La scarsa capacità di realizzazione delle entrate porta conseguentemente ad un aumento dei residui attivi da 5.303,6 miliardi (1994) a 5.454 (+2,83%).

4.2.2.2 Comuni

Va innanzitutto premesso che la gestione delle entrate per investimenti da parte dei comuni ha una rilevanza decisiva sui risultati dell'interò comparto, dal momento che le risorse mobilitate dai comuni stessi nel 1995 costituiscono circa l'85% del complesso dei finanziamenti degli enti presi in esame.

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

	1994		1995		
	accertamenti competenza	composiz. %	accertamenti competenza	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	1.161.995	8.49	1.206.045	7,58	3,79
Riscossioni crediti	1.939.120	14,17	1.475.103	9,28	-23,92
Trasferimenti di capitali	5.276.85	38,56	7.333.687	46,14	38,97
Accensione di prestiti	5.306.963	38,78	5.880.976	37,00	10,81
TOTALE	**13.684.928**	**100.00**	**15.895.811**	**100.00**	**16,15**

RISCOSSIONI TOTALI

	1994		1995		
	riscossioni totali	composiz. %	riscossioni totali	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	942.331	8,91	1.057.245	8,77	12,19
Riscossioni crediti	1.306.063	12,36	1.163.558	9,65	-10,91
Trasferimenti di capitali	4.192.619	39,66	6.001.537	49,79	43,14
Accensione di prestiti	4.129.897	39,07	3.831.450	31,79	-7,22
TOTALE	**10.570.910**	**100.00**	**12.053.790**	**100.00**	**14,02**

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2, e Tit. V cat.2.	1994		1995		
	residui totali	composiz. %	residui totali	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	1.997.435	5,79	1.725.188	4,99	-12,65
Riscossioni crediti	3.952.662	11,57	3.826.648	11,05	-3,18
Trasferimenti di capitali	12.818.477	37,52	13.096.250	37,80	2,17
Accensione di prestiti	15.418.663	45,12	15.993.237	46,16	3,72
TOTALE	**34.167.237**	**100,00**	**34.643.324**	**100,00**	**1,39**

Per quanto riguarda gli accertamenti, la variazione più significativa si è verificata per i trasferimenti di capitali che sono aumentati di ben 2.056,8 mld. (+38,97%), venendo così ad assumere il ruolo di fonte principale di finanziamento delle iniziative d'investimento (46,14%). Notevole rilievo, comunque, conservano le accensioni di prestiti che, pur essendo aumentate del 10,81%, continuano a flettere nel rapporto di composizione. Nel 1995 esse costituiscono il 37% delle entrate complessive, mentre nel 1994 erano state il 38,78% e nel 1993 il 40,5%.

Quanto alle fonti di autofinanziamento un discreto miglioramento mostrano i proventi degli atti di disposizione del patrimonio, che si portano a 1.206 mld. (+3,79%) mentre notevoli difficoltà si rilevano nelle acquisizioni dei crediti (-23,92%).

L'analisi degli accertamenti dei comuni distribuiti territorialmente, mette in luce che vi sono stati aumenti in tutte le grandi aree geografiche, con variazioni percentuali che vanno da un minimo del +5,23% per gli enti delle regioni nord-occidentali ad un massimo del 30,27%, registrato nelle isole. In tutto il territorio nazionale gli indici più alti d'incremento sono detenuti dalla Basilicata (+62,21%) e dal Piemonte (+53,07%) ove l'aumento è determinato in prevalenza dai comuni della 11ª classe, ovverosia da Torino (vedi Prospetto II.4.16.C).

Un sensibile incremento si è verificato anche per le riscossioni dei comuni che si attestano alla cifra di 12.053,8 miliardi.

Permane, comunque, enorme la massa dei residui attivi, che si portano a 34.643 mld., registrando una crescita rispetto al 1994 dell'1,39%.

4.2.2.3. Comunità montane

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

	1994		1995		
	accertamenti competenza	composiz. %	accertamenti competenza	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	5.745	0,70	19.162	2,05	233,49
Riscossioni crediti	12.419	1,53	11.475	1,22	-7,60
Trasferimenti di capitali	703.417	86,26	779.370.	83,12	10,79
Accensione di prestiti	93.901	11,51	127.598	13,61	35,88
TOTALE	**815.482**	**100,00**	**937.605**	**100,00**	**14,97**

RISCOSSIONI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		
	riscossioni totali	composiz. %	riscossioni totali	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	27.104	3,48	19.560	2,46	-27,83
Riscossioni crediti	10.021	1,29	11.851	1,49	18,25
Trasferimenti di capitali	721.265	92,69	730.799	91,82	1,32
Accensione di prestiti	19.738	2,54	33.704	4,23	70,75
TOTALE	**778.128**	**100,00**	**795.914**	**100,00**	**2,28**

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		
	residui totali	composiz. %	residui totali	composiz. %	variaz. %
Alienazione beni patrimoniali	27.085	1,13	26.105	1,20	-3,61
Riscossioni crediti	8.845	0,37	18.102	0,83	104,66
Trasferimenti di capitali	2.218.898	92,35	1.941.043	88,96	-12,52
Acensione di prestiti	147.807	6,15	196.578	9,01	32,99
TOTALE	**2.402.637**	**100,00**	**2.181.830**	**100,00**	**-9,19**

Le entrate in totale accertate passano dagli 815,4 mld. del 1994 ai 935,6 mld. dell'esercizio in riferimento, con un incremento, dunque, percentuale del 14,97%.

Il dato più significativo per questa categoria di enti, osservato, comunque, anche nei precedenti esercizi, è la grande incidenza che i trasferimenti di capitali hanno sulla composizione delle varie fonti di entrata, sotto il profilo sia degli accertamenti (83,12%) sia delle riscossioni (91,82%).

Quanto alle singole categorie aumentano sensibilmente le entrate da mutui (+35,88%) seguite dai trasferimenti di capitali (+10,79%).

Passando alla ripartizione per territorio, i maggiori accertamenti che si registrano nelle comunità delle aree nord occidentale (+38,95%) e nord-orientale (+40,74%), vengono compensati dalle diminuzioni delle aree del centro Italia (-18,23) del sud (-7,37) e delle isole (-0,25) (vedi Prospetto II.4.26 A).

Le riscossioni totali aumentano mediamente del 2,28% portandosi a 795,9 mld. In particolare, vengono a maturazione le acquisizioni dei prestiti (+70,75). Significativa, conseguentemente, è la riduzione dei residui attivi dai 2.402,6 mld del 1994 ai 2.181,8 dell'esercizio in esame (-9,19%).

4.2.3 Analisi per categorie

Ulteriori elementi di valutazione possono trarsi dalla rilevazione dei movimenti finanziari in relazione alle singole componenti dell'entrata e per i diversi tipi di enti.

4.2.3.1 Alienazioni patrimoniali

Dai dati dei consuntivi negli esercizi 1994 e 1995 emergono le seguenti situazioni

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	78.182	75.136	56.913
1995	39.984	25.187	45.132
variazione %	**-48,85**	**-66,47**	**-20,70**

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	1.161.995	942.331	1.977.434
1995	1.206.045	1.057.245	1.727.188
variazione %	**3,79**	**12,19**	**-12,65**

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.745	27.104	27.085
1995	19.162	19.560	26.105
variazione %	**233,49**	**-27,83**	**-3,61**

Va innanzitutto premesso che le azioni di dismissione dei beni patrimoniali non sono più necessariamente vincolate all'obbligo del reinvestimento, ma possono anche contribuire alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.36 d.l.vo n.77 del 1995).

Il complesso dei dati fa registrare come già esposto nel paragrafo 4.2.1, un modesto aumento della categoria (+1,49%), sicuramente non in linea con le aspettative di privatizzazione di un patrimonio, di cui molto spesso restano frustrate le effettive potenzialità di reddito.

L'incremento delle vendite, poi, non riguarda tutti i tipi enti. Le province, infatti, invertono nel 1995 la tendenza all'aumento osservato nel 1993 (+20,3%) e nel 1994 (+58,35%) e denunciano un notevole calo sia nell'avvio di nuove iniziative, (-48,85%) sia nell'effettivo incasso dell'entrate (-66,47%).

I comuni migliorano i livelli d'attività raggiunti nell'anno precedente, per le nuove procedure (accertamenti + 3,79%) come per la realizzazione dei corrispettivi delle vendite (riscossioni + 12,19%). I risultati più significativi, in termini di accertamenti, sono stati conseguiti dalle isole (+102,85) ed in particolare dalla Sicilia (+206,43%), seguite dai comuni del Meridione (+45,93%), in particolare della Calabria (+243,16%) e dell'area centrale (+5,09%), in cui si distinguono i comuni dell'Umbria (+84,02%) (vedi Prospetto II.4.8.C).

L'aumento delle riscossioni nei comuni si riflette positivamente sulla massa dei residui che scende del 12,65%.

4.2.3.2 Riscossione di crediti

Dai consuntivi degli enti censiti risultano le seguenti situazioni finanziarie:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	61.523	78.058	138.300
1995	62.361	50.490	150.619
variazione %	**1,36**	**-35,31**	**8,90**

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	1.939.120	1.306.063	3.952.662
1995	1.475.103	1.163.558	3.826.648
variazione %	**-23,92**	**-10,91**	**-3,18**

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	12.419	10.021	8.845
1995	11.475	11.851	18.102
variazione %	**-7,60**	**18,25**	**104,66**

E' in primo luogo da precisare che le riscossioni di crediti sono considerate al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla tesoreria provinciale e dunque riguardano i crediti vantati nei confronti dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici.

A differenza che per le altre categorie di entrate, per il complesso degli enti esaminati si rileva nel 1995 una notevole flessione, del 23,05%, degli accertamenti in conto competenza (anche se le province mostrano una variazione di segno opposto). Essa è dovuta principalmente ai comuni - detti enti detengono il 95% del totale delle risorse - i quali registrano una consistente diminuzione sia sulla competenza (-23,92) che sulla cassa (-10,91). Permane inoltre il fenomeno, già segnalato nella precedente relazione, di un consistente divario tra accertamenti e riscossioni.

Le riscossioni diminuiscono anche per le province (-35,31%), il che si ripercuote sull'importo in aumento dei residui totali (+8,90%).

4.2.3.3 I trasferimenti di capitali

Dai conti consuntivi 1994 e 1995 degli enti considerati emergono le seguenti risultanze:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	745.340	795.363	1.822.672
1995	880.748	649.065	1.885.399
variazioni %	**18,16**	**-18,39**	**3,44**

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.276.850	4.192.619	12.818.477
1995	7.333.687	6.001.537	13.096.250
variazioni %	**38,97**	**43,14**	**2,16**

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	703.417	721.265	2.218.898
1995	779.370	730.799	1.941.043
variazioni %	**10,79**	**1,32**	**-12,52**

I trasferimenti presi in considerazione sono quelli iscritti nella ctg.2 del titolo IV, quindi quelli provenienti complessivamente dallo Stato (Ministero dell'interno ed altri dicasteri), dalle Regioni, da altri enti pubblici. Non vi sono ricompresi i contributi del Fondo per lo sviluppo degli investimenti del Ministero dell'Interno che insistono nella parte corrente dell'entrata.

Gli accertamenti sui trasferimenti di capitali, che costituiscono la quota maggiore dei finanziamenti per gli investimenti (48,2%) registrano nel complesso il considerevole aumento del 33,72%.

Il fenomeno investe tutti e tre i tipi di enti, ma è maggiormente pronunciato per i comuni (+38,97%) che da soli detengono l'80% del totale delle risorse accertate. Le riscos-

sioni sono notevolmente aumentate per i comuni (+43,14) e con minore incisità per le comunità montane (+1,32). Decrescono invece per le province (-18,39%).

I residui attivi sono diminuiti solo per le comunità montane (-12,52%).

Per i comuni, essi si portano a 13.096,2 miliardi, con un aumento del 2,16%.

Pur attenuandosi l'enorme divario riscontrato nei precedenti esercizi tra accertamenti in conto competenza e residui attivi, permane tuttavia la sussistenza di una grande massa di credito in attesa di realizzazione che denuncia le difficoltà incontrate dagli enti nell'incassare i trasferimenti.

Quanto alla ripartizione territoriale, le province che presentano gli aumenti più consistenti negli accertamenti sono quelli dell'area centrale (+193,66) seguite da quelle del nord-est del paese (+61,46). Diminuiscono invece drasticamente i trasferimenti alle isole (-60,95%) (v. Prospetto II.0. 334.A).

Per i comuni, la maggiore crescita negli accertamenti viene registrata nel centro-Italia (+64,35) e nel sud (+46,65%) (v. tab. II.4.10.C).

4.2.3.4 Accensione di prestiti

I movimenti finanziari della categoria, distinti per enti, risultano dai seguenti prospetti:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	894.493	925.367	3.285.800
1995	911.348	712.837	3.373.007
variazioni %	1,88	-22,96	2,65

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.306.963	4.129.897	15.418.663
1995	5.880.976	3.831.450	15.993.237
variazioni %	10,81	-7,22	3,72

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	93.901	19.739	147.807
1995	127.598	33.704	196.578
variazioni %	35,88	70,75	32,99

Già nell'anno 1994 si era verificata una non trascurabile ripresa del ricorso al credito per assistere gli investimenti, (aumento del 4,77% negli accertamenti) che veniva ad interrompere le precedenti fasi di contrazione di questo metodo di approvvigionamento dei capitali.

Nell'esercizio preso in esame l'andamento è ancora più positivo. Gli accertamenti delle accensioni prestiti, che corrispondono alle concessioni di nuovi mutui, aumentano per tutte le categorie di enti, con un indice medio del 9,92%.

La crescita più sensibile viene registrata dai Comuni, (+10,81%), il che incide significamente sul dato complessivo.

I flussi finanziari di cassa in entrata mostrano, invece, un notevole ridimensionamento sia per le province (-22,96%) sia per i comuni (-7,22); essendo le riscossioni condizionate al progredire dell' opera finanziata, ciò è segnale di un rallentamento nella realizzazione dei programmi in corso.

La diminuzione dei flussi di cassa, si ripercuote sulla massa dei residui attivi, che aumentano per tutti i tipi di enti.

La distribuzione geografica dei dati sugli accertamenti mostra che le province in cui la crescita percentuale è stata più elevata sono quelle appartenenti alle isole (+67,77%); particolare è il caso della Sicilia (+ 313,10%) ed al meridione d'Italia (+66,92%) (v. Prospetto II.0.340.A). Quanto ai comuni, i più attivi nel reperire risorse sul mercato del credito sono stati quelli dell'area nord-ovest (+15,05) (v. Prospetto II.4.14.C).

4.3 Spesa

4.3.1 Quadro generale

Come nelle precedenti relazioni, alcune rilevazioni dei dati finanziari sono state compiute secondo la classificazione economico-funzionale delle spese per investimenti, risultante dagli allegati al conto consuntivo. In particolare, sono state prese in considerazione le prime quattro categorie di spesa del titolo II, ritenute effettivamente rappresentative degli investimenti degli enti locali. Trattasi dei "Beni ed opere immobiliari a carico diretto dell'ente" (Ctg I), dei "Beni mobili, macchine, attrezzature a carico dell'ente" (Ctg. II), che costituiscono gli investimenti gestiti e realizzati direttamente dalle amministrazioni locali, nonché dei "Trasferimenti di capitali" (Ctg. III) e delle "Partecipazioni azionarie e conferimenti" (Ctg. IV), che comportano la transizione di risorse all'esterno dell'ente, per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere da parte di altri soggetti.

I dati rilevati, che riguardano, lo si ripete, 95 province su 100, 1230 comuni sui 1326 con popolazione superiore ad 8000 abitanti e 310 comunità montane su 345, evidenziano la seguente situazione:

Titolo II, Ctg. 1ª, 2ª, 3ª, 4ª.

(in milioni di lire)

ENTI	Es. 1994		Es. 1995		Es. 1995	
	Impegni Competenza	Pagamenti totali	Impegni Competenza	VAR.% 1994-1995	Pagamenti TOTALI	VAR % 1994-1995
PROVINCE	2.281.737	1.687.068	2.422.388	6,16	1.644.155	-2,54
COMUNI	11.814.184	8.075.255	13.129.291	11,13	8.653.159	7,15
COMUNITA MONTANE	818.006	687.331	926.194	13,22	729.278	6,10
TOTALE	**14.913.927**	**10.449.654**	**16.477.873**	**10,49**	**11.026.592**	**5,52**

Come sul fronte dell'entrata, anche per la spesa il 1995 segna la conferma di una apprezzabile ripresa degli investimenti nel comparto degli enti locali, già osservata per il 1994 quanto meno per le nuove iniziative, e ciò costituisce una positiva reazione agli andamenti recessivi registrati nei precedenti bienni (-5,9% nel 1992, -10,5 nel 1993 per gli impegni in conto competenza).

Dal raffronto tra i dati dei due esercizi presi in esame, si rileva che gli impegni in conto competenza, nei quali si manifestano sul piano contabile le nuove iniziative di investimento, sono cresciuti complessivamente nel 1995, rispetto al 1994, di 1.564 miliardi, con un indice medio percentuale del 10,49%. A differenza che nel precedente esercizio, nel 1995 l'aumento investe tutte le categorie di enti; si dimostra, comunque, più pronunciato per le comunità montane (+13,22) e per i comuni (+11,13).

Anche i pagamenti registrano nel dato complessivo un discreto incremento (+5,52%) seppure in minore misura che gli impegni; in particolare migliorano i comuni (+7,15%) e le comunità montane (+6,10). In controtendenza si pongono invece le province (-2,54%).

Il dato relativo agli impegni in conto competenza è altamente significativo, in quanto è indice della propensione degli enti ad intraprendere nell'anno nuovi programmi di investimento e si proietta negli esercizi successivi, per i quali in buona parte determina il volume dei pagamenti, correlati alla esecuzione dei programmi stessi.

Di altrettanto rilievo sono i movimenti di cassa, in quanto l'ammontare dei pagamenti evidenzia il livello e le cadenze della effettiva realizzazione degli interventi programmati; realizzazione dalla quale ricadono effetti immediati di sviluppo, sotto il profilo dell'occupazione, del livello dei redditi, della dotazione di infrastrutture.

E' dunque importante porre a raffronto l'importo complessivo degli impegni assunti, sulla competenza e sui residui, con quello dei pagamenti totali, per individuare quanti degli interventi avviati si traducano in effettive realizzazioni; per saggiare, in altri termini, quale sia in concreto la capacità di spesa degli enti censiti.

A tal fine, seguendo una metodologia già sperimentata nelle precedenti relazioni, sono state prima identificate quelle che si possono definire le "iniziative di investimenti in atto", risultanti dalla somma delle nuove iniziative (impegni in conto competenza) con quelle avviate negli anni precedenti ed ancora in corso (impegni in conto residui); quindi i dati ottenuti sono stati raffrontati ai pagamenti totali.

Le rilevazioni qui effettuate riguardano l'intero titolo II della spesa, depurato dei movimenti dei fondi (versamenti di somme in depositi bancari e in tesoreria statale) ed hanno evidenziato la seguente situazione finanziaria:

Iniziative in atto negli esercizi 1994-1995

Titolo II - depurato del movimento dei fondi

(in milioni di lire)

ENTI	impegni c/ compet.		impegni c/ residui		impegni totali	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
PROVINCE	2.322.067	2.466.335	8.201.038	8.079.764	10.523.105	10.546.099
COMUNI	13.894.744	15.048.670	39.682.284.	39.980.576	53.577.028	55.029.246
COMUNITA' MONTANE	894.802	1.009.156	3.099.710	2.833.774	3.994.512	3.842.930
TOTALE	**17.111.613**	**18.524.161**	**50.983.032**	**50.894.114**	**68.094.645**	**69.418.275**

Come può osservarsi, per tutti i tipi di enti e per entrambi gli esercizi considerati ricorre la circostanza che gli impegni in conto residui sono nettamente superiori (quasi del triplo) a quelli di competenza; ciò è connaturato alle caratteristiche stesse degli investimenti, in particolare delle opere pubbliche, la cui pianificazione fisica e finanziaria si articola normalmente in più anni.

Dall'accostamento dei dati sugli impegni totali e di quelli relativi ai pagamenti totali, emergono le seguenti risultanze:

Titolo II - depurato dei movimenti dei fondi

(in milioni di lire)

ENTI	1994			1995		
	Imp c/ comp Imp. c/ Res	Pagamenti TOTALI	%	Imp c/Comp Imp. c/ Res	Pagamenti TOTALI	%
PROVINCE	10.523.105	1.772.891	16,85	10.546.099	1.709.971	16,21
COMUNI	53.577.028	9.606.868	17,93	55.029.246	10.076.055	18,31
COM. MONT	3.994.512	762.623	19,09	3.842.930	810.136	21,08
TOTALE	**68.094.645**	**12.142.382**	**17,83**	**69.418.275**	**12.596.162**	**18,15**

Il confronto tra impegni e pagamenti, il che vale a dire tra i programmi di investimento avviati (cd. iniziative in atto) e quelli effettivamente compiuti, rivela per il 1995 un indice di realizzazione ancora molto basso, del 18,15%, nonostante il miglioramento dei risultati conseguiti nel precedente esercizio (17,83%). L'enorme divario esistente tra gli impegni assunti ed i movimenti di cassa (in valori assoluti di 56.822 miliardi) è la trasposizione sul piano finanziario della perdurante lentezza e delle difficoltà con cui i progetti di investimento, soprattutto nelle opere pubbliche, vengono portati a compimento.

L'insufficiente capacità di spesa è inoltre uno dei fattori che maggiormente contribuiscono alla creazione di una enorme giacenza di residui passivi.

I dati dei conti consuntivi 1994 e 1995 ne fanno rilevare la seguente consistenza al termine degli esercizi considerati:

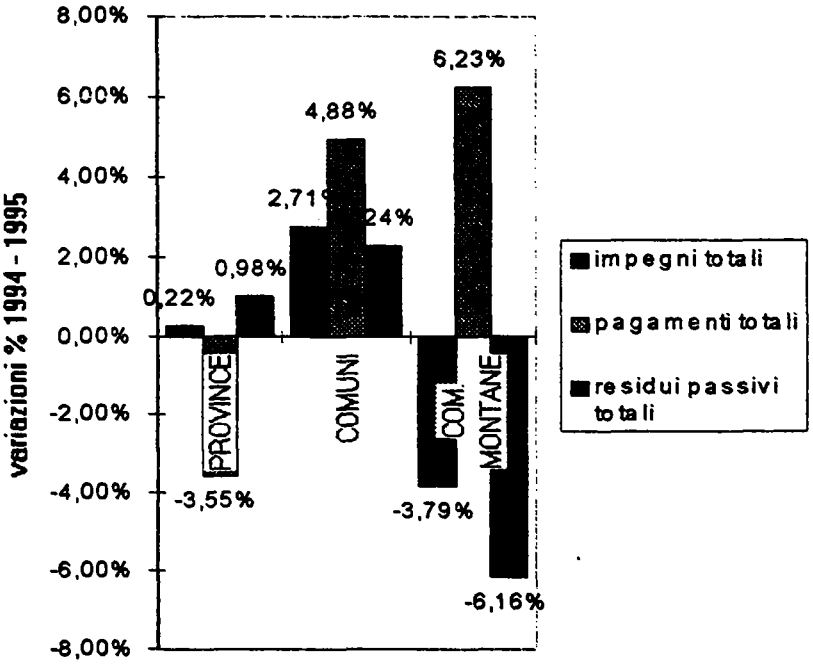
Titolo II - depurato del movimento di fondi

(in milioni di lire)

ENTI	residui passivi al 31.12.1994	residui passivi al 31.12.1995	variazione %
PROVINCE	8.750.214	8.836.129	0,98
COMUNI	43.970.160	44.953.191	2,23
COM. MONT	3.231.889	3.032.795	-6,16
TOTALE	**55.952.263**	**56.822.115**	**+1,55**

In conseguenza dei maggiori impegni in conto competenza, la massa dei residui registra al 31.12.1995 un aumento complessivo di 869,8 miliardi, pari 1,55%; la crescita riguarda principalmente i comuni (+2,23%) che con il peso della loro componente finanziaria condizionano fortemente il dato globale.

Le variazioni percentuali nel biennio 1994-1995, relative agli impegni totali, ai pagamenti totali, ed ai residui totali da riportare, risultano raffigurate, nel seguente grafico:



4.3.2 Distribuzione territoriale degli investimenti

Le linee generali sin qui tracciate hanno dimostrato per il 1995 una tendenza al potenziamento delle azioni di investimento, sotto il profilo sia della competenza (+10,49%) sia della cassa (+5,52%).

Si prendono ora in esame i dati relativi agli impegni ed ai pagamenti distribuiti per grandi aree geografiche, in modo da verificare se ed in quale misura gli andamenti favorevoli siano riscontrabili nelle diverse regioni del paese.

Titolo II, Ctg. 1ª, 2ª, 3ª, 4ª.
Province, Comuni, Comunità montane

(in milioni di lire)

AREA	1994		1995			
	Impegni c/ Competenza	Pagamenti TOTALI	Impegni c/ Competenza	Variazione %	Pagamenti TOTALI	Variazione %
Nord-Ovest	3.699.194	2.670.347	4.416.277	19,38	2.791.426	4,53
Nord-Est	3.134.111	2.153.207	3.538.598	12,91	2.494.521	15,85
Centro	3.145.641	2.206.840	2.999.043	-4,66	2.308.047	4,59
Sud	3.053.776	2.273.586	3.664.574	20	2.147.629	-5,54
Isole	1.881.199	1.145.668	1.853.377	-1,16	1.284.965	12,15
TOTALE Nazionale	**14.913.921**	**10.449.654**	**16.477.869**	**10,49**	**11.026.588**	**5,52**

Come si evince dai dati esposti, per le nuove iniziative (impegni in conto competenza) la tendenza all'incremento non si manifesta in modo univoco. Essa assume uno spiccato valore percentuale negli enti appartenenti all'area meridionale (+20%), seguiti da quelli del Nord-Ovest d'Italia (+19,38%) e del Nord-est (+12,91%), ma i nuovi investimenti sono invece in calo nelle isole (-1,16%) e soprattutto nelle regioni centrali (-4,66%).

Per quanto riguarda poi le realizzazioni dei programmi (pagamenti totali), dalle quali conseguono immediati effetti trainanti per lo sviluppo economico-sociale e per l'occupazione, esse aumentano soprattutto nel Nord-est, (+15,85 %), ma anche in tutte le altre aree ad eccezione del Sud (-5,54).

Volendo infine rapportare al relativo peso demografico il volume degli investimenti intrapresi durante il 1995 nelle grandi aree del Centro-Nord da un lato e del Sud e delle isole dall'altro, tenuto conto che la popolazione meridionale ed insulare è circa il 37% di quella nazionale, emergono valori tutto sommato proporzionati.

IMPEGNI DI COMPETENZA

(in milioni di lire)

	1994		1995	
Centro Nord	9.978.946	66,91	10,953918	66,48
Mezzogiorno	4.934.975	33,09	5523951	33,52
TOTALE	**4.913.921**	**100,00**	**16,477869**	**100,00**

4.3.3 Analisi per categorie

Disaggregando i dati complessivi della spesa secondo le prime quattro categorie del titolo II, si è in grado di individuare quali destinazioni economiche i vari tipi di enti abbiano principalmente impresso alla risorse finanziarie disponibili per gli investimenti.

I dati dei conti consuntivi 1994-1995 evidenziano i seguenti movimenti finanziari.

PROVINCE

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1ª	1.906.773	83,56	1.256.793	74,50	1.967.411	81,22	1.255.138	76,34
Beni mobili ctg 2ª	61.570	2,70	66.716	3,95	62.355	2,57	56.681	3,45
Trasf. Capitali ctg 3ª	235.433	10,32	246.914	14,64	366.632	15,14	295.345	17,96
Part. Azionar ctg. 4ª	77.959	3,42	116.643	6,91	25.988	1,07	36.989	2,25
TOTALE	**2.281.737**	**100,00**	**1.687.068**	**100,00**	**2.422.388**	**100,00**	**1.644.155**	**100,00**

COMUNI

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1ª	10.749.477	90,99	7.277.405	90,12	11.542.682	87,92	7.730.488	89,34
Beni mobili ctg 2ª	471.626	3,99	277.740	3,44	475.647	3,62	366.883	4,24
Trasf. Capital ctg 3ª	453.171	3,84	299.362	3,71	7.988.71	6,08	373.240	4,31
Part. Azionar ctg. 4ª	139.908	1,18	220.746	2,73	312.089	2,38	182.547	2,11
TOTALE	**11.814.184**	**100,00**	**8.075.255**	**100,00**	**13.129.291**	**100,00**	**8.653.159**	**100,00**

COMUNITÀ MONTANE

(in milioni di lire)

TITOLO II	1994				1995			
	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %	Impegni c/ Competenza	Quota %	Pagamenti TOTALI	Quota %
Beni, Op. Imm ctg 1ª	392.059	47,93	353.319	51,41	458.211	49,47	388.035	53,21
Beni mobili ctg 2ª	47.907	5,86	39.552	5,75	100.150	10,81	40.307	5,53
Trasf. Capital ctg 3ª	377.198	46,11	293.972	42,77	363.678	39,27	292.522	40,11
Part. Azionar ctg. 4ª	841	0,10	486	0,07	4.152	0,45	8.412	1,15
TOTALE	**818.006**	**100,00**	**687.331**	**100,00**	**926.194**	**100,00**	**729.278**	**100,00**

Si è già messo in luce nel quadro generale come per il complesso degli enti locali censiti si registra nel 1995 un processo di crescita sia per gli impegni di competenza (+10,49%) sia per i pagamenti totali (+5,52%).

Come risulta dai dati su esposti l'aumento degli impegni è quasi generalizzato per le quattro categorie del titolo II considerate e per tutti gli enti; ma è soprattutto la prima categoria che ha un valore determinante sui flussi finanziari della spesa in conto capitale e ne costituisce l'elemento trainante. Se si osserva infatti il rapporto di composizione tra le categorie economiche, l'aspetto che salta agli occhi è che l'acquisto e le opere sui beni immobili a carico diretto dell'ente costituiscono la quota fondamentale della spesa per investimenti e ciò è vero per tutti e tre i tipi di enti, sia per la competenza sia per la cassa e per entrambi gli esercizi considerati. Nei comuni gli interventi immobiliari, per le nuove iniziative, sfiorano l'88% della spesa complessiva; nelle province ne costituiscono più dell'81%.

Gli investimenti indiretti (trasferimenti di capitali, partecipazioni azionarie etc.) hanno un ruolo marginale nella spesa pubblica locale per le strutture (16,21% nelle province, 8,46% nei comuni). In controtendenza sono le comunità montane, per le quali i trasferimenti di capitali hanno un peso notevole (39,27% impegni di competenza e 40,11% pagamenti totali).

Tornando agli interventi nel campo immobiliare, gli impegni di competenza dei comuni sono cresciuti rispetto al 1994 di 793,2 miliardi (pari al 7,37 %) ed i pagamenti di 453 miliardi (pari al 6,22%). Gli aumenti degli impegni più consistenti si verificano in Basilicata (+ 65,03%) ed in particolare per i comuni della 7ª classe (Matera) e in Liguria (+ 41,36%) ed in Piemonte (+39,15%) , soprattutto nella 11ª classe (Torino).

L'andamento ascendente non riguarda tutte le regioni. Tra quelle che mostrano gli indici di flessione più elevati, si segnalano nell'ordine l'Abruzzo (-47,47%) il Lazio (-21,45%) e le Marche (-16,34%) (Vedi Prospetto II.4.48.C).

Per una valutazione più approfondita delle dinamiche di spesa correlate alle diverse categorie economiche in conto capitale, si è proceduto, a partire dal 1993, all'elaborazione informatizzata dei dati esposti dagli enti in un particolare modello di rilevazione predisposto dalla Sezione (denominato "allegato A"); dati che indicano, per ogni comparto di spesa e secondo la classificazione economica e funzionale tutte le poste di ogni riga del conto del bilancio.

L'indagine concerne per il 1995 un campione di comuni pari al 76,55% degli enti con popolazione superiore 8.000 abitanti, campione quindi altamente significativo.

È evidente, comunque, per la differenza tra gli enti censiti, che i valori finanziari qui indicati non sono confrontabili con quelli esposti in precedenza.

La prospettazione secondo la classificazione economica di tutte le voci contabili

relative alle spese in conto capitale risulta dalle seguenti tabelle.

ESERCIZIO 1994

TIT. II ANALISI PER CATEGORIE

	impegni conto competenza A	impegni conto residui B	pagamenti conto competenza C	pagamenti conto residui D	residui dalla competenza E	residui dalla competenza F	residui totali G
categoria I beni opere immobiliari a carico diretto dell'ente	9.421.606	30.495.731	5.329.026	5.329.026	8.593.076	25.166.705	33.759.699
categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	389.837	708.008	183.616	183.616	346.220	524.329	870.531
categoria III trasferimenti di capitali	282.376	486.812	106.549	106.549	213.279	380.263	593.526
categoria IV partecipazioni azionarie e conferimenti	122.555	811.305	138.916	138.916	74.671	672.389	747.057

ESERCIZIO 1995

TIT.II ANALISI PER CATEGORIE

	impegni conto competenza A	impegni conto residui B	pagamenti conto competenza C	pagamenti conto residui D	residui dalla competenza E	residui dalla competenza F	residui totali G
categoria I beni opere immobiliari a carico diretto dell'ente	10.322.722	32.486.852	951.470	5.916.708	9.359.116	26.550.761	35.909.870
categoria II beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto	421.712	717.970	65.064	241.526	355.608	475.189	830.795
categoria III trasferimenti di capitali	721.429	816.540	107.140	246.264	613.700	569.726	1:183.424
categoria IV partecipazioni azionarie e conferimenti	295.616	504.557	45.141	119.810	250.475	384.746	635.222

Delle tante possibili relazioni tra le grandezze sopra indicate, si ritiene interessante osservare la capacità di realizzazioni (C/A), per la competenza, nel biennio considerato, ovvero la capacità di smaltire i residui (D/B).

Tasso di realizzazione della competenza

	1994	1995
Categoria I	8,8%	8,6%
Categoria II	11,3%	16,5%
Categoria III	25,1%	15,00%
Categoria IV	29,5%	15,1%

Tasso di smaltimento dei residui

	1994	1995
Categoria I	17,5%	18,4%
Categoria II	25,3%	33,6%
Categoria III	21,2%	27,9%
Categoria IV	17,4%	23,7%

4.3.4 Il saldo della gestione degli investimenti

Il confronto dei dati sin qui elaborati sulla gestione di competenza dell'entrata e della spesa, consente di pervenire alla definizione dei seguenti risultati differenziali.

ESERCIZIO 1994

	accertamenti c/ competenza (a)	impegni c/ competenza (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.779.540	2.322.067	-542.527
COMUNI	13.684.930	13.894.744	-209.814
COM. MONT.	815.484	894.802	-79.318
TOTALE	**16.279.954**	**17.111.613**	**-831.659**

ESERCIZIO 1995

	accertamenti c/ competenza (a)	impegni c/ competenza (a-b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.894.443	2.466.335	-571.892
COMUNI	15.895.812	15.048.670	847.142
COM. MONT.	937.606	1.009.156	-71.550
TOTALE	**18.727..61**	**18.524.161**	**203.700**

L'allineamento tra i valori delle risorse ogni anno mobilitate per i nuovi investimenti (accertamenti di competenza) e quelli corrispondenti alle iniziative effettivamente avviate (impegni di competenza) configura la situazione paradigmatica di una corretta impo-

stazione delle politiche di bilancio nel settore degli investimenti, cui tutte le amministrazioni dovrebbero tendere.

Come risulta dai dati esposti nel 1995, la corrispondenza tra poste contabili in entrata ed in uscita può dirsi quasi completamente realizzata in quanto la differenza tra accertamenti (18.727,8 mld) ed impegni (18.524,1) si è ridotta a soli 203,7 mld.

Una ragione del confortante risultato può essere ritrovata nell'applicazione ormai a regime del piano finanziario, la cui obbligatorietà in ogni programma di investimento è stata introdotta dall'art. 4 del d.l. 2.3.1989 n.65, convertito nella legge 26.4.1989 n.155, attualmente abrogato dall'art.123 del d.l.vo 477 del 1995. Detto strumento di pianificazione, se da un lato impedisce che vengano assunti impegni senza adeguata copertura, dall'altro, collegando strettamente il reperimento delle risorse agli impieghi, limita fortemente la possibilità di sovradimensionare le entrate rispetto al fabbisogno.

Quanto ai movimenti di cassa, il risultato differenziale tra riscossioni e pagamenti totali emerge dalle seguenti risultanze:

ESERCIZIO 1994

	riscossioni totali (a)	pagamenti totali (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.873.926	1.772.891	101.035
COMUNI	10.570.911	9.606.868	964.043
COM. MONT.	778.129	762.623	15.506
TOTALE	**13.222.966**	**12.142.382**	**1.080.584**

ESERCIZIO 1995

	riscossioni totali (a)	pagamenti totali (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	1.437.580	1.709.971	-272.391
COMUNI	12.053.791	10.076.055	1.977.736
COM. MONT.	795.916	810.136	-14.220
TOTALE	**14.287.287**	**12.596.162**	**1.691.125**

Il saldo della gestione di cassa è in attivo di 1691,1 miliardi; persiste dunque nel 1995 la situazione segnalata in altre precedenti relazioni di una maggiore capacità di realizzazione delle entrate per investimento rispetto alle uscite, il che dà anche ragione della minore consistenza dei residui attivi in confronto di quelli passivi. L'importo differenziale si è, comunque, notevolmente ridimensionato, rispetto ai valori del 1992 (2.409,5 mld) e del 1993 (3.392,9 mld). L'eccesso di liquidità non può essere correlato alle riscossioni dei mutui che sono l'unica fonte di finanziamento per la quale sussiste una necessaria interdipendenza tra riscossioni e pagamenti, essendo le attribuzioni delle rate di mutuo condizionate agli stati di avanzamento dei lavori.

È da segnalare, comunque, che in forza dell'articolo 38 del d. l.vo n.77 del 1995 gli enti possono attualmente utilizzare per spese correnti, in termini di cassa, le entrate a specifica destinazione nei limiti e alle condizioni fissate nell'articolo stesso.

Passando alla rilevazione dei residui, attivi e passivi, da riportare al termine dell'esercizio, i dati contabili degli enti esaminati indicano per il biennio 1994-1995 la seguente situazione finanziaria:

ESERCIZIO 1994

	residui attivi da riportare (a)	residui passivi da riportare (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	5.303.687	8.750.214	-3.446.527
COMUNI	34.167.237	43.970.160	-9.802.923
COM. MONT.	2.402.637	3.231.889	-829.252
TOTALE	**41.873.561**	**55.952.263**	**-14.078.702**

ESERCIZIO 1995

	residui attivi da riportare (a)	residui passivi da riportare (b)	differenza (a-b)
PROVINCE	5.454.158	8.836.129	-3.381.971
COMUNI	34.643.324	4.4953.191	-10.309.867
COM. MONT.	2.181.830	3.032.795	-850.965
TOTALE	**42.279.312**	**56.822.115**	**-14.542.803**

Il saldo della gestione dei residui per il 1995 ripropone, in termini pressoché immutati, la anomala situazione costantemente segnalata da molti esercizi a questa parte. Trattasi cioè della formazione nella parte straordinaria del bilancio, di una massa enorme di crediti in attesa di riscossione e di investimenti avviati ma ancora in corso di attuazione, nonché della notevole prevalenza dei residui passivi su quelli attivi, che tende progressivamente ad accentuarsi.

Nel 1995 i residui attivi sono aumentati rispetto al precedente esercizio di 405,7 mld, pari allo 0,97 %, portandosi all'importo di 42.279,3 mld.

La parte più cospicua di essi riviene dalle fonti finanziarie dei trasferimenti di capitali (il 40,02%) e della accensione di prestiti (38,64%).

I residui passivi sono cresciuti in misura ancora più consistente, raggiungendo il tetto di 56.822,1 miliardi, con un indice di aumento dell' 1,55%.

Le cause che hanno concorso alla formazione di una così ingente mole di residui e ne hanno determinato la continua crescita, nonché il perdurare nel tempo del fenomeno, sono state esaminate in precedenti referti ai quali si fa rinvio.

Occorre invece in questa sede osservare che l'annoso problema dell'accantonamento dei residui potrà trovare parziale soluzione con l'avvio a regime della disposizione di cui all'art. 70, comma 3, del d.l.vo n.77 del 1995, che impone agli enti di operare il riaccertamento degli stessi prima dell'inserimento nel conto del bilancio. In base al d.l. 27.10.1995 n.544, convertito nella legge 30.12.1995 n.539, detta attività di ricognizione generale avrebbe dovuto effettuarsi per la prima volta entro il 30.4.1996.

4.3.5 Indicatori finanziari

Proseguendo nell'impostazione metodologica delle pregresse relazioni, ai dati concernenti la spesa in conto capitale effettuate dalle amministrazioni comunali sono stati applicati alcuni indicatori di bilancio, che forniscono un utile supporto alla comprensione dei fenomeni qui commentati.

Come si potrà osservare, le risultanze degli indicatori prescelti sono in grado di fornire un'ulteriore conferma del trend crescente registrato nel biennio 1994/1995 dalla spesa per investimenti.

Le rilevazioni che seguono prendono in esame l'intero Titolo II della spesa, in cui rientrano sia gli interventi diretti degli enti locali sia altre forme di contribuzione alla spesa per gli investimenti gestiti da soggetti terzi(trasferimenti, partecipazioni, anticipazioni).

a) spese d'investimento pro-capite

Con il primo degli indicatori prescelti si pone in evidenza il rapporto tra gli impegni assunti dai comuni nell'esercizio di competenza ed il numero degli abitanti. A livello nazionale detto rapporto, in altri termini la spesa pro-capite, è passato dalle 358.991 lire dell'esercizio 1994 alle 388.804 del 1995, con un aumento percentuale dell' 8,30%. Il miglioramento non ha riguardato tutte le classi ma solo la 11ª (+19,3%) la 10ª (+30,52%) , la 9ª (+14,18%) la 7ª (+5,35%) (v. Prospetto. II.4.50.C). I comuni più piccoli, dunque, non sono stati interessati dalla ripresa. In valori assoluti la spesa media pro-capite più elevata è detenuta dalla 11ª classe (579.843 lire), seguita dalla 10ª (496.627 lire).

La distribuzione territoriale dei dati fornisce conferma delle valutazioni effettuate nel paragrafo 4.3.2., dedicato alla localizzazione delle nuove iniziative di investimento. La spesa pro-capite aumenta infatti più sensibilmente nelle regioni del Sud (+17,64%) ed in particolare in Basilicata (+64,56%) ed in Campania (44,77%); in quelle del nord-est (+12,28%) e del nord-ovest (+5,84%)

La spesa pro-capite di quasi tutte le regioni settentrionali si colloca al di sopra della media nazionale. Il contrario può affermarsi per i comuni del Centro e del Mezzogiorno di Italia, con l'eccezione di quelli appartenenti all'Umbria (370.716), al Lazio (417.537) alla Campania (425.321). Particolare è il caso della Basilicata che si attesta all'elevato livello di 802.185 lire pro-capite (v. Prospetto II .4.50.B).

b) Tasso di smaltimento dei residui passivi delle spese di investimento

Allo scopo di individuare la capacità di smaltimento dei residui passivi delle spese in conto capitale per i comuni, è stato posto in osservazione il rapporto tra i pagamenti in conto residui e i correlativi impegni nei due esercizi presi in esame.

Il valore espresso a livello nazionale da tale indicatore è del 18,20% nel 1994 e sale al 19,42 % in quello successivo.

Il ritmo, dunque, di velocità nella spendita degli accantonamenti delle spese in conto capitale dagli esercizi precedenti è ancora molto basso; se a ciò si aggiunge la formazione dei residui provenienti dalla competenza, si intendono le ragioni della formazione dell'enorme accumulo dei residui stessi alla fine degli esercizi considerati.

Con riguardo alle classi demografiche, può rilevarsi che il tasso di smaltimento nei due esercizi considerati cresce per i comuni minori mentre diminuisce per quelli appartenenti alla 9ª, 10ª e 11ª classe.

In generale il tasso è più elevato per i comuni minori. Il valore più basso in assoluto (15,61%) è detenuto da quelli dell'11ª classe, il che è indicativo delle difficoltà gestionali che incontrano gli enti di grandi dimensioni.

I comuni che in assoluto raggiungono il valore più elevato sono quelli appartenenti all'Emilia Romagna (32,72%), seguiti da quelli delle Marche.

In generale la capacità di smaltimento dei residui è più elevata nei comuni del Nord. Tutti i comuni, invece, appartenenti all'area meridionale e delle Isole, si collocano in situazioni inferiori alla media nazionale (v. prospetto II.4.51.B).

c) Tasso di smaltimento dei residui attivi relativi all'accensione di prestiti

Sul versante delle entrate finalizzate agli investimenti, è significativo il raffronto tra le riscossioni in conto residui ed i correlativi accertamenti in riferimento alle accensioni di prestiti. Detto indicatore rivela la capacità degli enti di incassare effettivamente le somme relative ai prestiti concessi.

Il valore espresso dagli indicatori a livello nazionale passa dal 21,35% osservato nel 1994 al 22,22% del 1995.

Il livello più elevato si registra nei comuni della 11ª classe, che si attestano al 32,80%, con l'aumento di 7 punti percentuali, mentre quello più basso nella 9ª, con il 13,50%.

Nel territorio nazionale la maggiore capacità di riscossione dei prestiti viene dimostrata dai comuni appartenenti al Lazio (43,50 %) e da quelli delle Marche (27,19 %). Molto basso è il valore dei comuni del Sud e delle Isole, tutti notevolmente al di sotto della media nazionale (v. prospetto II.4.52.B).

5 Risultati finali della gestione

5.1 Considerazioni generali

Il processo di riforma organica e generale dell'ordinamento finanziario e contabile delle autonomie locali, avviato con le disposizioni della legge n. 142 del 1990, che ha previsto all'art. 55, per la materia che qui interessa, i due principi essenziali: dell'impostazione dei bilanci in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi, interventi, e della rilevazione dei risultati di gestione mediante la contabilità economica, ha trovato un momento conclusivo nel d.lvo n. 77 del 1995. Il sistema introdotto con la riforma non è però ancora pienamente in vigore, in quanto l'attuazione di vari nuovi istituti è scaglionata nel tempo.

Anche nel 1995, il conto consuntivo ha quindi continuato a mantenere il suo carattere tradizionale di strumento giuridico-formale volto ad evidenziare, esclusivamente per mezzo di dati finanziari, se la copertura delle spese e l'impiego delle entrate si siano mantenuti nei limiti fissati dagli stanziamenti e dalle autorizzazioni di cassa.

Pertanto, solo in base ai dati finanziari disponibili vengono analizzati e valutati i risultati conseguiti nel 1995 dagli enti locali in esame per verificare, sulla base di grandezze globali, la sussistenza o meno delle condizioni di equilibrio gestionale sotto vari profili: economico-finanziario, di cassa ed amministrativo.

La Sezione, a tal fine, ha proceduto, come sempre ha fatto, all'esame dei seguenti quattro risultati finali fondamentali, desunti dai conti consuntivi:

a) situazione economica di competenza,
b) situazione economica di cassa,
c) risultato della gestione di competenza,
d) risultato di amministrazione disponibile.

La situazione economica di competenza è determinata dal saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, in termini di accertamenti e impegni, al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorato delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui (art.3 della legge 421 del 1979): indica la capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate ricorrenti e continuative tutte le spese originate da cause permanenti, ossia di assicurare la propria sopravvivenza.

La situazione economica di cassa dà dimostrazione di come gli accertamenti e gli impegni di parte corrente sopra considerati e i residui attivi e passivi, di parte corrente, si siano realizzati in termini di riscossione e pagamenti totali, al netto degli ammortamenti dei beni patrimoniali, ma comprensivi delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

Poiché i risultati delle sopraindicate situazioni economiche comprendono le entrate e le spese una tantum, poste originate da cause accidentali e non prevedibili in via continuativa, al fine di una più attendibile verifica dell'autosufficienza dell' ente, la Sezione ha condotto un'indagine volta a conoscere l'incidenza delle suddette entrate e spese sul risultato delle situazioni economiche di competenza e di cassa nei comuni, nei cui conti consuntivi risultano contabilizzate.

Il risultato della gestione di competenza confronta il totale degli accertamenti con il totale degli impegni verificatisi nel corso dell'esercizio (senza distinguere tra le parti corrente e di conto capitale) e consente di verificare la capacità dell'ente di fronteggiare, nell'esercizio considerato, la totalità delle spese con la totalità delle entrate a disposizione, in termini di accertamenti e impegni.

Il risultato di amministrazione disponibile considera tutti gli aspetti dell'intera gestione finanziaria e scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui: riscossioni totali, pagamenti totali, fondo di cassa, residui attivi, residui passivi e tutti i residui passivi di parte corrente colpiti da perenzione amministrativa, provenienti anche da precedenti esercizi. Questo dato dà contezza dell'andamento generale finanziario della gestione e condiziona quella dell'anno successivo: se positivo, indica l'avanzo di amministrazione disponibile, se negativo ,il disavanzo, ed obbliga l'ente ad adottare i provvedimenti necessari al ripristino degli equilibri di bilancio.

Nei paragrafi seguenti, sono esposti i dati finali, per l'esercizio 1995, degli enti esaminati dalla Sezione: 95 province, 1230 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e 310 comunità montane, che hanno trasmesso in tempo utile i conti consuntivi; la Regione Sicilia non ha comunità montane in quanto i loro compiti istituzionali sono stati affidati alle province.

Gli enti in dissesto, per i quali è già intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, presentano risultati di amministrazione positivi, in quanto la situazione debitoria pregressa é gestita dall'organo straordinario di liquidazione.

Infine, é bene far presente l'esistenza di situazioni debitorie fuori bilancio (cfr. Part.I cap.1 ed in particolare per la Campania cfr. volume III) delle quali non é possibile tenere conto anche se, indubbiamente, inficiano l'attendibilità dei risultati che si espongono.

5.2 Esame delle risultanze

Per avere un'immagine d'insieme si espongono di seguito i dati finali sintetici degli enti esaminati, mettendo a confronto i dati del biennio 1994 e 1995, per cogliere l'andamento dei risultati:

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
PROVINCE	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	61	278.208	34	106.013	0
sit. economica di cassa	83	792.129	12	43.656	0
ris. gestione di comp.	25	116.960	70	487.968	0
ris. amministrazione disp.	95	1.909.607	0		0

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNI	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	875	1.534.618	353	1.098.007	2
sit. economica di cassa	645	1.711.339	585	1.557.974	0
ris. gestione di comp.	584	1.038.684	643	867.357	3
ris. amministrazione disp.	1200	6.658.983	27	119.419	3

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNITA' Montane	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	261	75.912	49	6.013	0
sit. economica di cassa	240	120.928	70	18.812	0
ris. gestione di comp.	148	30.301	161	35.590	1
ris. amministrazione disp.	301	209.749	7	9.068	2

Esercizio 1995

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
PROVINCE	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	63	352.474	32	108.216	0
sit. economica di cassa	84	824.544	11	43.665	0
ris. gestione di comp.	32	179.376	63	507.393	0
ris. amministrazione disp.	94	2.724.646	1	1.931	0

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNI	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	862	1.613.149	367	2.368.053	1
sit. economica di cassa	903	3.057.135	327	1.252.476	0
ris. gestione di comp.	653	1.204.051	575	1.110.141	2
ris.amministrazione disp.	1201	10.371.818	25	104.155	4

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNITA' Montane	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	247	71.178	63	9.282	0
sit. economica di cassa	215	101.911	95	36.307	0
ris. gestione di comp.	177	33.674	133	41.804	0
ris. amministrazione disp.	300	251.412	6	8.625	4

Il primo dato significativo, e comune a tutti e tre i tipi di enti esaminati, consiste nel forte aumento dell' importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile verificatosi nel 1995, che non trova riscontro negli andamenti degli anni precedenti.

L'importo globale dell' avanzo di amministrazione disponibile delle province é aumentato del 42,68% rispetto al 1994, contro un aumento del 25,19% verificatosi nel biennio 1993-1994 (dati riferiti a 96 province).

Per i comuni, nel biennio 1994-95 risulta l'aumento del 55,75%, rispetto al 29,25% del biennio precedente (dati riferiti a 1289 comuni).

Anche le comunità montane registrano un aumento del 19,86%, che supera più di tre volte quello del biennio 1993-1994, che era del 5,81% (dati riferiti a 324 comunità montane).

Questo andamento anomalo dell' importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile osservato in tutte e tre le categorie degli enti esaminati sembra doversi ricollegare all'anticipata applicazione da parte di taluni enti della norma che abroga l'istituto della perenzione amministrativa.

L'applicazione di detta norma, come risulta da apposita indagine della Sezione (cfr. par. 4), ha portato ad una massiccia cancellazione dei residui passivi perenti , sia per l'intervenuta prescrizione del diritto del creditore, sia, ancor più, per l'insussistenza di un'obbligazione giuridicamente valida a fondamento del residuo.

I prospetti relativi ai risultati finali delle gestioni della province, comuni e comunità montane sono inseriti nell'allegato volume.

5.2.1 Province

Le risultanze di seguito illustrate si riferiscono ai dati contabili desunti dai conti consuntivi di 95 province.

a) Situazione economica di competenza

Al termine dell'esercizio finanziario 1995, in 63 province, 2 in più dell'esercizio precedente, gli accertamenti hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 26,69% passato da 278.208 milioni a 352.474 milioni; in 32 province si é avuto, invece, un risultato di segno opposto, con l'aumento del disavanzo contenuto al 2,07%, essendo passato da 106.013 milioni a 108.216 milioni; nessuna provincia è in pareggio.

L'aggregazione dei dati finanziari per grandi aree fa rilevare come l'aumento del dato globale del saldo attivo sia il risultato di valori in aumento e diminuzione distribuiti, variamente, sul territorio nazionale. Ad una diminuzione dei saldi attivi delle aree nord occidentali, nord orientali e isole fa riscontro un aumento nelle aree centro sud, con incremento dei valori attivi pari al 199,20% in Campania. Questo ultimo dato trova giustificazione anche nella dichiarazione di dissesto della provincia di Napoli, la cui pregressa situazione debitoria viene gestita da un organo straordinario di liquidazione ed è , quindi, stornata dalle scritture dell'ente non concorrendo alla determinazione del risultato d'esercizio. L'ente, a seguito dell'acclarato stato di insolvenza, é tenuto a imporre, per i servizi pubblici erogati, tariffe e corrispettivi più onerosi, ottenendo pertanto maggiori entrate; allo stesso tempo, deve contrarre la spesa per il personale per conseguire, anche attraverso questa leva, migliori risultati di bilancio.

La lieve crescita del dato globale del disavanzo é dovuta al forte aumento dei dati negativi riferiti alla Sicilia, incrementatisi del 616,42%, ai lievissimi incrementi delle aree nord occidentale e centrale, ed alla diminuzione dei disavanzi, forte nell'area sud (-80,03%) e più contenuta (-18,95%) nell'area nord orientale.

b) Situazione economica di cassa

I risultati globali relativi agli effettivi movimenti di cassa, riscossioni e pagamenti totali di parte corrente, al netto degli ammortamenti, aumentati delle quote di capitale delle rate dei mutui, registrano l'aumento del 14,09% (da 792.129 a 824.544 milioni), conseguente agli aumenti verificatisi nelle aree nord occidentali, nord orientali e sud, che hanno supe-

rato le diminuzioni, lievi nelle isole e più consistenti nel centro; 11 sono le province che denunciano un disavanzo, contro le 12 del 1994, per un importo pressoché uguale a quello dell'anno precedente, essendo aumentato appena dello 0,02% (da 43.656 a 43.665 milioni).

Confrontando i dati globali delle province relativi alle situazioni economiche di competenza e di cassa, si può rilevare che gli incrementi di quest'ultima risultano più contenuti sia per i risultati positivi (infatti l'avanzo é aumentato del 4,09% rispetto al 26,69% della situazione economica di competenza) sia per i risultati negativi (che aumentano dello 0,02% nelle situazioni economiche di cassa e del 2,07% in quelle di competenza).

c) Risultato della gestione di competenza

Come negli anni precedenti, anche nel 1995 questo risultato é di segno negativo, pur essendo diminuito da 70 a 63 il numero delle province in disavanzo per aver assunto impegni per un importo globale superiore agli accertamenti. L'importo globale negativo è aumentato del 3,98% (da 487.968 a 507.393 milioni).

Sono trentadue le province in avanzo, con 179.376 milioni di importo globale e con l'aumento del 53,36% (superiore a quello registrato nell'anno precedente) determinato prevalentemente da quello verificatosi nell'area sud e maggiormente nella Regione Campania.

Nessuna provincia é in pareggio.

d) Risultato di amministrazione disponibile

In controtendenza con i dati negativi del risultato della gestione di competenza e secondo un andamento quasi costante negli anni, il risultato di amministrazione disponibile, cioè al netto dei residui passivi dichiarati perenti, si presenta positivo in quasi tutte le grandi aree e regioni del Paese con aumenti generalizzati, ad esclusione della Calabria ove si ha una contrazione del dato globale positivo da 43.297 a 37.689 milioni.

Il volume globale dei dati positivi é passato da 1.909.607 milioni nel 1994 a 2.724.646 nel 1995 con un incremento del 44,56%, dovuto in gran parte alla riduzione consistente dei residui passivi perenti nelle province che , da questo anno, non hanno più applicato la perenzione amministrativa ed hanno reiscritto in bilancio solo quella parte dei residui passivi, già dichiarati perenti, relativi ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

L'unica provincia in disavanzo di amministrazione disponibile é nel Friuli Venezia Giulia con un saldo negativo di 1.931 milioni.

5.2.2 Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1.230 enti su 1.325

a) Situazione economica di competenza

Nel 1995, gli enti che presentano una situazione economica di competenza in avanzo sono diminuiti rispetto all'anno precedente: da 875 a 862; uno solo in pareggio; quelli in disavanzo sono 367 , circa il 30% dell'insieme dei comuni oggetto del referto.

Con riferimento ai dati globali, si rileva un risultato complessivamente negativo: il disavanzo globale aumenta da 1.098.007 a 2.368.053 milioni, con un incremento del 115,66%, mentre di poco aumenta il dato relativo all'avanzo globalmente considerato, da 1.534.618 milioni a 1.613.149, con un incremento del 5,11%.

L'aggregazione per grandi aree mostra che sono aumentati gli enti in disavanzo nelle aree nord occidentali e centrali, con aumento correlato dell'importo globale dei relativi disavanzi, mentre nell'area sud, pur aumentando il numero degli enti in disavanzo, il dato finanziario é lievemente diminuito; nelle Isole sono diminuiti gli enti in disavanzo e anche l'importo complessivo relativo; l'aggregazione per classi demografiche mostra che gli importi totali dei disavanzi sono aumentati in tutte le classi , anche dove il numero degli enti è diminuito (5° classe) e che quattro comuni della 11° classe sommano, da soli, un disavanzo di 1.921.945 milioni, pari all' 81,16% dell'intero risultato negativo.

Per i comuni in avanzo, si rileva una diminuzione, sia del numero degli enti, sia dei relativi risultati finanziari, nelle classi 8°, 9° e 10° ,.mentre nella 7° e nell'11° classe ad una diminuzione degli enti con avanzo corrisponde un aumento del dato finanziario relativo.

b) Situazione economica di cassa

I dati della situazione economica di cassa sono più favorevoli: registrano un rilevante incremento dei comuni con saldo positivo (da 645 nel 1994 a 903 nel 1995) e un contestuale incremento del positivo dato finanziario da 1.711.339 a 3.057.135 milioni (+78,63%); solo nell'area centrale, in tutte le relative regioni, all'incremento del numero degli enti non corrisponde un incremento, ma anzi un significativo decremento del volume dell'avanzo.

Anche la situazione del disavanzo migliora sia per numero di enti (da 585 a 327) sia in termini finanziari, scendendo da 1.557.974 milioni a 1.252.476 (-19,60%). Nessun comune é in pareggio.

Sempre nell'area centrale, ad una diminuzione degli enti in disavanzo corrisponde, paradossalmente, un notevole incremento del dato finanziario negativo: 666.607 milioni (+256,57%) rispetto al dato corrispondente del 1994. Più della metà dell' importo globale del disavanzo si riferisce a 4 comuni della 11° classe demografica; i comuni della 10° classe hanno visto aumentare l'importo del loro disavanzo da 59.480 a 125.559 milioni.

La situazione economica dà contezza della capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate correnti le spese correnti, ed é quindi una verifica della sua possibilità di sopravvivenza, in termini di competenza e di cassa; ma tale dato esprime il suo vero significato solo se depurato da quelle poste, che essendo assolutamente casuali ed imprevedibili, costituiscono la rappresentazione finanziaria di meri accidenti nella vita dell'ente.

Pertanto, la Sezione ha svolto un'indagine sui comuni che hanno contabilizzato nei relativi conti consuntivi entrate e spese una tantum, poste che, pur non originate da cause permanenti e prevedibili in via continuativa, vengono allocate tra le entrate e spese correnti e concorrono a determinare il risultato della situazione economica, inquinandone il significato.

I comuni che nell'anno di riferimento hanno contabilizzato entrate e spese una tantum sono 317, di cui 126 in Lombardia, 45 in Toscana, 26 in Emilia Romagna, 15 rispettivamente in Veneto, Campania e Puglia, 11 in Piemonte, 10 in Abruzzo e in Sardegna, 8 nel Lazio, 6 in Friuli Venezia Giulia e Marche, 4 in Umbria e Sicilia e 3 in Calabria, nessun comune nelle regioni Valle d'Aosta, Trentino, Molise e Basilicata.

Secondo l'aggregazione per classi demografiche vi é un addensamento nelle prime classi demografiche: 48 comuni nella 5° classe, 126 nella 6° classe e 105 nella 7° classe, 2 comuni nella 10° classe, 2 nella 11° classe.

Il saldo globale, tra avanzo e disavanzo, della situazione economica di competenza relativo ai 317 enti esaminati, depurato dagli accertamenti ed impegni in conto competenza delle entrate e spese una tantum, registra un sensibile miglioramento passando da 81.816 a 157.630 milioni con un incremento del 92,66%, e con un miglioramento di tutti i saldi regionali, ad eccezione dei saldi relativi al Piemonte, alla Lombardia ed alla Sardegna, che registrano un lieve peggioramento.

Nell'aggregazione per classi demografiche, si nota un netto miglioramento dei saldi relativi agli enti dell'8° e della 11° classe che passano da saldi negativi di 4.433 milioni e 19.089 milioni, rispettivamente, a saldi positivi di 10.096 e 13.197 milioni; migliorano i saldi in avanzo relativi agli enti delle classi demografiche della 6°,7° e 9°, mentre diminuisce l'avanzo della 5° classe ed aumenta il disavanzo della 10° classe.

Considerando i singoli enti oggetto dell'indagine, si rileva che 13 comuni ricompresi dalla 5° all' 8° classe, più uno della 9° modificano il relativo dato in oggetto da positivo a negativo ; per 21 comuni, ricompresi anch'essi dalla 5° alla 8° classe, più 2 nella 9°, il risultato della situazione di competenza da negativo diventa positivo.

Il risultato globale di cassa, come quello relativo alla competenza, risulta migliorato del 6,43% , a seguito dello stralcio delle poste una tantum, da 598.926 a 637.486 milioni complessivamente.

Le aggregazioni per regioni mostrano un miglioramento dei saldi attivi in metà delle regioni interessate, 8 su 16, decresce il disavanzo delle Marche e, in misura più contenuta, dell' Emilia Romagna, diminuisce il saldo positivo delle restanti 6 regioni.

Nelle aggregazioni per classi demografiche ad eccezione del lieve decremento dell'avanzo globale relativo alla 5° classe, si registra un miglioramento del saldo passivo relativo alla 10° classe, da 52.448 milioni a 49.596 milioni, ed un aumento generalizzato dei saldi attivi di tutte le altre classi demografiche.

Dei 317 comuni esaminati, a seguito della depurazione delle riscossioni e dei pagamenti una tantum 5, di cui uno di 9° classe, modificano il risultato della situazione economica di cassa da negativo a positivo, mentre per 9 enti, viceversa il saldo diventa negativo.

A conclusione dell'indagine, si rileva che, complessivamente, i saldi dei risultati della situazione economica, sia di competenza che di cassa, migliorano con l'eliminazione delle poste una tantum.

c) Risultato della gestione di competenza

Il saldo tra gli accertamenti ed impegni verificatisi nel corso dell'esercizio é positivo in 653 comuni , 53,08% degli enti esaminati contro il 47,47% dell'anno precedente, con un dato globale di 1.204.051 milioni, superiore del 15,92% al risultato globale positivo registrato nel 1994.

Pur essendo diminuito il numero di enti in disavanzo, passato da 643 a 575, il dato globale negativo é aumentato del 27,99% raggiungendo 1.110.141 milioni.

L'aggregazione per grandi aree evidenzia un aumento generalizzato su quasi tutto il territorio del numero degli enti con saldo positivo, ad eccezione dell'area Sud, nella quale gli enti si riducono da 222 a 206, pur aumentando del 15,03% l'importo globale del loro avanzo totale.

In tutte le grandi aree, ad eccezione del Sud, sono diminuiti i comuni che registrano un disavanzo della gestione di competenza, ma il dato finanziario negativo lievita, oltre

che nell'area sud, nell'area nord occidentale e nel centro, nonostante la diminuzione del numero degli enti.

Nell'aggregazione per classi demografiche, si rileva che l'aumento o la diminuzione del numero degli enti ha corrispondente aumento o diminuzione nel dato finanziario per ogni classe demografica considerata; aumentano gli enti con saldo positivo, ed anche il relativo dato finanziario positivo complessivo, nelle prime tre classi demografiche considerate (5° 6° e 7°); diminuiscono i comuni con saldo positivo ed il relativo dato finanziario nelle classi 9°, 10° e 11°.

Anomalo é l'andamento dei dati dell'8° classe demografica, in quanto ad una diminuzione dei comuni con saldo positivo, da 25 a 22, corrisponde un aumento del dato complessivo finanziario positivo da 78.274 a 146.252 milioni, con un aumento del 86,84%, ed al conseguente aumento degli enti con saldo negativo, da 22 a 25, corrisponde invece una diminuzione del disavanzo complessivo da 138.005 milioni a 99.363 , pari a -27,99%.

d) Risultato di amministrazione disponibile

Con andamento ormai consolidato la stragrande maggioranza dei comuni, come per le province, chiude la gestione con un risultato di amministrazione disponibile positivo, 1.201 comuni su 1.230, uno in più dell'anno precedente, e con un corrispondente dato finanziario positivo del 55,75% superiore a quello del 1994, 10.371.818 mil; il dato complessivo negativo che somma i disavanzi di 25 comuni é di 104.155 milioni, incrementato del 12,78% rispetto al disavanzo dell'esercizio precedente.

Poichè il risultato di amministrazione disponibile discende da tutti i dati finanziari riferiti sia all'esercizio di riferimento, gestione di competenza, che agli esercizi precedenti, gestione dei residui, é proprio dalla massa dei residui attivi e passivi che viene maggiormente influenzato, talchè, mentre nella gestione di competenza il risultato positivo é stato raggiunto solo dal 53,08% dei comuni, il risultato di amministrazione disponibile positivo riguarda il 97,64% degli enti.

Le aggregazioni per grandi aree rilevano un aumento generalizzato su tutto il territorio dell'importo complessivo dell'avanzo, anche dove é diminuito il numero degli enti, area nord orientale e centro, o é rimasto invariato, Isole; sono aumentati tutti gli importi degli avanzi anche con riferimento alle singole regioni.

Nell'area di centro, pur rimanendo invariato il numero dei comuni interessati, 10, il disavanzo é stato più che dimezzato, da 33.559 milioni a 14.191; in crescita sono i disavanzi delle aree nord orientali e delle Isole.

L' aggregazione per classi demografiche mostra, per i risultati positivi, un aumento del numero dei comuni della classi 5°, 6° e 8° ed una diminuzione del numero di quelli della 7° e della 10° classe: a tutti indistintamente corrisponde un aumento del volume finanziario attivo; per i risultati negativi, vi è un aumento del numero degli enti solo nella 10° classe, da 1 a 2, al quale corrisponde anche un aumento del disavanzo rilevato, nella 6° classe ad una diminuzione del numero degli enti fa riscontro un aumento del disavanzo, mentre nelle altre classi demografiche alla diminuzione o invarianza del numero dei comuni interessati é corrisposta una diminuzione del disavanzo.

5.2.3 Comunità montane

L'art. 28 della legge n.142 del 1990 definisce le comunità montane come enti locali e prevede il loro riordino ad opera delle regioni, con la possibilità di escluderne quei co-

muni che possono pregiudicarne l'omogeneità geografica o socio-economica, di includere quei comuni confinanti che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della comunità ed anche (art.29) di trasformare la comunità montana in un insieme di comuni.

Sulla base delle notizie fornite dall'Unione Nazionale Comunità Enti Montani (UNCEM), vedi prospetto nel paragrafo sul costo del lavoro, tale processo di riordino non risulta ancora compiuto.

In presenza di questa situazione ancora non completamente definita, é opportuno valutare con maggiore cautela i dati delle risultanze finali limitando l'esposizione a livello di grandi aree territoriali.

I dati riferiti alle Isole riguardano solo la Sardegna, in quanto la Sicilia non ha le comunità montane, i cui compiti istituzionali sono stati attribuiti alle province.

a) Situazione economica di competenza

Sia i dati relativi al numero degli enti, che quelli finanziari, mostrano un andamento negativo: le comunità in avanzo sono diminuite di 14 unità, da 261 a 247, e l'importo complessivo del saldo attivo é sceso da 75.912 a 71.178 milioni (-6,23%), mentre sono aumentate sia nel numero, di 14 unità (da 49 a 63), sia nell'importo globale negativo, da 6.013 a 9.282 milioni (+54,36%) gli enti in disavanzo; nessuna è in pareggio.

Nell'aggregazione per grandi aree geografiche, le comunità montane in disavanzo sono aumentate nel numero e nell'importo del dato finanziario negativo in tutte e cinque le aree nelle quali é suddiviso il territorio nazionale; quelle in avanzo sono diminuite, nel numero, in tutte le aree, gli importi dell'avanzo conseguito sono diminuiti anch'essi in tutte le aree, ad eccezione del centro, che registra un lieve aumento del dato finanziario positivo nonostante la diminuzione degli enti corrispondenti.

b) Situazione economica di cassa

Anche con riferimento ai dati relativi ai movimenti di cassa, la situazione economica é peggiorata: il numero delle comunità in situazione di avanzo é diminuito di 25 unità, da 240 a 215, e l'avanzo é diminuito del -15,72%, da 120.928 a 101.911 milioni.

Nessun ente é in pareggio.

Gli enti in disavanzo sono aumentati e il dato globale negativo é quasi raddoppiato: 36.307 milioni contro 18.812 dell'anno precedente; l'aumento del disavanzo é distribuito in tutte le grandi aree geografiche, anche nell'area centrale dove invece é diminuito il numero degli enti interessati.

Nella Sardegna si registra per un numero invariato di enti, rispetto all'anno 1994, 18 in avanzo e 4 in disavanzo, una diminuzione sia del dato globale positivo riferito agli enti in avanzo, sia del dato globale negativo riferito alle quattro comunità in disavanzo.

Le comunità che hanno un saldo positivo della situazione economica di cassa sono aumentate di numero solo nell'area di centro dove, peraltro, si é verificata una diminuzione dell'importo complessivo dell'avanzo.

c) Risultato della gestione di competenza

I dati complessivi mostrano un incremento di 25 unità nel numero delle Comunità che hanno chiuso l'esercizio con un esubero di accertamenti sugli impegni che ammonta a 33.674 milioni, 11,39% in più rispetto all'anno precedente. Il dato globale negativo, riferito

a 133 enti, é aumentato del 17,46% raggiungendo 41.804 milioni, benchè le comunità in disavanzo siano diminuite di 28 unità; l'importo globale dei disavanzi supera l'importo globale dei risultati positivi.

L'aggregazione per grandi aree geografiche mostra che nel sud ed in Sardegna il numero degli enti con avanzo nella gestione é rimasto invariato, ma gli importi degli avanzi stessi sono diminuiti.

Nelle aree nord occidentale e nord orientale sono aumentati sia il numero degli enti che gli importi relativi ai risultati positivi; nel centro ad un aumento degli enti da 23 a 26 é corrisposta, invece, una diminuzione dell'avanzo.

Analizzando le comunità in disavanzo, si nota che l'aumento globale del dato finanziario negativo é da imputare alle aree centro e sud, nonostante che nella prima gli enti con saldo negativo siano diminuiti da 28 a 26, e nella seconda siano rimasti invariati nel numero , 37 enti.

d) Risultato di amministrazione disponibile

Il 96,77% delle comunità esaminate, 300 su 310, ha chiuso l'esercizio in avanzo di amministrazione disponibile, per un totale di 251.412 milioni, con un incremento del 19,86% rispetto all'esercizio precedente; 6 enti in disavanzo per un saldo globale negativo di 8.625 milioni, con un decremento del -4,88% rispetto al corrispondente dato del 1994; 4 comunità sono in pareggio.

L'andamento complessivo dei risultati di amministrazione disponibili può quindi considerarsi positivo, ma in netto contrasto con i risultati della gestione di competenza, evidenziando l'importanza dei residui attivi e passivi nella determinazione del risultato complessivo della gestione dell'ente e la necessità che le poste provenienti da esercizi passati corrispondano veramente a crediti esigibili e a debiti giuridicamente validi.

Considerando i dati per grandi aree, si nota che ad eccezione dell'area sud in tutte le altre si é registrato un incremento del dato finanziario positivo, anche nelle zone dove il numero degli enti in avanzo di amministrazione non é aumentato.

La diminuzione del disavanzo globale sopra indicato é correlata ad un decremento generalizzato dei disavanzi registrati nelle varie aree geografiche, ad eccezione dell'area sud, nella quale ad una diminuzione di un'unità degli enti interessati é corrisposto, invece, un aumento pari al 6% del disavanzo relativo.

5.3 Situazione dei residui totali per enti

Come é noto il risultato di amministrazione disponibile rende conto, oltre che delle riscossioni e dei pagamenti totali, attraverso il fondo di cassa di fine anno, di tutti gli accertamenti e gli impegni, riferiti sia all'esercizio considerato sia ai precedenti esercizi, che non si sono concretizzati in cassa e sono rimasti in sospeso, residui attivi e passivi. Questi ultimi, globalmente considerati, hanno fatto registrare nell'esercizio 1995 e nel precedente i dati

sotto riportati sinteticamente:

Quadro dei residui totali per enti
(tutti i titoli)

Esercizio 1994

(importi in milioni di lire)

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	7.827.497	60.126.162	2.894.229	70.847.888
Residui passivi	12.978.029	66.959.230	3.655.394	83.592.653

Esercizio 1995

(importi in milioni di lire)

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	7.858.874	60.267.886	2.651.784	70.778.544
Residui passivi	13.086.861	68.419.547	3.427.700	84.934.108

I risultati globali esposti confermano la tendenza all'aumento dei residui passivi (1,6%) anche se contenuta rispetto agli anni precedenti; mentre il totale dei residui attivi diminuisce lievemente (-0,10%), contrariamente al biennio precedente nel quale si era registrato un aumento sia del volume dei residui passivi che dei residui attivi.

La disaggregazione dei dati per province, comuni e comunità montane mostra una riduzione dei residui sia attivi (-8,37%) che passivi (-6,22%) solo per le comunità montane; in aumento, inferiore all' 1%, entrambi gli importi dei residui delle province; in aumento, ma ancor più limitato (dello 0,23%) i residui attivi e, del 2,18%, i residui passivi dei comuni.

Nell'aggregazione per grandi aree, le province mostrano un aumento dei residui attivi totali, al 31.12.1995, solo nelle aree del nord, superato dalla diminuzione verificatasi in tutte le altre aree; i residui passivi aumentano nell'area nord occidentale e al centro.

I residui attivi dei comuni aumentano del 3,37% nell'area nord orientale e del 4,56% nel centro; nell'aggregazione per classi demografiche, il volume dei residui attivi aumenta negli enti della 10° e dell'11° classe demografica.

I residui passivi totali aumentano, complessivamente, nei comuni di tutte le aree geografiche, ad eccezione del sud e, come per quelli attivi, nella 10° e nell'11° classe demografica.

Le comunità montane registrano un aumento dell'importo complessivo sia dei residui attivi che dei residui passivi nell'area nord, controbilanciato nelle altre aree da una più forte diminuzione, che determina l'andamento negativo dei due dati finanziari globali rispetto all'anno precedente.

In conclusione, dai dati soprariportati può dedursi che il fenomeno dell'aumento della massa dei residui alla fine di ogni esercizio finanziario si mostra, quest'anno, più contenuto degli anni precedenti.

5.4 Residui passivi perenti

Il risultato di amministrazione contabile, determinato sommando al fondo di cassa di fine anno tutti i residui attivi e sottraendo tutti i residui passivi, diviene disponibile al netto di tutti i residui passivi perenti esistenti e non prescritti al 31 dicembre dell'anno cui il consuntivo si riferisce.

I residui passivi perenti sono i residui passivi relativi alle sole spese correnti che, dopo due anni successivi a quello nel quale si é perfezionato l'impegno, vengono cancellati dal bilancio, salva la loro riproduzione in capitoli speciali dei successivi bilanci allorquando siano reclamati dai creditori; la parte di avanzo di amministrazione derivante dai residui passivi perenti é indisponibile e deve essere accantonata per il finanziamento dei residui reclamati dai creditori (art 21 d.p.r. 421 del 1979 e art. 3 bis d.l. 55 del 1983).

L'eliminazione dal bilancio dei residui passivi per perenzione ha effetti soltanto contabili, fermo restando il diritto del creditore di reclamare la somma dovutagli fino all'estinzione del diritto stesso per intervenuta prescrizione: la quota dell'avanzo, destinata al pagamento dei residui passivi perenti reclamati dai creditori, é accantonata in un fondo evidenziato nel quadro riassuntivo che conclude il conto consuntivo.

L'istituto della perenzione, così deliberato, é stato soppresso dal recente d.lvo n.77 del 1995. Tra i residui passivi non vi é più distinzione, tutti vengono mantenuti in bilancio fino al pagamento ovvero fino a quando le obbligazioni sottostanti non si prescrivono.

Pertanto, la Sezione ha ritenuto interessante in questo anno, nel quale gli enti sono soggetti alla vecchia disciplina ma attenti al nuovo ordinamento per questa parte ancora non in vigore, di esperire un'indagine specifica sugli enti che, avendo eliminato dal bilancio, negli anni precedenti, i residui passivi per perenzione amministrativa, hanno nel 1995 soppresso l'istituto della perenzione.

L'indagine ha interessato 39 province e 388 comuni, e si é svolta attraverso la lettura attenta del conto consuntivo integrata da un questionario nel quale gli enti stessi hanno rappresentato il risultato della revisione straordinaria effettuata per verificare la sussistenza e la validità delle obbligazioni giuridiche di tutti i residui passivi perenti, all'atto della reiscrizione in bilancio della parte di residui passivi rappresentante un effettivo e valido debito.

Il questionario é stato inviato solo agli enti nei cui conti consuntivi non é stato possibile rilevare con precisione l'allocazione della quota dei pregressi residui passivi perenti reiscritti in bilancio.

Le 39 province analizzate sono distribuite su tutto il territorio nazionale ad eccezione delle regioni Trentino Alto Adige, Lazio e Calabria; tre province non hanno risposto in tempo utile alla richiesta di informazioni.

La consistenza globale dei residui passivi perenti delle 39 province, evidenziati nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione contabile al 31.12.1994, ammontava a 322.847 milioni; sono stati dichiarati prescritti residui passivi per un importo totale di 6.789 milioni (2,10%) insussistenti 105.123 milioni (32,56%), ne sono stati cancellati per economie ed altre cause 18.648 milioni (5,73%) e sono stati reiscritti nel bilancio 1995 per un ammontare di 147.546 milioni (45,70%).

Non é possibile dar conto dei residui perenti relativi alle province che non hanno risposto al questionario.

L' aggregazione per regioni rileva che sono stati dichiarati prescritti residui passivi perenti in Toscana, in Abruzzo e soprattutto in Sicilia, che da sola ha eliminato, per questa causa, 5.765 milioni di residui. Sono stati cancellati , per accertate economie, in Friuli Ve-

nezia Giulia, Lombardia, Campania, per 5.114 milioni, in Puglia e, per una somma considerevole, 12.823 milioni,in Veneto.

Ben 13 province sulle 39, dichiarano insussistente parte dei pregressi residui perenti, con percentuali a volte elevate ed importi consistenti, come ad esempio la provincia di Palermo: insussistenti il 48,20% dei 98.502 milioni di residui perenti; la provincia di Alessandria: il 63,97 % di 1.591 milioni; la provincia di Bergamo: il 69,80% di 2.069 milioni; la provincia di Como: il 36,53% di 6.053 milioni: la provincia di Salerno: il 64,70% di 46.678 milioni; le province di Chieti (678 mil.) e Foggia (12.175 mil.) dichiarano tutti i loro residui passivi perenti insussistenti.

I residui passivi perenti del 1994 reiscritti nel bilancio 1995 assomano a 147.546 milioni pari al 45,70% dell'intero dato finanziario iniziale; il comportamento è molto diversificato. Le province di Venezia, Gorizia, Ravenna, Lecce e Trapani hanno reiscritto l'intera somma; le province ad esempio di Torino, Milano e Genova oltre l'80% del Fondo; sotto il 10% vi sono le province di Benevento e di Salerno, fino ad arrivare alle province di Chieti e Foggia che, avendo dichiarato tutti i residui passivi perenti insussistenti, non hanno proceduto, conseguentemente, ad alcuna reiscrizione.

In 5 delle province oggetto dell'indagine si è constatata la permanenza di residui passivi perenti anche al 31/12/1995.

Passando, ora, all'indagine riguardante 338 comuni che nel 1995 hanno soppresso l'istituto della perenzione e reiscritto in bilancio la parte di residui già perenti relativa ad obbligazioni giuridicamente valide, si rileva che quasi il 90% appartiene alle prime tre classi demografiche considerate, 5°, 6°, e 7°, e circa il 60% si trova nelle aree nord orientale e nord occidentale, con esclusione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. Non hanno risposto al questionario 17 comuni, distribuiti in tutte le grandi aree geografiche.

L'ammontare globale di tutti i residui passivi perenti degli enti oggetto d'indagine ammontava, al 31.12.1994, a 491.623 milioni, il 40,76% nei 32 comuni della Sicilia.

Sono stati dichiarati prescritti residui per un ammontare globale di 14.944 milioni pari al 3,03% dell'ammontare iniziale; insussistenti 224.820 milioni, pari al 45,73%; cancellati 4.019 milioni, pari al 0,81%; sono state accertate economie per 17.521 milioni, pari al 3,56%; sono stati reiscritti in bilancio 207.035 milioni, il 42,11% dell'ammontare dei perenti al 31/12/1994.

Anche per i comuni, come per le province, non è possibile dar conto dei residui passivi perenti degli enti che non hanno risposto al questionario.

L'aggregazione per regione mostra che in Piemonte, Umbria, Marche, Campania e Basilicata nessun comune interessato ha dichiarato la prescrizione dei residui perenti; i comuni della Sardegna, globalmente considerati, dichiarano prescritti l'86,69% dei loro residui, all'estremo opposto vi sono i comuni di Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Calabria e Sicilia con meno dello 0,15% dei rispettivi importi, gli enti della Toscana e Lombardia intorno al 3,5%, quelli dell'Emilia Romagna al 7,10% e circa al 10% i comuni di Lazio, Abruzzo e Puglia.

I comuni delle tre prime classi considerate dichiarano prescritti, complessivamente, il 5,61% dei loro residui perenti, 8.196 milioni, che è pari al 54,84% dell'ammontare complessivo dei residui prescritti, benchè l'importo dei loro residui perenti al 31/12/1994 rappresenti solo il 29,69% del totale.

I comuni della Sicilia eliminano complessivamente il 62,94%, importo di 141.505 milioni, dei residui insussistenti; i comuni della Campania il 12,44% per un importo di 27.986 milioni; i comuni della Lombardia l'8,72% per i 19.618 milioni.

I comuni delle prime tre classi demografiche, 5°, 6°, 7°, eliminano per insussistenza il 15,05% del totale dei loro residui perenti, 21.974 milioni, che corrisponde al 9,77% del complessivo ammontare dei residui dichiarati insussistenti; i comuni della 9° classe, il 25,07%, 55.377 milioni, i comuni della 10° classe circa il 50%.

I residui passivi perenti cancellati, per complessivi 4.018 milioni, riguardano, unicamente comuni della prime tre classi demografiche, situati nella regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche, Lazio e Puglia.

Sempre nei comuni della 5°, 6° e 7° classe, è stata accertata circa l'87% dell'eliminazione dei perenti per economia; il rimanente 13% nei comuni dell'8° classe; le aree maggiormente interessate da questo fenomeno sono l'area nord-orientale e il sud.

I residui già dichiarati perenti e reimpegnati nel bilancio 1995 per l'importo complessivo di 207.035 milioni, figurano distribuiti, per il 36,20% dell'importo, nei bilanci dei comuni della 5° classe demografica, ad eccezione delle regioni Marche, Lazio, Abruzzo e Sicilia, della 6° classe, e della regione Campania, della 7° classe; il totale impegnato in questi comuni, 74.961 milioni, è pari al 51,34% dei loro residui passivi perenti alla fine dell'esercizio precedente.

Venezia, Bologna e Catania reiscrivono nel loro bilancio dell'esercizio, cui si riferiscono i conti esaminati, il 26,28% dell'ammontare dei residui reimpegnati, Genova l'8,97% per un importo di 18.582 milioni, pari al 72,83% dei propri residui perenti dichiarati nel 1994.

Alla fine dell'indagine sono stati rilevati residui passivi perenti al 31/12/1995, per i quali non si è provveduto nè all'eliminazione nè alla reiscrizione nel bilancio dell'esercizio 1995, per un ammontare di 14.162 milioni pari al 2,88% dell'importo al 1994, e relativi a 49 comuni distribuiti in tutte le regioni con eccezione del Molise.

Sia per le province sia per i comuni considerati nell'indagine, la revisione dei residui passivi perenti, propedeutica alla reiscrizione in bilancio della quota ancora esigibile da parte dei creditori della relative obbligazioni, ha manifestato un ventaglio di situazioni diverse variamente distribuite sia sul territorio che tra le diverse classi demografiche, ma nei dati globali vi è una corrispondenza tra i risultati della revisione effettuata dai due tipi di enti.

Il 32,56% nelle province e il 45,73%, nei comuni, di tutti i residui passivi perenti contabilizzati alla fine del 1994 vengono dichiarati insussistenti; il 5,73%, nelle province ed il 4,37% nei comuni sono cancellati per economie o altre cause; il 2,10% nelle province e il 3,03% nei comuni sono dichiarati prescritti; pertanto, anche nell'ipotesi che i termini di prescrizione siano decorsi completamente nell'anno in corso, il 38,29% nelle province e più della metà, il 50,10% nei comuni, dei residui passivi perenti non erano riferibili ad alcuna obbligazione valida per l'ente.

La Sezione,anche quest'anno, ha continuato l'esame degli enti che, nell'esercizio 1995, hanno applicato la perenzione dei residui passivi di parte corrente.

Nelle province l'importo globale dei residui passivi perenti diminuisce da 505.927 milioni a 125.831, -75,12%. Tutte le regioni sono interessate dal fenomeno, le province del Friuli Venezia Giulia, Campania e Basilicata li hanno eliminati completamente.

I comuni che hanno applicato l'istituto della perenzione diminuiscono da 711 a 382 e l'importo globale dei residui perenti decresce del -63,28%, passando da 1.967.283 milioni

a 722.320; tutte le classi demografiche e tutte le regioni, con eccezione della Calabria dove i residui passivi perenti aumentano del 327,66%, da 98 a 422 milioni, sono interessate dal fenomeno .

Tutti i comuni della 5° classe del Lazio e dell'Abruzzo; della 8° classe del Veneto, del Friuli Venezia Giulia, della Puglia e della Sardegna; della 9° classe della Lombardia, delle Marche, del Lazio, della Campania e della Sicilia; della 10° classe del Veneto, dell'Emilia Romagna e della Sicilia; dell'11° classe del Piemonte e della Liguria hanno eliminato l'istituto della perenzione come prescritto dal d.lvo 77, già nell'esercizio in esame.

Sia dal dato finanziario globale 1995 sia dal confronto con il corrispondente dato 1994, si può ritenere che anche le province e i comuni ,che hanno applicato l'istituto della perenzione, hanno proceduto alla revisione di tutti i residui perenti secondo le nuove disposizioni del più volte citato d.lvo n.77, che fissa regole più stringenti per l'assunzione degli impegni e per il riaccertamento dei residui, ed hanno perciò, provveduto all'eliminazione di tutti i residui passivi perenti relativi ad impegni di massima o ad impegni generici non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate .

5. 5 Considerazioni conclusive

Il principio del conseguimento e mantenimento degli equilibri di bilancio è stato affermato da tutte le norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e la sua corretta applicazione prevede di operare in presenza di situazioni finanziarie e contabili effettive ed attendibili, dalle quali siano escluse tutte le partite positive o negative fittizie che alterino il risultato.

Poiché il risultato di amministrazione disponibile è dato dal fondo di cassa più tutti i residui attivi meno tutti i residui passivi e i residui passivi perenti , sono questi dati finanziari che ne determinano l'attendibilità e l'effettività.

La sezione, già dal 1989, ha affermato che l'avanzo di amministrzione è effettivo: quando è tale al netto di tutti i residui passivi perenti, esistenti e ancora non prescritti al 31 dicembre dell'anno cui il consuntivo si riferisce, e dei debiti fuori bilancio, esistenti alla stessa data; è attendibile: quando resiste alla prova della fondatezza dei residui attivi e della veridicità dei residui passivi che concorrono a determinarlo.

La massa dei residui e le possibili manovre su questi possono determinare un risultato di amministrazione disponibile nel conto consuntivo diverso da quello effettivamente conseguito dall'ente; ciò è possibile per una non corretta attuazione delle norme del d.p.r. n.421 del 1979, ancora in vigore nel 1995, e per un sistema dei controlli poco efficace, situazione che potrebbe ripresentarsi anche rispetto alle norme del d.lvo n.77 del 1995 che pur, sul punto, appaiono più rigorose.

Uno degli indici capaci di misurare la fondatezza dei residui attivi è il tasso di smaltimento, rapporto tra residui impegnati e residui riscossi, che misura la quantità delle entrate accertate nei precedenti esercizi che si riscuote nel presente e dà conto delle difficoltà dell'ente nella realizzazione degli accertamenti; altro indice significativo è il tasso di cancellazione dei residui attivi rapporto tra residui stanziati e residui riaccertati, che misura la quantità di residui attivi che viene eliminata dalle scritture rispetto alla massa dei residui attivi riportati a seguito dell'operazione di riaccertamento.

Un basso tasso di smaltimento dei residui attivi ed un consistente tasso di cancellazione degli stessi fanno ritenere che le poste attive non siano sorrette da un valido titolo giuridico o che gli uffici amministrativi non curino con la dovuta solerzia la riscossione delle

entrate dell'ente; in entrambi i casi il relativo risultato di amministrazione non sarà rappresentativo della vera situazione finanziaria dell'ente (l'argomento è più diffusamento trattato nel cap.4 sull'entrata).

Per quanto riguarda i residui passivi, si può pensare che l'ente non dovrebbe avere alcun interesse a mantenerli nel conto se non sono conseguenti all'assunzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, in quanto , come posta negativa, concorrono a diminuire l'avanzo di amministrazione o, addirittura, ad aumentare il disavanzo. Ma l'analisi dell'andamento dei residui passivi totali in costante aumento, anche se contenuto, e i risultati dell'indagine specifica svolta dalla Sezione hanno rilevato come anche nel versante della spesa, ed addirittura della spesa di parte corrente, vi sia poca attenzione, da parte degli enti, ad effettuare alla fine di ogni esercizio il controllo sistematico della sussistenza della validità degli impegni assunti (cap.n5 sulla spesa).

Il risultato di amministrazione è determinato anche dal fondo di cassa, che può non corrispondere alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente presso il suo tesoriere: questi può aver effettuato pagamenti a seguito di azioni esecutive esperite da creditori dell'ente per somme che non sono state impegnate e liquidate secondo le norme di contabilità e che, pertanto, non possono essere contabilizzate tra i pagamenti, nelle scritture dell'ente, fino ad avvenuta regolarizzazione.

Anche i debiti fuori bilancio, ancora non riconosciuti, non trovano riscontro nella contabilità e quindi non vanno ad influenzare il risultato di amministrazione esposto dall'ente, ma determinano e modificano, sicuramente, le risultanze vere ed effettive della gestione (v. Part. I cap.n 1 sulla tutela dell'equilibrio finanziario).

A queste possibilità di manovra correttiva del risultato o di occultamento di poste negative, ha posto rimedio il più volte citato decreto legislativo 77 del 1995 con le disposizioni su accertamento, impegno, residui attivi e passivi e riaccertamento degli stessi, salvaguardia degli equilibri di bilancio e riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio, tutte norme che ai sensi del 4° comma dell'art. 9 della legge n.127 del 1995 devono considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, e che concorreranno, insieme ad una maggiore responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari, a rendere attendibile ed effettivo il risultato delle gestioni degli enti locali.

6. Anticipazioni di Tesoreria

6.1 Considerazioni generali

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali ha la sua fonte normativa nella legge finanziaria del 21 dicembre 1978 n.843 che, in tema di disposizioni sulla finanza locale, all'art.6 stabilisce che l'indebitamento per le anticipazioni non può superare il limite dei tre dodicesimi dei primi tre titoli delle entrate accertate nell'anno precedente (titolo I: entrate tributarie; titolo II: entrate derivanti da trasferimenti; titolo III: entrate extra tributarie).

L'ordinamento finanziario e contabile, definito col d.l.vo. del 25 febbraio 1995 n.77, all'art. 50 comma 1° stabilisce che il servizio di tesoreria degli enti locali è affidato ad una banca autorizzata a svolgere l'attività di cui all'art. 10 del d.l.vo dell'1 settembre 1993 n.385; il successivo comma 2 statuisce che in conformità all'art. 32 comma 5 del D.P.R. 28 gennaio 1988 n.43, a richiesta dell'ente locale il concessionario della riscossione assume il servizio di tesoreria che, ai sensi dell' art. 31 dello stesso D.P.R, può essere affidato anche alle società cooperative con capitale non inferiore a lire un miliardo che, alla data di entrata in vigore della legge del 4 ottobre 1986 n. 657, erano titolari di gestioni esattoriali da almeno trent'anni.

I tesorieri hanno diritto, su base convenzionale, di rivalersi delle anticipazioni sulle entrate comunali, le quali risulteranno perciò vincolate a favore dell'istituto creditore fino alla totale compensazione delle somme anticipate. Gli interessi dovuti sulle anticipazioni vengono addebitati, direttamente dall'istituto che svolge il servizio, nel relativo conto di tesoreria.

Sul presupposto che il tema investe problematiche cui si connettono oneri finanziari per la collettività, la Sezione conferma ancora in questa sede che il ricorso a tale forma di indebitamento non appare svincolato dalle regole preordinate al buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono agli amministratori di valutare con attenta ponderazione: la effettiva esigenza del ricorso alle anticipazioni; i condizionamenti che, per accresciuti oneri, ne possano scaturire anche ai fini dell'attuazione dei programmi futuri; che il debito non travalichi il fisiologico arco temporale dell'anno per la restituzione, al fine di evitare la capitalizzazione degli interessi.

Certamente influiscono sul ricorso all'istituto le riduzioni delle disponibilità di cassa, derivanti da difficoltà e da ritardi nella realizzazione di entrate proprie e derivate. La richiesta di anticipazioni, che in via di principio è legata a situazioni di momentanea deficienza di liquidità, non dovrebbe essere avanzata al di fuori dei casi di effettive necessità. Costituirebbero grave patologia richieste di anticipazioni che risultassero finalizzate a procurare, in modo surrettizio, finanziamenti che istituzionalmente devono realizzarsi mediante altri istituti giuridici (es. mutui). Particolare attenzione andrebbe posta nelle operazioni che riguardano le procedure di accertamento e di riscossione dei tributi e proventi propri.

6.2 Analisi speciale

La presente indagine prende le mosse da quella già condotta sullo stesso tema lo scorso anno, dalla quale emerse l'elevato tasso di interesse corrisposto al tesoriere sulle anticipazioni ricevute, da parte di determinati comuni. Tasso che, relativamente a quello uffi-

ciale di sconto fissato per lo stesso anno, presentava una differenza che in qualche caso risultò anche maggiorata del doppio.

Con la presente analisi, oltre a rappresentare anomalie emerse nell'anno 1995, si appunta l'attenzione anche su alcuni enti, per i quali furono già riscontrate irregolarità nell'anno precedente, allo scopo di verificarne l'andamento.

La prosecuzione dell'analisi di problematiche emerse in precedenza si lega ad un concetto di utilità per le attività future i cui riflessi positivi non possono che proiettarsi nella direzione degli enti stessi, per i quali costituisce occasione di riflessione sui risultati raggiunti e soprattutto per quelli le cui situazioni evidenzino indici di maggiore preoccupazione finanziaria.

Sulla base dei dati desunti dai conti consuntivi, il criterio utilizzato per la scelta degli enti locali che risultano nella tabella annessa si basa sul riscontro dei valori anomali, che saranno in prosieguo precisati, risultanti dalle valutazioni dei rapporti tra i seguenti indicatori finanziari: il volume delle anticipazioni di cassa (accertamento in conto competenza); lo scoperto di cassa (saldo residuo da riportare); gli interessi sulle anticipazioni (impegni in conto competenza); le entrate correnti (accertamento in conto competenza); il rapporto tra ciascuna voce con l'entrata corrente.

L'indagine è stata anche estesa all'esame delle convenzioni tra gli enti e gli istituti tesorieri, allo scopo di valutare clausole e condizioni che regolano il flusso delle anticipazioni, con particolare riguardo al tasso passivo di interesse che l'ente locale si è obbligato a corrispondere all'istituto di credito.

Relativamente al flusso delle anticipazioni, gli enti sotto indicati, per i quali furono già evidenziate lo scorso anno anomalie di gestione, risultano tuttora presenti nella tabella relativa all'anno 1995 di seguito riportata. L'ulteriore presenza degli stessi enti anche nel tabulato dell'anno 1995 sta sicuramente a significare il perdurare delle difficoltà di gestione.

Lombardia: Manerbio, Canegrate.

Lazio: Subiaco, Anagni, Cori, Bracciano, Rocca di Papa, Fondi, Anzio, Mentana.

Basilicata: Montescaglioso.

Calabria: Paola, Rende.

Sicilia: Enna.

Quanto alle convenzioni di tesoreria che i comuni in esame hanno stipulato con gli istituti di credito, è risultato intanto che non tutti hanno allegato al conto consuntivo la relativa valida convenzione. Gli inadempienti sono stati comunque invitati a provvedere. Allo stato attuale tra i comuni presi ad esame non hanno ancora ottemperato quelli di Vicenza, Cori (convenzione scaduta), Fondi, Anzio, Pomezia, San Giorgio del Sannio, Pompei, Agropoli, Enna, Partinico, Avola.

In merito all'entità del tasso di interesse praticato dagli istituti tesorieri sulle anticipazioni, è emersa una diversità di trattamento nelle differenti aree geografiche che, relativamente al campione dei comuni prescelti, offre il quadro di lettura di seguito descritto. Va precisato che quale valore comparativo, rispetto al tasso di interesse praticato dagli istituti

di credito, è stato preso a riferimento il tasso ufficiale di sconto (t.u.s) per il 1995, il quale si è attestato, come ricavato dal bollettino statistico della Banca d'Italia , sul 9,4%.

Nell'area del nord Italia gli enti hanno scontato, in linea pressoché generale, un tasso passivo di interessi inferiore rispetto al t.u.s.. Particolarmente favorevole è risultato il trattamento ottenuto dai comuni di: Pavia, due punti in meno rispetto al t.u.s. vigente tempo per tempo, ma con liquidazione trimestrale degli interessi, con l'esenzione totale della commissione di massimo scoperto e delle spese per tenuta conto, e con contributi annuali di 400 milioni per investimenti di rilevante interesse pubblico oltre 10 milioni annuali per sponsorizzazioni che per l'anno 1995 hanno interessato la stagione del teatro di "Fraschini", a fronte di spazi pubblicitari da concordare ; Cervia e Duino Aurisina, 1 punto in meno. Pari al t.u.s. è Trieste. Trento invece si presenta con un punto di 0,50 in più. Il comune di Canegrate in Lombardia ha corrisposto invece interessi debitori pari al "prime rate", rilevati dall'Associazione Interbancaria Italiana (ABI). Il "prime rate" relativamente all'anno 1995 è risultato oscillante tra il 10 e l'11,50%.

Nell'area del centro il tasso di interesse debitore è risultato, in maniera pressoché generalizzata, superiore al tasso ufficiale di sconto. Spiccano per maggior tasso di interesse corrisposto: Mentana, secco 13,50%; Matelica, con punto 1,5 in più rispetto al t.u.s., oltre al pagamento per il servizio di tesoreria di lire 250 per ogni operazione e di una quota di 0,075% calcolata sul totale generale delle entrate e delle uscite per competenza e residui; Bracciano, più 1 punto con capitalizzazione trimestrale degli interessi; Rocca di Papa, pari al "prime rate" aumentato di 1 punto, oltre allo 0,25% di massimo scoperto.

Nell'area sud il tasso passivo di interessi risulta anch'esso superiore a quello del t.u.s.. Spiccano anche qui, per maggior tasso di interesse corrisposto: Paola, col tasso secco del 19%, più commissione di massimo scoperto dello 0,125%, oltre alle spese per l'espletamento del servizio di tesoreria stabilite all'1 per mille sul movimento finanziario effettivo rappresentato annualmente dalle entrate correnti del comune; Cutro, 3,50 punti in più del "prime rate" ABI vigente nel tempo, oltre al compenso annuo di 10 milioni più IVA da adeguarsi annualmente ed automaticamente agli aumenti percentuali della vita secondo le tabelle ISTAT; Piedimonte Matese, 2 punti in più rispetto al t.u.s.; Tricase, più 1,5; Rende, 1 punto in più oltre allo 0,125% per commissione di massimo scoperto, con prevista capitalizzazione degli interessi trimestrali; Arzano ha previsto nella convenzione un compenso annuo da corrispondere alla società SO GE.RT. s.p.a., svolgente servizio di tesoreria, applicando l'aliquota dell'1,10% sulla somma delle riscossioni e dei pagamenti effettuati, oltre all'IVA da corrispondersi bimestralmente, ed al pagamento a favore del tesoriere delle spese di viaggio e dell'indennità di missione prevista per il segretario generale per la riscossione dei mandati emessi a favore del comune ed esigibili presso la tesoreria provinciale dello Stato.

Come si può rilevare dal confronto dei dati, i comuni che hanno scontato tassi di interessi debitori meno favorevoli presentano, in linea di massima, condizioni finanziarie di maggiori difficoltà. La tabella sottostante offre comunque un quadro generale delle anoma-

lie particolari, da cui possono trarsi le considerazioni che seguono.

Volume anticip. di cassa (acc. comp.) **Scoperto cassa (saldo residui da riportare)** **Interessi su anticipaz. di cassa (imp. comp.)**

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(A1)	(A0)	(B1)	(B0)	(C1)	(C0)	(D)			
							Entrata Tit.I+ II+ III acc.comp.	Rapp. % (A0/D)	Rapp. % (B0/D)	Rapp. % (C0/D
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1995			
Regione Piemonte										
Luserna San Giovanni	394	0	394	0	43	9	6.843	0,00	0,00	0,14
Regione Lombardia										
Nembro	2.547	936	2.547	936	222	56	14.639	6,40	6,40	0,38
Treviglio	0	1.926	0	1.926	50	250	50.057	3,85	3,85	0,50
Manerbio	3.488	3.749	3.488	3.749	250	132	18.047	20,77	20,77	0,73
Curtatone	0	0	0	0	0	62	8.379	0,00	0,00	0,73
Lodi	0	0	5.205	5.205	0	0	52.564	0,00	9,90	0,00
Pavia	0	0	0	0	0	57	120.342	0,00	0,00	0,05
Arese	0	0	1.446	1.446	0	0	25.703	0,00	5,63	0,00
Canegrate	0	0	0	0	29	17	18.947	0,00	0,00	0,09
Gaggiano	1.136	1.984	1.136	1.984	0	80	18.413	10,78	10,78	0,43
Regione Trentino										
Trento	0	0	0	1.442	0	0	217.649	0,00	0,66	0,00
Regione Veneto										
Conselve	0	0	542	542	7	11	6.757	0,00	8,02	0,16
Piove di Sacco	0	0	0	0	17	50	17.311	0,00	0,00	0,29
Villafranca di Verona	0	0	7.230	7.230	0	0	49.538	0,00	14,59	0,00
Vicenza	0	4.200	385	4.457	0	0	136.721	3,07	3,26	0,00
Regione Friuli Venezia Giulia										
Duino Aurisina	1.047	0	0	0	2	10	13.426	0,00	0,00	0,07
Trieste	0	0	0	0	0	50	350.461	0,00	0,00	0,01
Regione Emilia Romagna										
Piacenza	0	21.284	19.323	8.784	0	0	158.223	13,45	5,55	0,00
Cervia	0	0	0	0	115	134	75.325	0,00	0,00	0,18
Regione Toscana										
Piombino	2.569	2.781	2.569	2.781	530	90	45.580	6,10	6,10	0,20

Regione Umbria										
Bastia Umbra	1.388	0	1.038	638	0	0	28.459	0,00	2,24	0,00
Perugia	20.362	22.545	9.428	10.642	43	51	227.838	9,90	4,67	0,02
Regione Marche										
Matelica	0	0	0	0	32	23	10.897	0,00	0,00	0,21
Regione Lazio										
Anagni	0	937	0	937	146	150	20.338	4,60	4,60	0,74
Ferentino	0	468	0	468	0	0	19.169	2,44	2,44	0,00
Sora	4.000	3.700	4.000	3.700	143	300	24.957	14,83	14,83	1,20
Cori	2.285	186	2.285	186	210	62	9.649	1,93	1,93	0,64
Fondi	5.895	3.440	0	3.440	403	0	26.351	13,05	13,05	0,00
Terracina	7.463	5.221	7.463	5.221	450	500	39.951	13,07	13,07	1,25
Anzio	6.903	5.925	4.603	3.625	1.630	1.014	40.426	14,66	8,97	2,51
Bracciano	1.624	438	1.624	438	254	32	13.570	3,23	3,23	0,23
Mentana	2.312	0	2.312	0	250	217	29.226	0,00	0,00	0,74
Pomezia	0	0	0	0	0	46	54.260	0,00	0,00	0,08
Rocca di Papa	1.193	93	1.193	93	72	111	10.046	0,92	0,92	1,10
Subiaco	73	0	73	0	50	12	8.646	0,00	0,00	0,14
Regione Molise										
Venafro	0	481	0	481	0	0	8.422	5,71	5,71	0,00
Regione Campania										
Solofra	893	1.033	893	1.033	89	19	12.377	8,35	8,35	0,16
Mercogliano	500	0	500	500	119	224	8.868	0,00	5,64	2,53
Benevento	9.933	5.948	9.933	5.948	129	750	78.420	7,58	7,58	0,96
San Giorgio del	0	400	0	400	0	2	6.329	6,32	6,32	0,04
Capua	1.234	0	0	0	25	50	16.376	0,00	0,00	0,31
Piedimonte Matese	799	823	1.399	600	30	20	10.684	7,71	5,62	0,19
Arzano	0	0	0	0	0	2.542	28.415	0,00	0,00	8,95
Pompei	0	0	0	0	4	28	28.978	0,00	0,00	0,10
Agropoli	2.502	0	2.502	0	94	77	14.785	0,00	0,00	0,52
Salerno	105.000	140.000	40.807	35.171	4.600	4.500	237.785	58,88	14,79	1,89
Regione Puglia										
San Pietro Vernotico	0	0	300	300	1	0	11.438	0,00	2,62	0,00
Tricase	1.790	1.950	1.000	1.150	30	15	13.537	14,40	8,50	0,11
Regione Basilicata										
Montescaglioso	4.763	5.000	1.115	2.372	90	85	8.455	59,14	28,06	1,01

Regione Calabria										
Paola	3.600	3.000	3.000	1.700	394	330	18.971	15,81	8,96	1,74
Rende	24.229	20.739	8.900	9.341	953	853	29.331	70,71	31,84	2,91
Cutro	975	540	3.105	2.130	84	12	11.310	4,78	18,83	0,10
Regione Sicilia										
Giarre	30.984	29.629	9.854	9.294	750	531	32.960	89,89	28,20	1,61
Enna	7.378	0	1.089	0	1.166	164	37.952	0,00	0,00	0,43
Partinico	0	0	1.971	1.971	0	0	30.742	0,00	6,41	0,00
Casteldaccia	663	381	663	818	3	0	8.260	4,61	9,90	0,00
Avola	0	0	0	0	68	32	32.483	0,00	0,00	0,10
Regione Sardegna										
Ozieri	0	909	0	909	0	19	15.388	5,91	5,91	0,12

I rapporti risultanti tra le varie voci del prospetto con l'entrata corrente relativa evidenziano, già di per sé, le difficoltà finanziarie in cui si dibattono gli enti.

Nell'osservare in particolare il rapporto tra gli interessi e le entrate correnti, che nella maggior parte degli enti non raggiunge l'1 %, un dato preoccupante che si presenta è quello riguardante il comune di Arzano (Campania) con l'8,95%. Altri dati significativi riguardano i comuni di: Rende (Calabria) 2,91% (2,83% nel 1994); Mercogliano (Campania) 2,53% (1,44 % nel 1994); Anzio (Lazio) 2,51% (4,03 nel 1994).

I comuni di Nembro, Treviglio, Manerbio, Gaggiano, Piombino, Anagni, Ferentino, Sora, Cori, Fondi, Terracina, Solofra, Benevento, hanno interamente riportato la somma delle anticipazioni ricevute nell'anno 1995 al saldo residui, quale conseguente scoperto di cassa. Per questi, data l'elevata entità dello scoperto di cassa del tutto corrispondente al volume delle anticipazioni riscosse nell'anno, e considerato inoltre che per la maggior parte di detti enti appare, anche in relazione a quanto verificatosi nell'esercizio precedente, quasi sistematico il trasferimento integrale del volume delle anticipazioni all'esercizio successivo, risulta difficile pensare, in relazione proprio all'entità del dato, che le anticipazioni siano state ottenute alla fine del relativo esercizio finanziario e per far fronte a momentanee deficienze di liquidità.

In questi casi il debito, travalicando il fisiologico arco temporale dell'anno per la restituzione, determina l'inevitabile capitalizzazione degli interessi e quindi un aggravamento degli oneri finanziari a carico degli enti sui prossimi esercizi.

E' anche dato ipotizzare che il ricorso alle anticipazioni si sia originato come mezzo non ortodosso di finanziamento.

Nel quadro delle anomalie emergenti dalla tabella, relativamente al rapporto tra lo scoperto di cassa e l'entrata corrente, particolarmente elevato si presenta detto rapporto per i comuni: Rende (Calabria) 31,84%, Giarre (Sicilia) 28,20%, Montescaglioso (Basilicata) 28,06%, Manerbio (Lombardia) 20,77%, Sora (Lazio) 14,83%, Villafranca di Verona (Veneto) 14,59%, Terracina (Lazio) 13,07%, Fondi (Lazio) 13,05%. Detto elevato rapporto è segno manifesto di difficoltà di gestione in cui versano i comuni, sotto il profilo precipuo della carenza delle risorse per fronteggiare gli impegni.

Meno significativo è il rapporto tra il volume delle anticipazioni e le entrate correnti, il cui quoziente si mostra elevatissimo per i comuni di Giarre 89,89%, Rende 70,71%, Montescaglioso 59,14%, Salerno 58,88%. Va precisato in proposito che la chiave di lettura del dato va fatta sulla premessa che il volume delle anticipazioni non esprime lo scoperto finale del debito dell'ente, tale da far dubitare del rispetto del limite massimo dei 3/12 dei primi tre titoli delle entrate, ma solo la somma complessiva delle anticipazioni ricevute nell'anno nel corso del quale sono seguiti i rimborsi relativi. Le considerazioni che possono svolgersi al riguardo riflettono ugualmente difficoltà di gestione conseguente ad indisponibilità di fondi, che può essere determinata da diversi fattori quali: ritardo nella riscossione dei tributi e canoni di utenza; mancato introito dei crediti pregressi; lento avvio delle procedure di recupero dei residui attivi; mancato aggiornamento di canoni e tariffe; utilizzo di servizi da parte di cittadini non paganti.

Per fronteggiare le situazioni di emergenza, occorre operare su diversi fronti. Su quello delle entrate, si è già fatto sopra cenno ai modi che consentano il recupero delle risorse, a cui va aggiunto anche quello che riguarda la gestione dei beni patrimoniali.

Proseguendo sul versante delle anomalie, appare singolare che per i seguenti enti, a fronte dello scoperto di cassa risultante nel rispettivo esercizio, non abbia fatto riscontro nella colonna del volume delle anticipazioni alcuna cifra. Trattasi di Arese, Trento, Conselve, Villafranca di Verona, Bastia Umbra, Partinico. Tali fattispecie, che a prima vista sarebbero da ascrivere a mancato versamento delle anticipazioni ricevute, sono scaturite invece da registrazioni contabili eseguite con modalità non conformi al modello vigente. Sono state annoverate infatti tra i residui provenienti dalle anticipazioni, poste contabili correlate ad altre fonti di provvista quali ad es. conti rotativi, rimborsi per anticipazioni lavori.

Per quanto riguarda i comuni che, come risulta nella tabella, hanno pagato interessi cui non fa riscontro alcun importo né nella colonna del volume delle anticipazioni né in quella dello scoperto di cassa, una spiegazione che può darsi al caso è che si verta in ipotesi di riconoscimento di debito.

7. I comuni con popolazione non superiore ad ottomila abitanti

La sezione per la prima volta riferisce, oltre che sui comuni indicati dall'art. 13 del d.l. n.786 del 1981, anche sulla gestione di un campione significativo di 1562 comuni con popolazione non superiore agli ottomila abitanti.

Tanto avviene in ottemperanza alle linee programmatiche stabilite nella deliberazione n. 4 del 1996, recante il piano delle rilevazioni per l'esercizio 1995 (al punto 2 della parte motiva).

Difatti con la deliberazione n. 2 del 1995 delle Sezioni Riunite è stata fornita un'interpretazione del 4° comma dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 (che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche) nei termini che il controllo della Corte si estende a tutti i comuni senza distinzione di popolazione e che esso è affidato alla Sezione enti locali.

Nel piano delle rilevazioni sono state, quindi, previste analisi sulla gestione finanziaria dei comuni con popolazione fino ad ottomila abitanti, mediante l'esame dei conti consuntivi in sede periferica.

I comuni nel complesso hanno ben risposto alle richieste e, pur in base ad andamenti non del tutto uniformi nel territorio, sono stati assunti in carico dalle Delegazioni e dalle Sezioni regionali di controllo la gran parte dei consuntivi richiesti.

Tali atti sono stati raccolti dagli stessi uffici regionali presso i quali è stato avviato un programma di revisione e di informatizzazione dei dati contabili, ricorrendo in alcuni casi a tecniche di campionamento dei comuni da esaminare.

Nel complesso l'analisi dei dati finanziari relativa al biennio 1994-1995 è stata condotta su 1562 comuni sui 6775 con popolazione non superiore ad ottomila abitanti (pari al 23,06 %).

Si tratta di un campione che raggiunge quasi un quarto degli enti in esame e, quindi, di apprezzabile significatività.

Vi è da dire, tuttavia, che sussiste una certa disomogeneità della distribuzione per regione degli enti esaminati, difatti, mentre vi sono regioni per le quali si raggiungono elevatissime percentuali di acquisizione dei dati (Toscana, Friuli Venezia Giulia , Liguria) ve ne sono altre ove tali percentuali sono molto scarse (Abruzzo, Lombardia, Campania).

Si sono, quindi selezionati gli enti da trattare in modo da distribuirli uniformemente nelle province e nelle classi demografiche, costruendo un campione significativo.

Per ragioni facilmente intuibili connesse alla distribuzione territoriale del campione degli enti esaminati non si è ritenuto attuabile il consolidamento dei dati suddetti con quelli tratti dai consuntivi degli enti con popolazione superiore ad ottomila abitanti e, pertanto, in questa fase di avvio delle rilevazioni sui comuni inferiori i dati che li concernono formano oggetto della presente trattazione separata.

E' appena il caso di osservare che tale duplicità di indagini non discende da un convincimento della Sezione, che anzi ritiene che la riforma del controllo introdotta con la legge n. 20 del 1994, abbia voluto superare la diversa disciplina prevista per le amministrazioni comunali in base alla popolazione residente, ma da fattori contingenti che dovranno essere superati nel tempo.

La distinta trattazione per i comuni inferiori appare, comunque, congeniale allo svolgimento di talune considerazioni che si attagliano specificamente agli enti di piccole dimensioni

I comuni che qui rilevano sono suddivisi in sei classi demografiche che vanno dai comuni di minuscole dimensioni (meno di 500 abitanti) a quelli pur piccoli della 5° classe, per la parte sotto gli ottomila abitanti.

Enti di siffatta tipologia vanno incontro a particolari difficoltà che derivano dalla sussistenza di diseconomie dovute alle piccole dimensioni (vedi anche il paragrafo 1.7.3 della parte I).

Basti osservare in questa sede che lo stesso funzionamento degli organi istituzionali può diventare problematico negli enti più piccoli, nei quali è anche difficile destinare personale alle pur necessarie funzioni di supporto.

In effetti molte volte la sussistenza di tali enti più che trovare ragione nella effettiva necessità di erogare servizi a piccole comunità, che se non svolti nella forma consortile si rilevano ineluttabilmente antieconomici, è motivata dal non voler frustrare il sentimento di appartenenza a collettività che pongono le radici in risalenti periodi della storia nazionale.

L'esame delle risultanze poste in osservazione terrà, quindi, conto di questa ottica particolare volta alla evidenziazione di fenomeni, sinora poco osservati, che si connettono con le esigue dimensioni degli enti.

7.1 Entrata corrente

La somma degli accertamenti in conto competenza dei tre titoli dell'entrata corrente per il complesso dei comuni esaminati assomma nel 1995 a 4.850,5 miliardi e fa rilevare, rispetto all'esercizio precedente, una crescita del 3,04 %.

L'analisi del rapporto di composizione delle entrate correnti pone in evidenza i seguenti dati:

Titolo	eserc. 1994	eserc. 1995
ent. tributarie	34,05	34,78
extratributarie	17,34	17,76
trasferimenti	48,61	47,46
TOTALE	**100,00**	**100,00**

Dalla tabella sopra riportata si rileva che anche presso i comuni inferiori è in atto una tendenza all'affermazione di maggiori livelli di autonomia finanziaria; infatti le entrate proprie guadagnano nel biennio oltre un punto rispetto a quelle trasferite.

Raffrontando tale dato con quello relativo ai comuni superiori si rileva che questi ultimi raggiungono nell'esercizio 1995 più elevati livelli di autonomia in quanto le entrate trasferite si attestano sul 42,66 % del totale contro il 47,46 % qui rilevato. Tale differenza di circa cinque punti può trovare, comunque giustificazione nella minore possibilità di manovra fiscale e tariffaria dei comuni più piccoli.

Venendo all'esame dei singoli titoli di entrata si rileva che quelle tributarie assommano quanto agli accertamenti in conto competenza a 1.686,8 miliardi con un tasso d'incremento del 5,23 %.

Applicando a questi dati gli indicatori finanziari, di cui la Sezione fa tradizionalmente uso, si rileva che la pressione tributaria si attesta sulle 390 mila lire pro capite e l'indice di autonomia tributaria raggiunge il 34,78 %.

Tali valori sono ben al di sotto rispetto a quelli rilevati dal complesso dei comuni maggiori ove la pressione tributaria raggiunge le 546 mila lire pro capite e l'indice di autonomia tributaria il 38,42 %.

Più adeguato appare il confronto con i dati della classe quinta dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, ove gli indici in esame raggiungono rispettivamente le 385 mila lire ed il 38,64 %.

Esaminando il dato dei comuni inferiori in base alla ripartizione in classi demografiche si rileva che sono quelli più piccoli a far rilevare le maggiori percentuali di incremento. Tale fenomeno appare speculare a quello osservato per i comuni superiori (parte II paragrafo 2.4).

Per quanto concerne il titolo II dell'entrata corrente ove sono iscritti i trasferimenti a diverso titolo conferiti ai comuni, si rileva una crescita contenuta nel biennio (0,60 %) e l'importo complessivo degli accertamenti nell'esercizio 1995 raggiunge i 2.301,9 miliardi.

La pur lieve crescita di cui ora si è detto si oppone, come tendenza, a quanto rilevato relativamente ai comuni superiori ove gli accertamenti flettono dell'1,88 %. Le ragioni di tale differente andamento devono essere almeno in parte addebitate all'applicazione dei parametri obiettivi per il riequilibrio dei trasferimenti statali (sul punto si veda l'analisi particolare al paragrafo 4.6.2. di questa Parte).

Esaminando il dato con riferimento alle classi demografiche si nota che solo nella 4° si rileva l'invarianza del dato, mentre gli aumenti più significativi si riscontrano nei comuni più piccoli (4,16 %).

Ponendo a confronto il dato degli accertamenti in esame con quello della popolazione si rileva che i trasferimenti pro capite si attestano sulle 532 mila lire, quota questa inferiore alle circa 596 mila lire pro capite rilevate in media nei comuni più grandi.

Gli accertamenti del titolo III, relativo alle entrate extratributarie, assommano per gli enti esaminati a 861,7 miliardi e fanno rilevare un andamento in crescita del 5,58 %.

Passando a rilevare il livello di realizzazione degli accertamenti in conto competenza dei tre titoli dell'entrata corrente si osserva che questo raggiunge nell'esercizio 1995 il 74,41 % a fronte del 73,02 dell'esercizio precedente.

Analizzando tale rapporto partitamente per ogni titolo dell'entrata corrente si rilevano per l'esercizio 1995 i sottoelencati valori:

Entrate tributarie	*59,46 %*
entrate extratributarie	*62,18 %*
trasferimenti	*89,93 %*

Dal confronto di tali rapporti con quelli omologhi relativi ai comuni più grandi (nell'ordine 62,60 %, 63,55 % e 90,69 %), si rileva che sono di poco maggiori le difficoltà alla realizzazione delle entrate correnti per gli enti inferiori.

Per quanto concerne la situazione dei residui attivi si rileva che per il complesso delle entrate correnti al termine dell'esercizio 1995 per gli enti esaminati, questi ammontavano a 1.571,1 miliardi, decrescendo del 5,24 %.

La tendenza allo smaltimento dei residui di parte corrente, rilevata nel complesso, non è tuttavia omogenea nei tre titoli, difatti mentre decrescono i residui provenienti dalle entrate tributarie (-0,51 %) e dai trasferimenti (-21,95 %) aumentano quelli dovuti ad entrate extratributarie (1,31 %). Tale tendenza è comune nelle grandi linee ai comuni superiori ove per il titolo III l'accumulo di residui avviene con andamento più marcato (7,81 %).

7.2 Spesa corrente

La spesa corrente dei comuni inferiori esaminati ammonta in termini di impegni di competenza a 4.260,3 miliardi con 985 mila lire di impegni per abitante ed un tasso di incremento pari al 3,10 %, superiore, quindi al tasso d'inflazione programmato, ma inferiore al reale andamento inflattivo del 1995.

Va notato al riguardo che l'incremento si rileva più elevato negli enti di piccole dimensioni (classi 0 e 1) e che, comunque risulta nel complesso inferiore in termini percentuali a quello dei comuni più grandi.

I pagamenti in conto competenza dimostrano un andamento in crescita più accentuata di quello dei correlativi impegni (6,00 %) ed il tasso di realizzazione raggiunge il 79,78 %.

La mole dei residui passivi da riportare al termine dell'esercizio 1995 ammonta a 1.247,3 miliardi, decrescendo dell'8,07 % rispetto all'esercizio precedente.

Nel complesso si rilevano sul versante della spesa corrente tendenze alla realizzazione degli impegni ed allo smaltimenti dei residui sostanzialmente in linea con quelle osservate nei comuni più grandi.

Un'attenzione particolare negli enti di piccole dimensioni deve essere dedicata alla spesa per il personale, in quanto essa presenta caratteristiche di rigidità ed incomprimibilità tali da ridurre i margini di azionabilità delle politiche di bilancio.

Gli impegni relativi alla spesa per il personale negli enti in esame ammontano nell'esercizio 1995 a 1.586,6 miliardi e fanno rilevare un incremento del 2,66 %, percentuale questa superiore a quella osservata negli enti superiori. I correlativi pagamenti totali assommano a 1.568,8 miliardi ed aumentano del 2,58 %.

La spesa per il personale per abitante in termini di impegni raggiunge quasi le 367 mila lire e le 363 mila in termini di pagamenti.

Passando a rilevare l'incidenza di tale spesa sul complesso di quella corrente si osserva che questa passa dal 37,24 % del 1994 al 37,40 % del 1995, mostrando un andamento in crescita, pur contenuto, che si contrappone alla tendenza evidenziata nei comuni superiori.

Analizzando tale dato con riferimento alle classi demografiche si rileva che i valori più elevati si riscontrano nei comuni più piccoli (classi 0, 1 e 2) ove la spesa del personale assorbe quasi il 40% di quella corrente.

7.3 Gestione degli investimenti

Il complesso delle entrate del titolo IV e della categoria II del titolo V, depurate dalle partite a carattere esclusivamente finanziario (ammortamenti e movimenti di fondi), che costituiscono l'insieme delle fonti di finanziamento della spesa in conto capitale degli enti locali, si rileva che le stesse assommano, in termini di accertamenti in conto competenza, a 2.101,4 miliardi per l'esercizio 1995 e fanno registrare un decremento dell'1,57 % rispetto all'esercizio precedente.

La tendenza sopra osservata si oppone a quella rilevata, per lo stesso esercizio, per i comuni maggiori ove si assiste ad un rilancio della provvista di fondi per nuovi investimenti.

Il tasso di realizzazione delle entrate in esame raggiunge nel 1995 il 41,61 %, valore non elevato, anche se si assiste nel biennio ad un andamento in crescita delle riscossioni in conto competenza (23,05 %).

Le difficoltà della realizzazione delle entrate in esame, che come è noto sono correlate alla loro natura, comportano una notevole propensione all'accumulazione di residui che al termine del 1995 ammontano a 2.477,7 miliardi, pur decrescendo del 16,44 %.

Il totale del titolo relativo alla spesa in conto capitale, anch'esso depurato dalle partite meramente finanziarie, per l'esercizio 1995 fa registrare impegni in conto competenza pari a 2.193,3 miliardi, con un decremento del 7,12 %.

La quota pro capite di nuove iniziative d'investimento raggiunge, quindi le 507 mila lire nel 1995.

I relativi pagamenti in conto competenza assommano a 387,2 miliardi ed aumentano del 35,00 % ed il tasso di realizzazione raggiunge appena il 17,65 %.

Ponendo a confronto i dati della gestione di competenza delle entrate e delle spese del comparto degli investimenti si rileva una differenza di maggiori spese impegnate pari a circa 92 miliardi, mentre tendenzialmente il saldo tra tale poste dovrebbe essere in pareggio.

Il fenomeno si manifesta comunque in termini modesti e potrebbe trovare ragione nell'autofinanziamento attraverso economie dell'esercizio in corso.

Venendo, infine, all'esame dei residui passivi, si rileva che questi ammontano al termine del 1995 a 5.673,8 miliardi e decrescono del 9,64 % rispetto all'esercizio precedente.

Confrontando il dato relativo a tali residui con quello omologo di parte attiva si rileva una differenza di ben 3.196,1 miliardi di maggiori residui passivi.

Tale fenomeno appare di ragguardevoli dimensioni se posto in raffronto con gli ordini di grandezze del comparto degli enti esaminati. In questa sede, può osservarsi esclusivamente che ciò discende dal fatto che le procedure di realizzazione sono molto più rapide sul fronte dell'entrata rispetto a quello delle spesa e che analoga situazione si riscontra ricorrentemente per i comuni superiori.

8. Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali - esercizio 1996

In aggiunta alle prospettazioni ed analisi della gestione finanziaria per l'esercizio 1995 di cui si è fin qui dato conto, si espongono di seguito prime valutazioni relativamente all'esercizio 1996, per il quale mancando la documentazione ufficiale, la Sezione si è avvalsa per la prima volta ed in via sperimentale dei dati di cassa di pertinenza della Ragioneria Generale dello Stato.

Tali dati vengono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della R.G.S. che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Il sistema della Sezione enti locali, invece, ha una propria autonomia, in quanto la base di dati su cui si fonda è tratta direttamente dalle scritture di consuntivo degli enti locali che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale si rilevano i dati della finanza locale.

Prima della utilizzazione dei dati di cassa della R.G.S. si è posto il problema della loro confrontabilità con quelli -tratti dai conti consuntivi degli enti con popolazione superiore agli ottomila abitanti- tradizionalmente impiegati dalla Sezione.

Per svolgere le necessarie verifiche a riguardo sono stati messi a confronto, con riferimento all'esercizio 1995, i dati di consuntivo di pertinenza della Sezione relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti della 10° ed 11° classe demografica con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.

E' opportuno segnalare al riguardo della significatività del campione prescelto che questo si compone di 12 enti che in termini di popolazione raggiungono i 9.599.982 abitanti, pari al 23,71% del totale della popolazione dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti (1326 enti).

Anche dal punto di vista finanziario il campione in esame appare di apprezzabile significatività, in quanto il totale delle entrate correnti di essi raggiunge i 18.449 miliardi ed è, quindi pari al 34,45% dell'universo dei comuni superiori (le cui entrate correnti assommano a 53.542 miliardi).

Ponendo a confronto, nell'ambito del campione, il totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio 1995 tratti dal sistema della Sezione con gli omologhi dati di cassa R.G.S. si rilevano scostamenti di entità trascurabile, difatti le maggiori differenze riscontrate esaminando partitamente ciascuno di tali enti raggiungono il 4,06 % e comportano una differenza di circa 46 milioni, mentre in due comuni gli importi sono pressochè coincidenti. La differenza complessiva ammonta a circa 72,5 milioni che rappresenta poco meno del 0,4 % del totale delle riscossioni delle entrate correnti delle 12 città in esame.

Analizzando gli scostamenti con riferimento a ciascun titolo dell'entrata corrente si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso di tali entrate, ma ancora tali da non destituire di attendibilità i dati in argomento.

Compiute questa breve premessa necessaria per ponderare tale attendibilità, si può passare ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 1996 secondo i dati del sistema R.G.S..

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. e cioè 8.034 comuni su 8.103 (senza distinzione di popolazione) assomma a 73.525 miliardi, rimanendo pressochè immutato rispetto al 1995.

Il confronto tra i dati del 1996 e quelli dell'esercizio precedente è stato effettuato sempre avvalendosi dei dati R.G.S.; è necessario avvertire al riguardo che nel biennio si rilevano pur minime modificazioni della base di dati (8.007 comuni nel 1995).

Le riscossioni di tributi per il complesso dei comuni assommano nel 1996 a 27.186,3 miliardi e non fanno registrare variazioni di rilievo nel biennio (+ 0,18).

I trasferimenti correnti assommano a 29.442,9 miliardi in termini di cassa e fanno registrare una flessione del 5,71%.

Le riscossioni delle entrate extratributarie (titolo III) raggiungono nel 1996 i 16.896 miliardi a fronte dei 15.176 miliardi del 1995 (+11,33 %). Trova così conferma la tendenza ascendente delle entrate extratributarie riscontrata nel biennio 1994-1995.

Per il biennio 1995-1996 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate tributarie	*36,90*	*36,98 %*
Trasferimenti	*42,46*	*40,04 %*
Entrate extratributarie	*20,64*	*22,98 %*

Confrontando i dati dei due esercizi si rileva che gli scostamenti più evidenti riguardano proprio il titolo III che guadagna oltre due punti, mentre si riducono in modo corrispettivo i trsferimenti. L'andamento in crescita del titolo è una tendenza rilevata dalla Sezione relativamente ai comuni superiori sin dal biennio precedente.

Quanto alla spesa corrente la tendenza che si rileva per il complesso dei comuni esaminati è in aumento; nel 1995 i pagamenti per la spesa corrente ammontano a 69.077 miliardi, con variazione del 6,81 %.

Sempre in termini di cassa, la spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni un incremento del 4,73 % e raggiunge i 23.150,7 miliardi di pagamenti nel 1996, quella per acquisto di beni e servizi raggiunge nel 1996 i 26.306,5 miliardi con un aumento dell'11,5 %.

Passando al versante della spesa per investimenti si rileva che il totale dei pagamenti di spesa in conto capitale ammonta nel 1996 a 28.810 miliardi con un aumento del 19,71 %.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) raggiungono, sempre in termini di pagamenti, i 16.707,6 miliardi nell'esercizio 1996 aumentando del 13,02 %.

Si conclude ponendo a raffronto, per il 1996, i dati della parte attiva con quelli della parte passiva dei bilanci. Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un avanzo di 4.448,2 miliardi contro gli 8.865,5 del 1995 (-49,82 %).

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un disavanzo di 6.346,9 miliardi, a fronte dei 4.265,6 dell'esercizio precedente (aumento del disavanzo del 48,79 %).

PAGINA BIANCA

PARTE III

1. Indagini di controllo

1.1 Gestione della viabilità provinciale

1.1.1 Le finalità per cui la Sezione ha inserito, nel programma di controllo sui risultati di gestione degli enti locali, quelli relativi al servizio della viabilità provinciale, sono principalmente due.

La prima è che questo servizio, assumendo ad oggetto tutta l'attività relativa alle strade - beni demaniali in uso alla collettività - consente la considerazione sia della gestione dell' investimento, sia di quella dell'esercizio stradale.

La seconda è che, venendo la rilevazione riferita anche al servizio strumentale degli investimenti, questa si è potuta estendere oltre l'arco temporale di un anno ed abbracciare opportunamente un periodo che comprende in sé la programmazione dei lavori stradali, anche attraverso il loro inserimento nel bilancio pluriennale; documento quest'ultimo alla cui redazione gli enti locali erano tenuti in virtù dell'art.1 del D.P.R. n. 421 dell'anno 1979 in vigore fino all'anno finanziario 1996 (cioè il precedente ordinamento contabile, sostituito ora dal d.l.vo n. 77 del 1995 sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Posto che spetta alla Corte dei conti, ai sensi dell'art.3,comma 4 della legge 14.1.1994, n.20, di accertare i risultati dell'attività amministrativa, facendone valutazioni comparative di modi, tempi e costi del suo svolgimento, l'impostazione dell'indagine qui in discorso ha mirato appunto a tali accertamenti, ed in particolare poi a valutare, nei modi che si vedranno, la tempestività e la congruità della programmazione tecnica e finanziaria, l'efficacia dell'azione nella realizzazione degli obiettivi, l'efficienza della stessa nei due settori della gestione stradale, nonché a tentare una comparazione tra taluni dati significativi. Secondo i criteri che informano il controllo di gestione interno e quello sui risultati di gestione, di competenza della Corte dei conti, la rilevazione condotta non si è avvalsa delle note voci della contabilità finanziaria - quantunque abbia attinto a vari suoi contenuti -, bensì di quelle innovative della contabilità patrimoniale-economica, con un correlativo mutamento terminologico, il quale allinea ora le espressioni necessarie a rappresentare i fenomeni di gestione con quelli della contabilità economica di tipo aziendalistico.

Infatti, in luogo delle spese in conto capitale (categoria finanziaria) si parla qui di *investimento* (per indicare i costi di costruzione, ricostruzione, ampliamento, riassetto e manutenzione straordinaria di tipo ricostruttivo delle strade, sostenuti sia in economia, sia per commesse d'appalto o in concessione, con l'aggiunta in ogni caso di quote di costi indiretti e comuni), ed in luogo delle spese correnti (categoria finanziaria) si adopera il termine di *esercizio* (per indicare i costi occorsi per la tenuta in uso delle strade: per personale, beni e servizi, utenze varie, ammortamento, interessi passivi, quote di costi comuni).

E' secondo questi criteri che l'indagine, e la connessa rilevazione, sono state portate sul servizio di viabilità di tutte le province d'Italia, ad eccezione di quelle auto-

nome di Trento e Bolzano (in tutto 100 enti, compresi quelli di più recente istituzione), e all'uopo sono stati inviati ad esse due distinti questionari riferiti rispettivamente agli investimenti stradali, per gli anni 1994/1996, e all'esercizio stradale, per gli anni 1995/96.

1.1.2 I quesiti rivolti hanno riguardato, per gl'investimenti, i modi, i costi, i tempi di programmazione e quelli di esecuzione delle opere; per l'esercizio, oltre alla medesime informazioni, l'indicazione delle strade fuori esercizio o sclassificate, il volume di traffico, l'incidenza di oneri straordinari o eccezionali sopportati ed eventuali proventi conseguiti.

In particolare, per la rilevazione dei costi dell'uno e dell'altro settore di gestione i dati sono stati richiesti, in riferimento alla nuova struttura del bilancio recata dal citato d.l.vo n. 77 del 1995 sul nuovo ordinamento contabile locale (in particolare commi 5, 8 e 9 dell'art.7) attraverso una simulazione contabile di *centri di costo*, vale a dire riferendo le spese d'investimento proporzionalmente al numero dei chilometri ultimabili (programmati) e ultimati (realizzati) negli anni di riferimento, ripartendo analiticamente le quote di spesa così ricavate tra i fattori produttivi che congiuntamente concorsero all'investimento, e infine caricandole di quote di spese terminali e comuni. Analogamente si è operato per i costi effettivi relativi all'esercizio stradale, dove tutte le spese occorse per tenere le strade aperte al traffico sono state ripartite tra i fattori che insieme concorsero a tale servizio, e infine vi sono state aggiunte quote di spese indirette e comuni. La rilevazione connessa alla presente indagine -è stata assisa sulla fase intermedia della *liquidazione*, come quella che più si mostra aderente alla contabilizzazione e all'accertamento dei suddetti costi, e che peraltro non figura nei conti consuntivi. E va sottolineato come proprio questo grado di distacco preso dalla contabilità finanziaria, e con ciò stesso dalla lungaggine imposta da quell'*iter* molto formalizzato che è la resa del conto di bilancio a questa Sezione, ha reso possibile, per la prima volta, la rimarchevole innovazione dell'inserimento di dati di costo relativi all'esercizio immediatamente precedente a questa relazione, ossia il 1996. Difatti questi dati si son potuti richiedere alle province, perché erano attingibili dalle scritture contabili sistematiche e cronologiche, tosto che si fosse chiuso l'anno 1996, e senza dover attendere la loro confluenza nel conto di bilancio.

1. 1. 3 La Sezione ha potuto imprimere tale modello alla rilevazione in forza delle seguenti disposizioni di legge:

secondo l'art.5 del d.l.vo n.29 del 23.3.1993, l'organizzazione dei servizi di un ente comprende, fondamentalmente, i servizi strumentali (nella fattispecie le funzioni dell'amministrazione generale e, specificamente, gli investimenti nelle strade), ed i servizi finali, destinati all'uso della collettività (nella fattispecie l'esercizio delle strade);

per gli artt. 5 e 18 i dirigenti sono tenuti ad effettuare, in ciascuna branca che opera mediante servizi particolari, le analisi dei costi tenendo distinti i due predetti servizi;

il bilancio preventivo per il 1997, che era in corso di compilazione, per la prima volta secondo lo schema del nuovo ordinamento contabile, nel medesimo periodo di svolgimento dell'indagine, poteva costituire per gli enti interessati una rimarchevole falsariga e un'indubbia guida applicativa nel costruire gli schemi di centri di costo per le gestioni stradali, in quanto detto schema di bilancio è costruito proprio su una ripartizione delle spese per centri di servizio o di costo, vale a dire facendovi affluire le spese individuanti i fattori produttivi caratteristici (surrichiamati commi 5, 8 e 9 D. 77 del 1995)

la Corte, in base alla menzionata legge n.20 del 1994, ha facoltà di richiedere ogni dato o informazione sui risultati di gestione, nelle guise che reputi utili per il controllo, fornendo all'occorrenza anche propri criteri e parametri di rilevazione.

Da un angolo visuale più ampio, quello del controllo sull'amministrazione e la gestione complessivamente considerate, l'indagine si è collegata -oltre che alla verifica occasionale che l'intera attività si fosse svolta all'interno di regole di legalità - all'intento di ottenere una somma di precipue informazioni per accertare dettagliatamente il grado di regolarità intorno a questi aspetti particolari dell'andamento amministrativo:se la programmazione, oltre che l'enunciazione qualitativa delle opere, abbia stabilito la loro quantificazione, dandosi come obiettivi esecutivi il numero di chilometri di manufatti che si sarebbero ultimati, quali investimento, entro ciascuno degli anni del triennio;in difetto o lacunosità di siffatta programmazione, in quale anno antecedente a quello di prima ultimazione delle opere considerate (1994), risulta avvenuto il primo stanziamento di bilancio;in ogni caso, in numero di chilometri comunque realizzati come investimento, o "lavorati" nel triennio;se la realizzazione , in rapporto alla rete stradale esistente, al bisogno medio di circolazione stradale intercomunale, e quindi all'eventuale bisogno aggiuntivo di infrastrutture stradali avvertito nel momento storico osservato, può dirsi che sia stata adeguata e tempestiva; quali scostamenti si registrino tra il numero di chilometri programmato come investimento e quello concretamente realizzato;se le opere siano state o no collaudate; se dopo il tempo di attesa per l'investimento (costruzione, ricostruzione, manutenzione straordinaria, interventi vari), sia seguita o no l'apertura al traffico; se le risorse finanziarie destinate alle opere siano state utilizzate e in quale misura; quale, in relazione all'altitudine del territorio percorso dalle strade (classi altimetriche), al clima ivi prevalente e ai materiali utilizzati, sia stato il costo unitario d'investimento (a chilometro), sia come costo programmato, sia come costo effettivo; quale variabilità caratterizzi i costi effettivi d'investimento; quali scostamenti si registrino tra il costo unitario programmato e quello effettivo accertato; quale, in rapporto all'impiego di personale, di macchine, di utenze varie, ecc. sia stato, entro ciascuna classe altimetrica, il costo unitario di esercizio a chilometro; quale anche il costo unitario in rapporto alle unità di traffico; quale struttura, per fattori componenti, abbia avuto il costo d'esercizio; quale grado di variabilità si registri nei costi d'esercizio accertati; quale sia stato nel caso di lavori abbandonati o sospesi a tempo indeterminato il costo-valore capitalizzato perduto; e a quale soggetto questo s'imputi; se vi siano strade chiuse al traffico o declassate e per quali ragioni.

Un obiettivo collaterale che si è collegato all'indagine in parola è stato quello di verificare in qual misura sia stato adempiuto l'obbligo, entro il 31.5.1996, dell'iscrizione negli inventari e nei conti demaniali di questa specie di beni, conformemente agli artt .72 e 116 del d.l.vo n.77 del 1995 (obbligo prorogato a quella data dalla legge n.539 del 20.12.1995).

L'importanza di tale verifica è invero duplice, in quanto oltre ad accertare l'iscrizione di tali beni nelle scritture contabili, secondo l'obbligo, è volta ad assodare retrospettivamente che si sia costituita in fatto, su questo punto specifico, la saldatura tra la contabilità finanziaria e la contabilità patrimonial-economica, la quale è uno degli effetti pratici più rilevanti del nuovo ordinamento contabile introdotto dal d.l.vo n.77 del 1995. In altri termini, qualsiasi erogazione finanziaria, acquisitiva di un bene demaniale, rappresentata finora solo come spesa in conto capitale, deve adesso trovare

un'equivalente registrazione, a valore, nel sistema delle scritture patrimoniali (demaniale), affiché resti documentato che al dispendio avvenuto si contrappone di regola un costo-valore di non minore entità (equivalenza economico-finanziaria).

Peraltro la Sezione ha inteso corroborare la propria indagine acquisendo un'apposita relazione da parte dei collegi di revisione dei conti, al fine di sapere quali siano stati, dal loro punto di vista, i criteri di programmazione e d'indirizzo seguiti dall'amministrazione in tema di viabilità, nonché di conoscere e valutare le proposte e gli eventuali rilievi formulati a riguardo da parte dei collegi.

1. 1. 4 Una rilevazione cosiffatta, basata per la prima volta sui canoni innovativi del controllo di gestione, non poteva non incontrare difficoltà, sia da parte della Sezione, sia da parte degli enti che ne sono stati interessati.

Le difficoltà incontrate dagli enti nella compilazione dei questionari, stando a quel che dagli stessi è stato in vari modi rappresentato, sono state principalmente le seguenti:

a) la determinazione preventiva delle quote di stanziamenti in proporzione dei chilometri di strade per cui si era programmato l'investimento, a motivo della carenza di dati storici presso gli uffici tecnici e dell'impreparazione a siffatto genere di ricerca; una medesima carenza di dati, di entità però assai minore, è emersa per la determinazione delle quote finanziarie poi assorbite dai manufatti realizzati;
b) l'impossibilità di fare riferimento, in diversi casi, a dati programmatici, essendosi trattato di interventi contingenti, dettati da ragioni di urgenza e fuori di ogni schema di programmazione;
c) la ripartizione di costi comuni, e le susseguenti imputazioni di quote di competenza (economica) ai due servizi della viabilità;
d) i contrattempi incontrati nel dare le risposte, per avere gli enti stessi cominciato la compilazione dei questionari solo verso la fine di febbraio 1997 (il 28 febbraio c.a. era il termine assegnato dalla Sezione per la compilazione e trasmissione dei questionari, inviati fin dal 10 ottobre 1996), essendosi frapposto l'impegno del personale per la redazione del bilancio preventivo 1997;
e) in alcune province il cambiamento di dirigenti dell' ufficio tecnico o di quello di ragioneria;
f) il dover fornire dati triennali anziché annuali.
g) il calcolo dell'ammortamento d'esercizio (reale);
h) l'impossibilità di ragguagliare ad opere espresse in chilometri quelle effettuate su pertinenze o su tratte aventi una limitatezza zonale (opere di sostegno, riparazioni di ponti, allargamento di curve, riassetti di frane, palificazioni, barriere paramassi, ecc., tutte indicate come interventi puntuali).

La Sezione non ritiene - anche per ciò che si dirà meglio in seguito - di poter ascrivere soltanto alle amministrazioni provinciali quel che prima di tutto è emerso dallo spoglio dei questionari, di non avere cioè esse curato attraverso gli anni una programmazione quantificata della costruzione, ricostruzione e manutenzione straordinaria delle strade.

Difatti esse hanno sostenuto, quasi generalmente, che la programmazione quantificata s'imbatte in notevoli ostacoli pratici, per la quantità d'incombenze amministrative connesse che condizionano lo sviluppo d'ogni realizzazione (PRG, nulla-osta,

autorizzazioni, pareri, ecc.), sicché la stessa assunzione degli impegni finanziari non viene operata che a progettazione inoltrata, con inevitabili conseguenti anomalie; e, soprattutto, che le analisi di costi e di risultati, secondo parametri quantificati, pur previste dal d.l.vo n.29 del 1993, avrebbero però trovato attuazione - secondo laloro opinione - solo con le applicazioni del d.l.vo 77 del 1995, e non prima: una linea esplicativa che tutto sommato, e particolarmente la transizione in corso tra il vecchio ordinamento contabile e quello introdotto col d.l.vo n. 77 del 1995, viene ravvisata dalla Sezione non più che come riferita a fatti di considerabile influenza circostanziale.

D'altro canto, non può la Sezione non rilevare che le disposizioni del d.l.vo n. 29 erano in vigore fin dall'anno 1993, che la prescrizione del bilancio pluriennale, nel quale doveva trovare inserimento una programmazione anche annuale supportata da dati fisici quantitativi, era da tempo obbligatoria in forza dell'art.1 del D.P.R. n. 721 del 1979 (ordinamento contabile in vigore invero fino al 31.12.1996), e che infine il lasso di tempo concesso alle amministrazioni per fornire le risposte (dal 15.10.1996 al 28.2.1997, termine quest'ultimo di fatto tenuto aperto, per le cicostanze eccezionali, fino al 31.5.1997) consentiva loro l'applicazione delle nuove tecniche rilevative, tanto più che i dati finali dell'esercizio 1996, da riclassificare, erano - secondo le istruzioni inviate agli enti stessi - rilevabili dalle scritture chiuse al 31.12.1996, senza dover attendere la loro confluenza per le vie formali nel conto consuntivo.

In altre parole, la divaricazione tra l'impostazione dell'indagine data dalla scrivente, e come essa è stata limitatamente seguita dagli enti, è questa: la Sezione ha voluto praticare, ipotizzando una programmazione di tempi e di costi da parte di questi, una richiesta di dati "a valle", cioè dei dati quantitativi che consentissero di stabilire i tempi reali dell'azione e attuare uno spettro dei costi effettivamente occorsi per una data quantità di opere (non quindi, genericamente, i tempi e le *fasi* di un'opera, ma quanti chilometri di lavori erano ultimabili e furono poi ultimati nel triennio, lo scostamento tra il programmato e l'eseguito, il costo complessivo liquidato e quello unitario, considerati nei loro componenti analitici includenti anche le voci terminali dei costi, così da consentire altresì delle comparazioni e in definitiva delle valutazioni di efficacia, efficienza e qualità dell'andamento amministrativo).

A tale riguardo giova considerare - per inciso - come la rilevante importanza che la Corte dei conti valuti, secondo l'art. 3, comma 4, della legge n.20 del 1994, i costi dell'operato amministrativo stia nell'accertamento delle *variazioni* dei costi stessi nel tempo e nello spazio, affinchè possa accertarsi qual governo ne abbiano gli amministratori per una conduzione dell'attività che risulti complessivamente efficiente. In quest'obiettivo innovativo - conseguibile però con un'impostazione analitica della ricerca contabile all'interno degli enti e con il ruolo primario del controllo di gestione interno - va ravvisata la particolare *ratio* della norma in questione.

Le province, per contro, si sono trovate piuttosto ferme, in gran parte, sulla tradizionale enunciazione di una programmazione "a monte", quasi esclusivamente finanziaria, che è quella basata sulla legge n. 155 del 1989 e che ha come suo fulcro il piano finanziario dell'investimento, documento dimostrativo di quali risorse finanziarie assicurino il rimborso dei mutui contratti, mentre nulla mostra circa il modo e il tempo in cui *s'impiegano* quei mutui e quali obiettivi concretamente individuati e determinati si vogliano raggiungere.

In tal modo non si è tanto trattato di programmazione vera e propria, quanto della predisposizione di strumenti finanziari, da acquisire per gli effetti divisati, ma scevra del supporto di una visione unitaria tecnico-amministrativa atta a garantire il conseguimento degli obiettivi, e nella quale soltanto risiede il raziocinio della programmazione.

Purtroppo deve dirsi che per molte fattispecie vagliate è venuto meno un termine capitale della valutazione obiettivo/risultato, ossia la programmazione quantificata, che di quella valutazione costituisce - nel caso di risultati numerabili - il primo parametro concreto. In sostanza dal mancato inserimento delle previsioni di spesa nel bilancio pluriennale, dall'indeterminatezza previsiva delle poste del bilancio annuale, e per la mancanza di coordinamento tra uffici di ragioneria ed uffici tecnici per una calcolazione economico-tecnica degli interventi, non solo metrica e volumetrica, si deduce facilmente come i costi dell'investimento stradale abbiano avuto, per gli enti incorsi in queste irregolarità e disfunzioni, un andamento incontrollato, perché privo del presidio-guida del costo programmato (anche unitario), e fomite di sicuri aggravi di spesa e della probabile formazione di debiti fuori bilancio.

Non è possibile qui sottacere che, di riflesso, la desuetudine del bilancio pluriennale, le notevoli carenze organizzative e funzionali, il difetto di livelli minimi di coordinamento, nonché evasivi comportamenti del personale preposto agli uffici, sono risultati poi i fattori sottostanti e più rigidi, che a molti degli enti posti a controllo non hanno consentito di possedere elementi e dati adeguati per approntare risposte tempestive e persuasive alle richieste formulate.

Secondo il convincimento della Sezione, invece, le analisi dei costi, in vista anche dell'imminente pieno vigore del d.l.vo n.77 del 1995, dovevano già trovarsi nella prassi predispositiva voluta e dal d.l.vo n.29 del 1993 e necessaria alla prima compilazione del bilancio preventivo 1997, e potevano trarsi da una collaterale contabilità analitica, come in verità non può che farsi sempre, poiché non dal bilancio nè dal conto del bilancio possono *per tabulas* evidenziarsi voci analitiche, ma è vero l'inverso, dato che proprio la struttura del bilancio e del consuntivo per centri di costo presuppone la prassi della contabilità analitica extra-bilancio, d'impronta economica.

Che poi non fosse cosa praticamente impossibile rannodare alle spese previste una programmazione di tipo fisico-quantitativo delle opere enunciate come obiettivo, è dimostrato dal raccordo fattone da n. 13 province - come si dirà in seguito - tra cui si citano, come abbastanza puntuali, quelle di Cremona, Oristano, Genova.

Anche i costi per ammortamento reale, uno dei componenti della contabilità economica, erano conosciuti e applicati dagli enti già per effetto dell'art.9 della L.24.4.1989, n.144, e successive modificazioni, sulla parziale copertura dei costi di alcuni servizi pubblici.

Notevoli sono stati i ritardi delle province di Chieti, Ferrara, Ancona, Campobasso, Isernia, Foggia, Rieti, Reggio Calabria, Vicenza, Pescara, Vercelli, Pavia, La Spezia, Belluno, Padova, Gorizia, Sondrio, Caltanissetta, Catania, Messina, Palermo, Nuoro, Sassari, Milano. In taluni casi, sono venuti in essere comportamenti a lungo ostativi (province di Venezia, Ascoli Piceno, Frosinone, Sassari). Omissivi alfine quelli delle province di Siracusa e Massa Carrara.

Rimarchevole è poi, per il profilo funzionale, che i questionari sono stati assegnati, pressoché generalmente, agli uffici tecnici-lavori pubblici, quasi fossero uffici a

competenza unica, e colà sono giaciuti per molto tempo, senza il pronto coordinamento, ad impulso dei segretari generali, con gli uffici di ragioneria.

Le province di Foggia, Massa Carrara e Ferrara hanno addirittura dichiarato uno stato di disorganizzazione dell'ufficio tecnico, che sarà a lungo ostativo di elaborazioni retrospettive.

A tutto ciò va aggiunto che in gran parte delle province è mancato l'effetto propulsivo che avrebbe indotto l'istituzione dei servizi di controllo interno di gestione previsti dal menzionato d.l.vo n.29 del 1993. Difatti, da una recente rilevazione conclusa dalla Sezione, in relazione alla quale sono pervenute le risposte di 73 province, è risultato che, quantunque sia decorso un quadriennio da quell'epoca, soltanto nel 42% di questi 73 enti i servizi predetti sono stati istituiti.

Ragionevole invece l'obiezione degli enti riguardo agli interventi zonali non ragguagliabili a chilometri, che la Sezione ha inteso escludere dalla rilevazione, poiché avrebbero comportato l'inserimento tra i parametri di rilevazione di una seconda unità di misura (volumetrica di lavori, o di entità percentuali rispetto al valore complessivo delle opere, ecc.), il che avrebbe complicato indubbiamente l'indagine, la quale, tutto sommato, è stata di primo approccio in questa materia, esperibile meglio per approssimazioni graduali. Sta di fatto che nel piano generale della rilevazione tali interventi hanno avuto una consistenza non elevata, e sono stati comunque utilizzati, in maniera diversa, per le informazioni generali ai fini del controllo.

A fronte comunque delle difficoltà in cui versavano le amministrazioni, per taluni versi comprensibili, specie nel dover seguire tardivamente criteri di coordinamento interno tra servizio tecnico e servizio contabile, si è reso necessario da parte della Sezione di moltiplicare gli interventi istruttori (154), attivare un'assidua collaborazione in via telefonica, e prorogare di fatto il termine assegnato, al fine di recuperare al massimo molte serie di dati che dapprima si presentavano indisponibili o indecifrabili.

Le difficoltà incontrate dalla stessa Sezione sono dipese dai ritardi e dalle incompletezze delle risposte; ma quelle di maggior consistenza si riferiscono alla concreta applicazione, nella fattispecie, delle disposizioni della legge n.20 del 1994 sul controllo successivo delle gestioni.

Anzitutto perché si è esperito come questo non possa non estendersi, naturalmente con investigazione più lunga ed ausiliata da accertamenti diretti, ai modi e agli strumenti amministrativo-tecnici predispositivi, concomitanti e terminali della gestione (ad esempio, programmazione finanziaria e tecnica, progettazione, contrattazione, collaudazione), oltre che al servizio finale, valutandone i gradi di legalità e regolarità; di poi perché l'accertamento dei costi e dei tempi dell'azione richiede di necessità di addentrarsi nelle problematiche tecniche di questi specifici aspetti gestori.

L'indagine condotta, di carattere iniziale e circoscritto, si è concentrata soprattutto sulla valutazione dei modi della programmazione e dei tempi impiegati per la realizzazione degli obiettivi, nonchè su quella dei costi, approfondendola di quanto è occorso; ma nel suo corso stesso sono emerse le impervietà nell'acquisire e valutare gli altri elementi sopraccennati.

Queste impervietà, analoghe del resto a quelle che fondatamente si sono rappresentate dalle province circa le procedure dell'azione amministrativa - e che sono per altri versi constatabili dalla Corte in diverse branche della pubblica amministrazione - derivano

per buona parte da fattori procedimentali e accidenti di percorso non sempre imputabili all'azione degli enti osservati.

Assai minori difficoltà si sono incontrate invece nella rilevazione dei costi effettivi d'esercizio, riguardanti cioè l'uso concreto delle strade, le quali difficoltà sono qui riferibili, più che ad altro, al periodo di transizione tra i due regimi contabili; ma sono state comunque complessivamente superate con le successive istruttorie.

1. 1. 5 A completamento ed integrazione dei dati relativi alla gestione del servizio di viabilità, si riporta ora quanto è risultato dalle apposite relazioni richieste ai collegi dei revisori delle province in tema di viabilità, indicando anche per rapide linee i rilievi e le proposte formulati nel periodo considerato.

Non hanno risposto alla richiesta i collegi delle province di :Cuneo, Sondrio, Brescia, Pavia, Belluno, Venezia, Pordenone, Udine, Ferrara, Parma, Piacenza, Forlì Cesena, Grosseto, Massa Carrara, Arezzo, Livorno, Pistoia, Siena, Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro-Urbino, Frosinone, Latina, Roma, Chieti, Pescara, Teramo, Isernia, Caserta, Brindisi, Bari, Foggia, Taranto, Matera, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Agrigento, Ragusa, Siracusa, Palermo, Nuoro, Sassari (n. 44 su 100)

Nella maggior parte delle relazioni pervenute si rilevano considerazioni sullo stato delle strade provinciali, indicazioni dei motivi della frequente inadeguatezza della rete stradale alle esigenze di una società in sviluppo, caratterizzata da un movimento di merci e persone pressoché interamente dipendente dal trasporto su gomma; rilievi formulati a seguito della constatazione di irregolarità o inadempienze; suggerimenti dati all'amministrazione per una più corretta gestione della cosa pubblica , ma anche apprezzamenti positivi e soddisfazione nei casi di corretta gestione e di recepimento delle proposte formulate.

Alcune relazioni risultano, invece, estremamente generiche e succinte, ed altre si limitano a riportare soltanto un'attestazione della regolarità della gestione.

Così, ad esempio, i revisori di Genova riferiscono di aver effettuato numerosi ed accurati controlli sul servizio di viabilità, anche sul campo, in occasione di lavori d'urgenza e/o di collaudi, e relativamente agli appalti, al rapporto costi risultati e alla regolarità delle procedure, senza rilevare irregolarità e, di conseguenza, senza formulare rilievi o proposte; il collegio di La Spezia sottolinea lo sforzo operato dall'amministrazione per superare il negativo rapporto risorse-obiettivi.

I collegi di Avellino, Como, Gorizia, L'Aquila, Lecco, Novara, Oristano, Vibo Valenzia e Viterbo hanno confermato o specificato meglio i dati inviati dalle amministrazioni senza alcun commento; per Cremona, Crotone, Oristano, Novara, Ravenna, Reggio Emilia e Verona è stata espressamente annotata la mancanza di rilievi e proposte sull'argomento negli anni considerati; i revisori di alcune nuove province hanno annotato la necessità per le rispettive amministrazioni, nel primo anno di vita, di far fronte ad interventi di manutenzione tralasciando, giocoforza, i progetti riguardanti costruzioni di nuove strade o manutenzioni straordinarie.

L'inadeguatezza delle risorse rispetto alle necessità e urgenze della rete viaria viene sottolineata da gran parte dei collegi; di segno contrario il rilievo dei revisori di Benevento che rilevano negli anni 1994 e 1995 notevoli risorse non utilizzate e traslate negli esercizi successivi evidenziando, però, nel contempo, l'intento dell'amministrazione

di un utilizzo più razionale ed economico sulla base di un'analisi della situazione della viabilità nel contesto generale e globale di tutto il territorio della provincia.

La mancanza di un'adeguata attività programmatoria viene rilevata nelle Province di Cagliari, Campobasso, Lecce, Mantova , Pisa e Rieti; a Trapani, difficoltà di progettazione da parte dell'U.T.P.; mentre nelle Province di Firenze, Milano e Trieste vi è un notevole divario tra previsioni definitive ed impegni effettivamente assunti e/o una notevole lentezza dell'ente nell'esecuzione dei lavori, talvolta, con notevole ritardo rispetto alla concessione del mutuo con la conseguenza che, per i mutui della Cassa Depositi e Prestiti, vengono pagate le rate di ammortamento senza l'utilizzo del mutuo stesso (Firenze e Milano); oltre alla lentezza nell'adozione degli impegni di spesa (Biella e Varese) e nella realizzazione dei lavori (Imperia,Torino), sono evidenziati i ritardi conseguenti alle difficoltà nella definizione delle pratiche di esproprio, che comportano aggravi degli oneri a carico degli enti (Asti, Alessandria e Savona) e sospensioni dei lavori (Lecce), nonché ritardi nei collaudi (Caltanisetta, Rieti).

E' stato rilevato in diverse province come la totalità degli investimenti abbia riguardato solo l'esecuzione di manutenzioni ordinarie e straordinarie(ad esempio, Rieti, Catania, Trapani, Enna); ed a Varese è stato censurato il sempre maggior ricorso agli appalti, anche, per le piccole manutenzioni.

Una critica avanzata dai revisori di Bergamo riguarda un investimento programmato dalla precedente amministrazione, considerato meno impellente di altri dalla nuova amministrazione e rinviato con conseguente inutilizzazione degli studi in precedenza compiuti; analoga critica per la provincia di Milano dove, nel periodo considerato, si sono succedute tre diverse amministrazioni con programmi e priorità non coincidenti.

L'organizzazione territoriale del servizio e la collaborazione con i comuni, anche se ancora poco sviluppata, sono state positivamente considerate dal collegio di Bologna, per la conseguente migliore utilizzazione di persone, mezzi e risorse; mentre la mancanza di inventari aggiornati e della valutazione dei beni utilizzati dal servizio non consente di determinare un costo attendibile per gli interventi ordinari, che normalmente vengono effettuati in economia.

Diversi collegi hanno rilevato che il dissesto delle strade determinato da manutenzione insufficiente, conseguenza spesso della limitatezza delle risorse finanziarie ed umane (.Milano),e, per alcuni, anche da calamità naturali (Asti, Alessandria, Lucca, Savona, Torino, Catania) non ha consentito l'attuazione dei programmi, dirottando le risorse umane e finanziarie disponibili all'urgenza del ripristino della viabilità e determinando la necessità di risorse sempre maggiori per il mantenimento di un livello costante ed accettabile del servizio.

E' stata posta in gran risalto la difficoltà, o meglio l'impossibilità, della valutazione del raggiungimento degli obiettivi e della efficienza, efficacia ed economicità dell'azione dell'amministrazione provinciale, in particolare nel settore della viabilità, determinata dalla mancata individuazione dei responsabili dei servizi , dalla mancata adozione della contabilità economica, che consente la rilevazione e l'analisi dei costi e rendimenti dell'attività dell'amministrazione, e dalla mancata attivazione della struttura interna di controllo (Cagliari, Catania, Napoli, Messina, Padova, Reggio Calabria, Verbano Cusio Ossola e Salerno, in quest'ultima provincia si sta attivando in quest' anno).

Non mancano, tuttavia, apprezzamenti positivi per alcune amministrazioni che, nonostante le ristrettezze finanziarie che hanno afflitto e affliggono i bilanci provinciali

hanno saputo garantire un accettabile livello qualitativo di manutenzione viaria (ad es. Rovigo, Verbano Cusio Ossola) o hanno ridotto l'indebitamento con l'autofinanziamento degli investimenti (Salerno, Milano) o hanno aumentato l'autofinanziamento (Treviso).

Sottolineato positivamente anche l'operato della provincia di Perugia,che ha provveduto alla separazione tra gestione politica e amministrativa ed a rinnovare il sistema informativo per seguire sia l'aspetto finanziario che quello economico e patrimoniale della gestione; della provincia di Modena che, adempiendo al ruolo di coordinamento impostole dalle norme, ricerca collaborazioni con i vari comuni allo scopo di cofinanziare lavori nelle strade provinciali degne d' interesse per gli specifici territori comunali; della provincia di Padova che ha provveduto ad eliminare i punti pericolosi ed a differenziare i percorsi commerciali da quelli dei centri abitati migliorando la scorrevolezza e la sicurezza stradale; della provincia di Verona che, negli anni 1995-96 ha progettato e attuato investimenti importanti per la viabilità sia di livello provinciale che indirettamente di livello statale, attraverso accordi di programma, con conseguente più efficace gestione delle limitate risorse; dell'Amministrazione di Terni che,mobilizzando al massimo le risorse disponibili,ha potuto attuare nuove opere e interventi di manutenzione.

Non può d'altronde sottacersi che molte relazioni si presentano alquanto scarne, limitandosi generalmente, come detto, a ripetere i dati trasmessi dalle amministrazioni o a trascrivere elementi sommari di carattere eslusivamente finanziario (collegi di Piacenza, Pisa, Varese, Mantova, Viterbo, Rovigo, Reggio Emilia, Genova, Crotone, Asti, Cremona, Bergamo, Catania, Gorizia, Catanzaro) - Il collegio di Taranto si è limitato a riempire uno specchio di spese tratte dai conti consuntivi (sic!), senza nulla argomentare. Il collegio di Catanzaro, sol perché insediatosi il 14.2.1997, ha fatto presente, supponendo esserci stato quasi un taglio della funzione amministrativa, di non poter relazionare sul controllo espletato dal precedente collegio.

In conclusione, dall'esame delle sole relazioni pervenute (n. 56), si compone un quadro (naturalmente parziale) moderatamente positivo del ruolo di questi collegi in tema di viabilità, il quale è caratterizzato, nella maggior parte dei casi, da una loro buona collaborazione con le amministrazioni provinciali, dalla rilevazione di varie irregolarità ed inadempienze, e talvolta dall'adeguarsi di quest'ultime ai suggerimenti e alle proposte formulati.

1. 1. 6 A chiusura dell'indagine risultano acquisiti i dati di tutte le province, ad eccezione di Massa Carrara e Siracusa.

Nel passare ora ad esporre le risultanze concrete della stessa, si ritiene opportuno seguire una partizione derivata direttamente dai capi di controllo che per la Corte dei conti sono indicati dalla norma di cui all'art. 3, comma 4, della legge 14.1.1994, n. 20, e cioè l'accertamento della rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi prefissati, valutando comparativamente i tempi, modi e costi del suo svolgimento.

A) Valutazione dei modi -

a) Gli enti hanno dato risposta ai quesiti programmatici in maniera difforme, inserendo taluni esattamente i dati di consuntivo relativi a stanziamenti e ad impegni assunti per le opere attribuibili al triennio di riferimento, altri limitandosi ad inserire i dati finanziari con riferimento generico, indicando impegni per mutui in essere, anziché risorse proporzionate alla quantità di opere realizzabili nel triennio.

Ad ogni modo, l'utilizzazione degli stanziamenti totali e definitivi, tradottisi cioè in impegni, risulta in media come segue:

1994 88,67%
1995 77,61%
1996 69,79%

Gli enti che nel primo anno hanno registrato un tasso d'utilizzazione nullo sono stati quelli di Caserta, La Spezia, Taranto, Napoli, Siena, Pistoia, Massa Carrara, Grosseto, Caltanissetta, Como, Avellino, Catanzaro, Messina, Frosinone, Matera, Siracusa, Foggia, Latina. Egualmente è avvenuto nel secondo e terzo anno, ad eccezione di Pistoia che ha impegnato totalmente gli stanziamenti nel 1996 e di Taranto che li ha impegnati per il 31,5%. Tutti gli altri si trovano in situazioni intermedie. E' evidente il correlativo tasso d'inefficacia finanziaria per i primi.

Viceversa gli enti che hanno avuto un tasso di utilizzo del 100% nel primo anno sono quelli di Modena, Verona, Novara, Reggio Emilia, Bologna, Asti, Cremona, Gorizia, Ferrara, Belluno, Isernia, Sondrio, Lucca. Egualmente nel secondo e terzo anno, eccetto che per Asti con una riduzione al 94,5 nel 1995. Tutti gli altri hanno registrato tassi intermedi. Per i primi se ne desume la buona e tempestiva calibratura degli stanziamenti, che si è tradotta in efficacia finanziaria, ma anche, verosimilmente, l'assenza d'intoppi all'attività.

b) Gli enti che hanno seguito, per grandi linee, la programmazione finanziaria sono praticamente tutti.

Quelli che hanno praticato anche la programmazione fisica delle opere sono soltanto 13 (Ravenna, Bologna, Frosinone, Cremona, Como, Cuneo, Torino, Novara, Taranto, Perugia, Terni, Venezia, Belluno).

Gli enti che hanno dichiarato di non aver praticato la programmazione fisica sono 19 (L'Aquila, Pescara, Catanzaro, Caserta, Piacenza, Parma, Pesaro Urbino, Ancona, Ascoli Piceno, Vercelli, Foggia, Lecce, Bari, Nuoro, Messina, Ragusa, Agrigento, Pistoia, Arezzo). Il loro numero comprende però anche quelli che si sono limitati ad interventi zonali.

c) Quelli che hanno inserito la programmazione finanziaria nel bilancio pluriennale sono stati soltanto 28 (L'Aquila, Pescara, Ravenna, Bologna, Piacenza, Parma, Frosinone, Cremona, Como, Pesaro Urbino, Ancona, Cuneo, Torino, Novara, Vercelli, Foggia, Taranto, Lecce, Nuoro, Messina, Ragusa, Agrigento, Pistoia, Arezzo, Perugia, Terni, Venezia, Belluno). Se ne desume, per i rimanenti 72, la desuetudine del bilancio pluriennale.

Dai modelli compilati sono stati desunti i rapporti tra stanziamento e impegno (Tabella A).

d) Circa la contrattazione, si è accertato che le province che nel triennio 1994/1996 hanno realizzato degli investimenti, hanno operato nei seguenti modi:

dando in appalto - 1994 n. 72; 1995 n. 73; 1996 n. 76;
in economia 1994 n. 4; 1995 n. 5; 1996 n. 4

Talora però non si è trattato di una scelta tra i due sistemi secondo vedute di convenienza, bensì dell'unica via percorribile, nella prima ipotesi, a fronte della disorganizzazione o della carenza di personale dell'ufficio tecnico-lavori pubblici (è il caso di Varese e Napoli). Irregolare è stato però il frequente ricorso all'appalto per lavori di piccola entità e di ordinaria manutenzione, rilevato anche dai collegi di revisione.

e) Riguardo al collaudo dei manufatti, il quale avviene di regola a distanza di qualche anno dall'ultimazione, sono stati acquisiti i seguenti rapporti percentuali tra lavori collaudati e lavori terminati: anno 1994: 53,80%; anno 1995: 40,72%; anno 1996: 41,60%.

f) Le irregolarità dell'abbandono o della sospensione o del ritardo di opere in corso sono state registrate per n. 42 enti. Per n. 5 di essi si è trattato di abbandono, per n. 19 di sospensione. Riferito a chilometri, per Latina l'abbandono ha riguardato km. 7, per Pesaro Urbino km. 1,2., per Campobasso la sospensione ha riguardato km. 14,2, per Lecce km. 40,3, per Trapani km. 21,1, per Viterbo km. 19,1. Per la provincia di Cremona è stato registrato un caso di interruzione per fallimento del contraente in appalto.

Soltanto in sei casi queste irregolarità sono risultate ascrivibili agli enti stessi (Lecce, Treviso,Latina, Verona, Terni, Brescia). Nei rimanenti casi la cagione è riconducibile a fatto dell'appaltatore o ad altro.(Tabella B).

g) Forte è stata l'irregolarità rilevata di taluni costi capitalizzati perduti per abbandono, che sono risultati come segue: Pesaro Urbino 50 milioni di lire, Savona 451 mil., Firenze 600 mil., Caltanissetta 10.070 mil.

h) Avevano strade fuori esercizio al 31.12.1995 n. 14 province, tra queste Ancona con km. 107,37; Rieti con km. 36; Bari con km. 21; Reggio Emilia con km. 16,8; Gorizia con km. 11.

Avevano strade fuori esercizio al 31.12.1996 n. 21 enti, tra cui Ancona con km. 233,4; Firenze con km. 60,24; Bari con km. 51; Reggio Emilia con km. 24; Ragusa con km.11,9; Terni con km. 10,2. (Tabella C).

i) Generalmente regolari sono state trovate le modalità d'esercizio delle strade.

l) Il numero delle province che hanno dichiarato di aver già provveduto alla iscrizione delle strade nei conti demaniali previsti dal nuovo ordinamento contabile è stato registrato in 50.

B) Valutazione dei tempi -

Notevole è risultata per molte province la disfunzione di carattere finanziario, ed anche economico, di non aver utilizzato dei mutui contratti, mentre i loro bilanci erano già gravati degli oneri di ammortamento (ad es: Firenze, con un mutuo del 1980).

a) In particolare è emerso che la mancata utilizzazione in parte è ascrivibile a progetti rimasti di solo carattere ottativo, in parte a progettazioni non adeguatamente definite, in parte a fasi di realizzazione che rimangono di consueto inceppate dai tempi della progettazione, dalla lungaggine della contrattazione, nonché dal rilascio di pareri, nulla-osta e autorizzazioni di altre amministrazioni.

b) Data la rilevata penuria di dati programmatici, si è particolarmente curato di conoscere, con istruttorie successive, almeno i tempi intercorsi tra gli stanziamenti posti in bilancio e l'epoca di ultimazione delle opere. E' emerso che rispetto al conseguimento di quest'ultimo obiettivo, riferito nell'indagine all'anno iniziale1994, il primo stanziamento si colloca con la più alta frequenza nell'anno 1988, con un ritardo di utilizzo di 6 anni (Agrigento, Bologna, L'Aquila, Lecce, Novara, Piacenza, Venezia). I più lontani stanziamenti sono stati quelli di Bari (1983), Belluno (1985) e Parma (1986). E' evidente la disfunzione finanziaria che si connette.

Trattandosi però di un ritardo che riguarda solo n. 21 enti, questa risultanza vale in parte a modificare le prime rappresentazioni scaturite dalle lacune della programma-

zione fisica, in quanto nella loro maggioranza gli enti sono riusciti a utilizzare gli stanziamenti definitivi nel giro di pochi anni.

c) Si è accertato che rispetto alla consistenza di strade ultimate, ci sono state province in cui non è seguita l'entrata in esercizio (Campobasso, Brescia, Milano, Belluno, Isernia, Treviso, Taranto, Oristano, Livorno), ma anche che spesso la cagione di ciò non costituisce un'anomalia, essendo dovuta all'attesa del collaudo (Campobasso, Isernia, Treviso, Taranto, Livorno). In altri casi si è trattato di un rinvio delle opere o di altre cagioni (la stessa Campobasso, Brescia, Milano, Belluno, Oristano).

Ritardi nell'apertura al traffico, per varie cause, sono stati comunque registrati per 14 province (Pistoia, Cremona, Novara, Pesaro Urbino, Milano, Trieste, Forlì Cesena, Firenze, Potenza per km. 90, Salerno per km. 113, Latina, Trapani, Terni, Treviso).

d) Peraltro, opere che dovevano ultimarsi entro il 31.12.1993 (il periodo d'indagine decorre, si ricorda, dal 1.1.1994), non lo furono da parte di n. 30 province. In parte sono poi state ultimate entro il 1996, ma a questo termine d'anno non avevano risolto il lungo ritardo accumulato n. 17 province (Potenza km.50, Latina km.23,8, Sassari km.16,7 ed altre. Si tratta di una notevole irregolarità, sintomatica peraltro della mancanza di una credibile programmazione(Tabella D).

C) Valutazione dei costi

Per una intelligibile cognizione dei costi, la Sezione ha proceduto ad una ripartizione dei territori provinciali in classi altimetriche, nell'assunto che la morfologia dell'investimento e dell'esercizio stradale, nonché i rispettivi costi, varii col variare dell'altitudine alla quale sono situati i percorsi stradali, delle connesse vicende meteorologiche e della conseguente geotecnica adottata.

Con tale assunto soltanto, e lungi da una partizione prettamente orografica, si sono quindi adottate empiricamente, mediante rielaborazione dei dati ISTAT relativi all'altitudine di tutti i comuni di ciascuna provincia, le seguenti quattro classi altimetriche:

1^, da mt. 0 a mt. 200, media pianura
2^, da mt. 201 a mt. 400, declivio
3^, da mt. 401 a mt. 600, collina
4^, da mt. 601 e oltre, montagna

Ricadono così nella 1^ classe n.18 province (Lodi, Pisa, Rimini, Padova, Mantova, Brindisi, Lecce, Ferrara, Cremona, Taranto, Ravenna, Treviso, Milano, Rovigo, Venezia, Gorizia, Pavia e Napoli);

nella 2^ classe n.31 province (Caserta, Crotone, Livorno,, Bologna, Firenze, Vicenza, Alessandria, Pordenone, Asti, Novara, Trieste, Reggio Emilia,, Ragusa, Latina, Piacenza, Trapani, Ascoli Piceno, Viterbo, Bari, Agrigento, Ancona, Oristano, Modena, Cagliari, La Spezia, Sassari, Verona, Forlì Cesena, Prato, Foggia, Siracusa);

nella 3^ classe n.38 province (Grosseto, Avellino, Catanzaro, Vibo Valentia, Caltanissetta, Pistoia, Perugia, Genova, Matera, Salerno, Frosinone, Reggio Calabria, Pesaro Urbino, Parma, Terni, Teramo, Cosenza, Siena, Messina, Nuoro, Benevento, Udine, Bergamo, Savona, Roma, Palermo, Vercelli, Macerata, Pescara, Brescia, Campobasso, Como, Lecco, Imperia, Arezzo, Massa Carrara, Chieti);

nella 4^ classe n.13 province (Enna, Rieti, Lucca, Isernia, Cuneo, Torino, Potenza, L'Aquila, Sondrio, Belluno, Biella, Verbano Cusio Ossola, Catania).

Per la valutazione dei costi sono stati forniti appositi parametri qualitativi e quantitativi

E' risultato:

a) Per il ristretto numero di enti per cui si è riusciti a ricostruire i termini di programmazione reale, oltre che finanziaria, si è potuto desumere il rapporto tra costo unitario medio effettivo d'investimento e costo unitario programmato, il quale dà a vedere in quale percentuale il costo programmato si è tradotto in costo effettivo. A rapide linee si presenta come appresso:

anno1994: il tasso con maggiore frequenza si è attestato tra l'80,89% e l'89% (in ordine Novara, Reggio Calabria, Palermo, Ferrara, L'Aquila, Bergamo, Savona, Belluno, Bologna, Trieste); segue a questo il tasso compreso tra il 90,90% e il 97,07% (in ordine Venezia, Gorizia, Cosenza, Vicenza, Perugia, Ascoli, Piceno, Reggio Emilia, Udine). Sondrio 100%, Salerno 99,93%, Oristano 99,86%.

Infimi, ma inattendibili per difettosa programmazione o errori nel fornire i dati, i rapporti per Varese, Mantova, Campobasso, Teramo, Genova, compresi tra l'15% e il 9%. Eccessivi e assai inattendibili (stesse cause) quelli di Terni 350%, Pisa 235%, Pesaro Urbino 195%, Pescara 176%, Parma 172%, Treviso e Alessandria 147%;

anno 1995: risulta confermato come tasso più frequente quello tra l'80% e il 90%, cui segue quello tra il 90,2% e il 95,85%. Infimi, ma inattendibili (stesse cause) i valori di Alessandria 22,82%, Genova 13,41%, Padova 9,35%, Varese 7,01%, Mantova 4,24%, Teramo 3,10%. Inattendibili (stesse cause) quelli di Pordenone 276%, Cuneo 167,5%, Modena 157,5%, Pesaro Urbino 145%, Parma 131,7%, Trapani 113,15%;

anno 1996: il tasso più frequente si è addensato nell'intervallo 82,24% - 100%. Eccessivi e inattendibili (stesse cause) i valori del 1185,5 % di Parma, del 733,33% di L'Aquila, del 184% di Cuneo, del 149% di Vercelli, del 145% di Pesaro Urbino. Infimi (inattendibili) i valori dal 39% allo 0,72% di Viterbo, Alessandria, Asti, Trieste, Varese, Teramo, Padova, Mantova.(Tabella E).

A parte i suddetti valori estremi, espungibili dalla valutazione statistica, e attese le percentuali espresse dai rapporti che segnano le maggiori frequenze nei tre anni, è possibile comunque desumere che tendenzialmente non vi sarebbero stati forti scostamenti tra il costo programmato e quello effettivo.

Senonché occorre avvertire che, essendo mancata in larga parte una programmazione di opere e lavori quantificati, a cui andavano commisurati stanziamenti e impegni nei bilanci annui, i costi programmati che entrano nel rapporto sono attendibili nella misura in cui sono stati veridici i dati replicati e rielaborati dagli enti ad impulso della Sezione. Si tratta quindi di dati ottenuti "ex post", per le occorrenze del controllo, non di impostazioni "ex ante", non di segnacoli per l'efficienza precalcolati dagli enti, come naturalmente avrebbero dovuto essere. Trattandosi di costi programmatici più che di costi programmati, è arduo quindi dire se le economie e le eccedenze risultate siano state interamente reali. Del tutto privo di senso sarebbe, d'altra parte, attingere riferimenti dalle economie e dalle eccedenze registrate nei conti consuntivi.

b) Un certo numero di enti (49) hanno sostenuto oneri accessori d'investimento, come quelli per servitù onerose, per espropri, per contenzioso, i quali si è curato di tenere distinti e non inglobare nei costi, trattandosi di partite eterogenee e di natura atipica.

c) E' anche venuto in evidenza che talune province hanno conseguito proventi a vario titolo dalle pertinenze stradali (da cartelli pubblicitari, posti di ristoro, distributori di carburanti e officine, alberi, ecc.).

A tale riguardo va notato che non si tratta affatto di elementi che possano far configurare l'esercizio stradale come una gestione a costi e ricavi, di cui possa misurarsi cioè il rendimento. Tuttavia può anche fondatamente affermarsi che il risultato netto finanziario di fine d'esercizio, registrato da quelle province, risulta migliorato in virtù di tali proventi anche se esigui

d) Per ultimo, è da notare che n. 3 province hanno adottato i costi-standard nella progettazione tecnico-economica dei manufatti (Campobasso, Brindisi, Taranto), il che potrà segnare un indirizzo più efficientistico della loro gestione viaria.

e) La rilevazione richiesta è stata riferita in ogni caso al "costo liquidato", una fase delle spese che è tanto indipendente da quella dell'impegno quanto da quella del pagamento, e che consente meglio delle altre di avere contezza del costo sopportato.

I livelli dei costi complessivi non sono invero molto significativi, in quanto sono dei dati assoluti, che senza rapporto con l'assetto organizzativo e con i suoi possibili miglioramenti, attualmente sconosciuti alla Sezione, dicono ben poco circa l'efficienza dell'amministrazione nella gestione del servizio di viabilità.

Abbastanza segnaletici si rivelano invece i costi unitari sia dell'investimento che dell'esercizio, poiché essi mostrano - in rapporto alla struttura storicamente data dell'organizzazione e del funzionamento delle singole branche operative - il livello relativo di volume o d'impegno finanziario che comporta la gestione, rispettivamente per il servizio di costruzione e riparazione delle strade, e per quello di tenuta in esercizio delle medesime.

f) Le informazioni ottenute riguardo ai costi complessivi e unitari, così degli investimenti, come dell'esercizio stradale, rielaborate dalla Sezione, hanno consentito di raggruppare diversi ordini di conoscenze.

I costi unitari medi d'investimento all'interno di ciascuna classe altimetrica, per il triennio 1994/96 sono risultati come segue:

(in milioni di lire).

1^ media pianura	693
2^ declivio	759
3^ montagna	447
4^ alta montagna	915

I dati si debbono intendere come costi unitari medi d'investimento nel triennio, e non come costi unitari di costruzione, o ricostruzione o manutenzione straordinaria di un chilomestro di strada, in quanto un certo numero di enti ha inglobato nei costi - come già accennato - dei dati finanziari di consuntivo senza depurarli delle spese relative agli interventi zonali ed alle manutenzioni, anche ordinarie e periodiche, né la Sezione ha inteso adottare, come detto, una seconda unità di misura per gl interventi non ragguagliabili a chilometri. (Tabella F e grafico n. 1).

Tuttavia si è potuto constatare, riguardo a dati non alterati dalla suddetta commistione, che il costo di costruzione o ricostruzione ragguagliato a chilometro è variato da circa 1.700 milioni a 3.200 milioni di lire, non tenendo conto di eccezionali sottostrut-

ture o sovrastrutture (piloni, scavo di gallerie, volte di gallerie, ecc.). Elevata è la loro variabilità.

Pur evidenziandosi una flessione del dato nella clase 3^, la quale trova fondatamente una spiegazione nel fatto che ben 11 province non hanno comunicato le cifre nel modo richiesto, si mostra una tendenza ascendente di questi costi correlata all'aumentare dell'altidudine.

A riscontro e verifica comunque dei suddetti dati alquanto commisti, sono stati rilevati anche i totali dei costi complessivi medi d'investimento, i quali raggruppano tutti i costi sostenuti per qualsiasi specie d'investimento nel settore, per il triennio considerato. Essi, per classe, sono risultati come segue (in milioni di lire):

1^	3.339
2^	4 474
3^	6.661
4^	6.670

La flessione presente nella 3^ classe dei costi medi d'investimento resta obliterata e non sminuisce il rilievo complessivo di un profilo di costi sostanzialmente ascendente rispetto all'altitudine a cui sono situati i percorsi stradali (Tabella G e grafico n. 2).

Qui, certo, si tratta di una prima inferenza che rimane condizionata dalle descritte lacune e imperfezioni tecniche che questa rilevazione iniziale ha comportato, ma non per questo può dirsi ridotto il suo innegabile significato conoscitivo e strumentale, perché un primo livello di costi unitari, anche se non elevatamente attendibile, fornisce indubbiamente un primo termine di cognizione ed una base di partenza di ogni sforzo inteso a razionalizzarli, e in sede di controllo a valutarli.

I costi unitari medi d'esercizio, a chilometro, per il biennio 1994/95, entro ciascuna classe, sono emersi come appresso (in milioni di lire):

1^	10,81
2^	9,72
3^	10,56
4^	10,12

Per il biennio esaminato, i costi medi più alti della 1^ classe risultano quelli di Milano - 37,68, seguita da Padova - 18, Venezia - 17,81, Napoli - 17,09; quelli più bassi sono di Rimini - 3,50, Lecce - 3,57, Rovigo - 3,85; quanto alla 2^ classe i più alti competono a Varese - 21,05, Modena - 17,89, Firenze - 15,85, i più bassi a Crotone 1,10, Bari - 1,80, Trieste - 2,90, Caserta 4,34; rispetto alla 3^ classe i costi più alti spettano a Genova - 29,50, Como - 24,50, Bergamo 19,53, Roma 17,70, i più bassi a Reggio Calabria - 0,25, Teramo - 1,07, Vibo Valentia - 2,26, Nuoro - 5,85, Siena - 6; infine nella 4^ classe i più alti figurano a Belluno - 19,50, Torino - 18,50, Sondrio - 13,75, Cuneo - 11,50, i più bassi a Catania - 4,10, Rieti - 6,50, Biella - 7,30, Potenza - 7,53. Sono stati anche evidenziati gli scostamenti delle medie di classe e le variazioni 1995/1994 (Tabella H e grafico n. 3))

I totali dei costi complessivi medi d'esercizio sono risultati come appresso(in milioni di lire):

1^	10.391
2^	9.665
3^	12.957
4^	12.934

L'utilità di queste infomazioni a fini di controllo è la medesima affermata per i costi d'investimento

Peraltro si osserva che, a differenza dei costi d'investimento, i costi d'esercizio non mostrano una correlazione con l'altitudine delle sedi stradali . Inoltre, una forte variabilità dei dati caratterizza *ictu oculi* la distribuzione dei costi medi d'investimento, mentre i costi medi d'esercizio si rivelano abbastanza uniformi nello spazio osservato, dato che anche i loro scarti di pochissimo distanziano la media di 10,30 milioni a chilometro (Tabella I e prospetto n. 4).

All'interno di ciascuna classe di province si è anche accertato il rapporto di composizione del costo di esercizio riguardo ai singoli fattori produttivi che vi concorrono (struttura del costo per fattori). E' emerso che di norma sono preponderanti le spese per il personale (40%), seguite da quelle per beni e servizi (27%) e da quote d'interessi passivi (24%), ma in generale non è riscontrabile una percentuale che sia tipica di una classe in confronto delle altre, bensì affiorano situazioni di singoli enti che si differenziano, a volte anche decisamente, rispetto a quelle degli altri.

Difatti sono decisamente esorbitanti le percentuali di spese per il personale a Reggio Calabria (100% nel 1994),Lecce (94,02%), Catanzaro (83,85%), Grosseto, Caltanissetta, Nuoro, Avellino, Messina, Palermo, Trieste, Potenza (tutte al di sopra del 70%). Per la gran maggioranza invece questa componente sta al di sotto del 50%. Ma allo stato attuale non si rende possibile esprimere compiute valutazioni (Tabelle L, M, N e grafico n. 5)

D) Indicatori di comparazione

Comparazioni sono già state istituite nel corso delle valutazioni dei modi, dei tempi e dei costi di quest'attività amministrativa.

In aggiunta a ciò la Sezione ha istituito, a fini comparativi, prendendo a base la rete di ciascuna provincia al 31.12.1993 (giorno antecedente il periodo posto in osservazione), due indici di efficacia, l'uno fisico, l'altro economico,

a) Km. realizzati nel triennio / km. di rete al 31.12.1993 (Tabella O)

b) costo complessivo d'investimento / km. di rete al 31.12.1993 (Tabella P)

Per il primo sono stati rapportati alla rete preesistente, per gli enti che hanno realizzato dei manufatti estesi, i chilometri di percorsi realizzati o comunque"lavorati" nel triennio di riferimento (efficacia fisica);

per il secondo, invece, sono stati rapportati alla rete preesistente i costi complessivi liquidati per investimenti, a qualunque titolo, realizzati nel triennio (efficacia di miglioramento quali-quantitativo della rete preesistente).

I valori più alti del primo indice restano ascritti a Salerno, Potenza , Mantova, Savona, Alessandria, Padova, Udine, Torino, Quelli più alti del secondo vanno ascritti a Savona,Campobasso, Gorizia, Potenza,Pesaro Urbino, Salerno, Agrigento.

Oltre a ciò, si è posta la ricerca di un "peso" a cui meglio rapportare i dati che entrano nei due rapporti precedenti, ossia i chilometri di nuovi manufatti e le risorse destinate agli investimenti da ciascuna provincia. Riguardata la rete stradale provinciale come infrastruttura di sviluppo civile ed economico, sono stati ipotizzati come parametri

possibili le imprese nascenti abbisognevoli di trasporto su gomma, il numero di automezzi civili e commerciali adibiti al trasporto su gomma, le imprese locali addette all'autotrasporto o il loro fatturato, la frequenza del traffico intercomunale per provincia, ecc., ma sono stati alfine scartati, e per l'indisponibilità dei dati non facilmente superabile, e per mantenere all'indagine il carattere di prima approssimazione, con parametro quindi unico e semplificante. Si è quindi prescelto l'indice di disponibilità viaria per abitante, come quello che si è ritenuto sintetizzare potenzialmente, in capo all'aggregato dei soggetti stessi di ogni comunità, il multiforme bisogno aggiuntivo di viabilità. In tal modo si è proceduto alla ponderazione:

(per ciascuna provincia)

rapporto Km. rete al 31.12.1993 / n. di abitanti alla stessa data
da cui si è tratta la media aritmetica nazionale
quindi si è fatto il calcolo degli scostamenti provinciali dalla media
(tab. Q)

donde è stato istituito il rapporto

c) km. realizzati nel triennio / scostamento provinciale (Tabella R) leggibile in ordine decrescente di efficacia)
ed il rapporto
d) costo complessivo per investimento / scostamento provinciale (Tabella S, leggibile in ordine decrescente di efficienza)

E' stata cioè tratta la disponibilità viaria rapportando, per ciascuna provincia, i chilometri di rete esistente al 31.12.1993 al numero di abitanti di ciascuna di esse alla stessa data; di questi indici di disponibilità viaria individuale è stata estratta la media aritmetica nazionale e ne sono stati trovati gli scostamenti singoli da questa. A questi scostamenti sono stati ponderati prima i manufatti realizzati in estensione, poi le risorse complessive destinate agli investimenti a qualsiasi titolo.

Il primo indicatore, di efficacia relativa di realizzazione, mostra ai primi posti le province di Salerno, Pisa, Agrigento, Savona, Mantova, Cosenza, Udine (indici col segno positivo), ma sotto il profilo del ricupero di situazioni più arretrate si distinguono Palermo, Torino, Padova, Ravenna, Ferrara, Reggio Calabria, Bergamo, Treviso, Roma, Bari (indici col segno negativo).[91]

Il secondo indicatore, di efficienza relativa di realizzazione, fa vedere ai primi posti Agrigento, Salerno, Pisa, Savona, Catania, Udine, Taranto,Cosenza, Pescara, La Spezia (indici dal segno positivo), ma sono espressive di ricupero le dinamiche realizzative di Palermo,Ravenna, Ferrara, Treviso,Torino, Belluno, Cagliari, Bari, Bergamo, Brescia, Bologna, Modena (indici dal segno negativo).

In sintesi, l'indicatore a) segna per ciascuna provincia l'incremento fisico relativo d'infrastruttura viaria provinciale rispetto alla dotazione preesistente;

[91] Il segno negativo è dovuto allo scostamento situato al di sotto della media; ma l'indice va valutato a prescindere da esso, in valore assoluto.

l'indicatore b) segna l'incremento di capitalizzazione nell'infrastruttura viaria provinciale, ancora rispetto alla dotazione preesistente;

l'indicatore c) mostra, per ciascuna provincia, l'incremento della dotazione viaria riferita stavolta alla preesistente collocazione che l'ente aveva rispetto alla media nazionale delle disponibilità viarie *pro capite*.

L'indicatore d) segnala infine l'aggiunta di capitalizzazione viaria realizzata da ciascuna provincia rispetto alla collocazione ch'essa aveva precedentemente nella distribuzione intorno alla media nazionale delle disponibilità viarie *pro capite*.

E mentre per gli enti, i cui scostamenti si situavano al 31.12.1993 al di sopra della media aritmetica nazionale, può affermarsi aver essi registrato genericamente un miglioramento, più notevolmente può asserirsi aver genericamente acquisito un livello di recupero relativo a quegli enti, dei quali gli scostamenti se ne ponevano al di sotto.

E) Alcune conclusioni

Non è cosa agevole, né del tutto razionale, trarre delle conclusioni da questo primo accertamento in tema di gestione della viabilità provinciale, il quale ha avuto oltretutto anche un carattere sperimentale, oltre che volutamente propulsivo. V'è però da affermare che la totalità delle province coinvolte e la determinatezza dei due ambiti gestionali osservati, consentono già alcune riflessioni sui fatti salienti venuti a cognizione, con la riserva ovviamente di successive conferme, come del resto è d'obbligo per qualsiasi ricerca induttiva di carattere iniziale.

Dai dati e da tutte le informazioni che si sono potuti raccogliere in ordine alle modalità, ai tempi e ai costi della gestione del demanio stradale provinciale, si è indotti ad argomentare anzitutto come qui non si sia in presenza di un ciclo produttivo molto assimilabile a quelli del mondo aziendalistico privato, in cui programmazione esecuzione controllo sono una triade contemporaneamente operante, bensì in presenza di procedimenti amministrativo-tecnici complessi, a fronte dei quali il controllo sulle gestioni che compete alla Sezione deve esperirsi tenendo presenti le loro caratteristiche, per attuarsi secondo diramazioni gradualmente mirate, e tenendo conto anche delle disfunzioni originanti in settori amministrativi diversi da quello assoggettato al controllo.

Alquanto difficoltose si rendono delle riflessioni sui modi tenuti dagli amministratori nel condurre l'attività in parola, poiché si tratta di una gamma di modalità non esauribile in un insieme ben definito, che invece - come già accennato a proposito delle difficoltà incontrate nel corso dell'indagine - richiederebbero più lunghe osservazioni puntuali attraverso il tempo.

Attese le anomalie del non appropriato uso del bilancio pluriennale, che spesso è risultato addirittura desueto, e le altre di ordine finanziario e organizzativo, nonché la carenza di moderni corredi contabili ed extracontabili, si può sinteticamente concludere che l'amministrazione della viabilità è risultata, per i punti toccati dall'indagine, complessivamente non immune da irregolarità, per la maggior parte imputabili all'apparato amministrativo, molto meno a quello tecnico-gestionale, che dal primo non pare aver ricevuto adeguate direttive di calcolazione e necessari impulsi di coordinamento.

La programmazione tecnica peraltro ha tenuto conto in generale delle esigenze del trasporto su gomma e delle infrastrutture necessarie, pur dovendo ovviamente raffrontarsi con ristrettezze finanziarie e con le esigenze connesse alla complementarità delle reti stradale, regionale e comunali, alle quali la rete provinciale deve raccordarsi.

Occorre altresì non disattendere la circostanza, che se pure un certo ritardo di programmazione e realizzazioni rispetto alle esigenze locali di circolazione si è manifestato, questo ritardo di regola resta, entro certi limiti, tecnicamente irriducibile, cosicché lo sviluppo economico, il quale prorompe a volte con processi interagenti in tempi piuttosto rapidi, non può trovare una corrispondente prontezza nello sviluppo particolare della consistenza demaniale (infrastrutture), la quale ordinariamente lo segue, piuttosto che essergli antecedente o concomitante.

Quanto ai costi si è già detto in precedenza. Va tenuto però per fermo come i livelli dei costi accertati non vadano oggi al di là di valori quasi assoluti, mentre la loro piena utilità informativa non potrà vedersi se non attraverso la dinamica delle loro variazioni, depurandole, ben s'intende, di eventuali componenti di natura monetaria.

L'accertamento di questi primi livelli di costi è quindi d'importanza fondamentale per il controllo della Sezione, giacché consente già di ravvisare in termini di efficienza, sia pur contingente, qual sia il rapporto costo-risultato, e perché appresta la base delle valutazioni future.

Desta comunque perplessità la rilevata fortissima variabilità dei costi medi d'investimento, in quanto essa potrebbe verosimilmente scaturire da una difformità di criteri tecnici per la determinazione dei costi stessi, problema questo a cui non sembra abbiano finora ovviato né i Quaderni di tecnica delle rilevazione dei costi e dei rendimenti nella p.a. elaborati dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per la Funzione Pubblica nell'anno 1994, né i diversi Forum e seminari relativi al tema stesso organizzati in questi ultimi anni da organi ed enti specializzati

Razionale appare a tale riguardo l'esigenza, che gli enti adottino iniziative per addivenire, senza discapito per le loro singole autonomie, a criteri uniformi di determinazione, ancor prima di redigere in forma stabile i propri regolamenti di contabilità.

Un'ultima considerazione che giova infine qui esporre riguarda le modalità contabili di rappresentare questi fenomeni gestori, e in particolare la concreta diversità tra le informazioni che si possono ottenere dalla contabilità finanziaria, nella fattispecie dai vari capitoli di *spesa* che nei conti consuntivi si riferiscono alla gestione della viabilità, e quelle che invece è necessario ricercare - con l'applicazione, come si è visto, di adeguati criteri e parametri di rilevazione - per valutare secondo legge i *costi* che si riferiscono alla gestione della viabilità.

Ebbene, deve portarsi ad evidenza che, per quanto riguarda specificamente sia i manufatti costituenti investimento, sia il funzionamento del servizio d'esercizio, nè le somme pagate, nè quelle che riflettono gl'impegni contratti (categoria finanziaria ancora più grezza di quella dei pagamenti) erano utilizzabili direttamente per l'accertamento dei costi di cui al 3° comma dell'art.4 della L. n.20 del 1994, in quanto le somme impegnate riguardano *anche* somme riferentisi a lavori e servizi che saranno ultimati oltre il periodo posto in osservazione, mentre quelle che indicano i pagamenti avvenuti includono *anche* somme riferentisi a lavori e servizi compiuti in anni precedenti. Solo quando la contabilità patrimoniale-economica si rannoderà o salderà interamente con quella finanziaria, se-

condo metodi di valutazione che qui si omette di accennare, si avrà che i pagamenti effettuati per l'investimento o per l'esercizio saranno equivalenti al loro costo-valore realizzato.

Peraltro va ricordato che spese in conto capitale e spese correnti relative alle gestioni stradali si trovano allocate in rubriche genericamente intestate alla viabilità e suddivise in capitoli promiscui e indistinti, dai quali non è possibile avere cognizione diretta di quegli specifici elementi contabili costituenti i costi

Pertanto la rilevazione connessa a quest'indagine - come si è premesso nell'introduzione - è stata basata non sui dati di consuntivo, ma sulla *liquidazione*, fase di spesa che non figura affatto nel conto consuntivo, e che è idonea alla calcolazione analitica dei costi, perchè prescinde dalle fasi finanziaria e monetaria della spesa allocate nel consuntivo.

Dalle apposite rubriche dei conti consuntivi emerge il volume finanziario destinato in quel biennio al servizio della viabilità (depurato di quanto assorbito dal settore trasporti, cui si trova commisto nelle rubriche) dalle province. Questi enti hanno effettuato pagamenti, nel biennio 1994/95, per £ 3.247.180 milioni per mantenere in esercizio le loro strade provinciali (spesa corrente), ed hanno inoltre pagato, nel medesimo biennio £ 2.370.709.milioni per corrispettivi relativi ad opere configuranti genericamente gli investimenti (spesa in conto capitale). Non essendo ancora acquisiti agli atti i conti consuntivi dell'esercizio 1996, non vengono qui riportati i dati relativi a tale anno finanziario.

Limitando allora, per le ragioni sopra esposte, un discorso comparativo ai soli pagamenti correnti o d'esercizio, riferentisi alle strade, ammontanti - come surriferito -a £ 3.247.102 milioni, si giunge a constatare che essi non eguagliano né si approssimano ai costi complessivi di esercizio del biennio, che ascendono, sia pur con con un certo grado d'errore probabile, dovuto anche all'imperfezione metodica descritta, a £ 2.012.107 milioni..

Queste due sono le classi di valori meno dissimili tra loro, eppure recano ad evidenza cifre differenti, perché resta tra loro il fatto irrefutabile, che mentre i costi d'esercizio sono sicuramente delle spese correnti, non è dato affermare che le spese correnti, secondo le attuali rubriche del consuntivo, sono i costi di esercizio.

Ancor più eloquente si mostra - sia per la strutturale genericità dei capitoli che per l'enfiagione degli stanziamenti in conto capitale, spesso inglobanti, per la tendenza degli enti ad assicurarsi comunque dei mutui e per carenza di programmazione, anche importi a valenza pluriennale, concentrati sovente in un solo anno, e irrigiditi poi in residui passivi, -, la diseguaglianza tra i pagamenti in conto capitale del biennio, ammontanti a £ 2.370.709. milioni,. e i costi complessivi d'investimento, liquidati per lo stesso periodo in £ 787.025.milioni.

Il che fornisce, se ce ne fosse bisogno, la riprova empirica che una cosa è la consueta contabilità finanziaria fin qui adottata, altra cosa la contabilità economica che il nuovo ordinamento contabile ha affiancata alla prima.

Le differenze segnalano altresì la diversa natura, e quindi il diverso significato, dei flussi di informazioni che ci si deve attendere dall'una e dall'altra, e mostrano i ristretti limiti dell'utilizzabilità della contabilità finanziaria in funzione della contabilità dei costi.

Vero è dunque che il controllo sulle gestioni non può, nelle sue esplorazioni relative ai costi, che collocarsi principalmente nella contabilità patrimoniale-economica, ausiliata dalla contabilità analitica.

Tabella A: Rapporto stanziamenti-impegni

REGIONE	DENOMINAZIONE	CLASSE ALTIMETRICA	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1994	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1995	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1996
SICILIA	ENNA	4	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	4	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
VENETO	BELLUNO	4	100,00%	100,00%	100,00%
MOLISE	ISERNIA	4	100,00%	100,00%	100,00%
LOMBARDIA	SONDRIO	4	100,00%	100,00%	100,00%
TOSCANA	LUCCA	4	100,00%	99,98%	100,00%
PIEMONTE	CUNEO	4	89,74%	99,01%	95,76%
PIEMONTE	BIELLA	4	#DIV/0!	87,38%	20,37%
BASILICATA	POTENZA	4	76,96%	86,48%	89,24%
PIEMONTE	TORINO	4	77,06%	83,14%	78,06%
LAZIO	RIETI	4	100,00%	67,60%	90,69%
SICILIA	CATANIA	4	72,70%	46,21%	10,78%
ABRUZZO	L'AQUILA	4	84,33%	39,21%	86,30%
TOSCANA	GROSSETO	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
TOSCANA	MASSA CARRARA	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
TOSCANA	PISTOIA	3	#DIV/0!	#DIV/0!	100,00%
TOSCANA	SIENA	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
SICILIA	CALTANISSETTA	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
LOMBARDIA	COMO	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
LOMBARDIA	LECCO	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CAMPANIA	AVELLINO	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CALABRIA	CATANZARO	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CALABRIA	VIBO VALENTIA	3	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
EMILIA ROMAGNA	PARMA	3	64,82%	127,61%	83,99%
UMBRIA	PERUGIA	3	100,00%	100,00%	100,00%
TOSCANA	AREZZO	3	100,00%	100,00%	100,00%
SICILIA	MESSINA	3	#DIV/0!	100,00%	100,00%
SICILIA	PALERMO	3	84,83%	100,00%	95,29%
SARDEGNA	NUORO	3	100,00%	100,00%	100,00%
LIGURIA	GENOVA	3	100,00%	100,00%	100,00%
LAZIO	FROSINONE	3	#DIV/0!	100,00%	100,00%
CAMPANIA	SALERNO	3	100,00%	100,00%	100,00%
BASILICATA	MATERA	3	#DIV/0!	100,00%	#DIV/0!
ABRUZZO	TERAMO	3	100,00%	100,00%	100,00%
LIGURIA	IMPERIA	3	97,07%	99,50%	96,86%
CALABRIA	COSENZA	3	92,07%	94,00%	92,78%
LOMBARDIA	BERGAMO	3	83,21%	89,99%	88,05%
PIEMONTE	VERCELLI	3	71,14%	87,89%	9,34%
CAMPANIA	BENEVENTO	3	97,56%	87,11%	#DIV/0!
FRIULI V. GIULIA	UDINE	3	96,19%	86,61%	82,84%
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	3	83,87%	85,90%	90,00%
LIGURIA	SAVONA	3	44,05%	80,78%	95,36%
ABRUZZO	CHIETI	3	60,98%	78,57%	68,19%
ABRUZZO	PESCARA	3	63,24%	62,25%	75,75%
MARCHE	MACERATA	3	60,36%	56,08%	57,89%
UMBRIA	TERNI	3	52,69%	49,47%	62,37%
MARCHE	PESARO URBINO	3	38,22%	47,89%	48,35%
LAZIO	ROMA	3	83,47%	37,97%	100,00%
MOLISE	CAMPOBASSO	3	153,31%	16,50%	35,44%
LOMBARDIA	BRESCIA	3	0,19%	0,12%	0,43%
TOSCANA	PRATO	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
SICILIA	SIRACUSA	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!

Tabella A: Rapporto stanziamenti-impegni

REGIONE	DENOMINAZIONE	CLASSE ALTIMETRICA	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1994	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1995	RAPPORTO STANZ.TI/IM P. 1996
PUGLIA	FOGGIA	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
LAZIO	LATINA	2	72,22%	#DIV/0!	89,27%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CAMPANIA	CASERTA	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CALABRIA	CROTONE	2	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
SICILIA	TRAPANI	2	99,74%	101,51%	97,23%
VENETO	VERONA	2	100,00%	100,00%	100,00%
PIEMONTE	NOVARA	2	100,00%	100,00%	100,00%
LIGURIA	LA SPEZIA	2	#DIV/0!	100,00%	100,00%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	2	100,00%	100,00%	100,00%
EMILIA ROMAGNA	MODENA	2	102,94%	100,00%	100,00%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	2	100,00%	100,00%	100,00%
PIEMONTE	ASTI	2	99,17%	94,57%	100,00%
MARCHE	ASCOLI PICENO	2	91,29%	92,50%	92,86%
TOSCANA	FIRENZE	2	79,30%	87,74%	30,16%
LOMBARDIA	VARESE	2	96,80%	85,89%	88,18%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	2	67,00%	82,35%	74,35%
SICILIA	AGRIGENTO	2	79,99%	76,64%	87,13%
LAZIO	VITERBO	2	40,18%	72,02%	69,74%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	2	79,34%	71,96%	81,62%
SARDEGNA	CAGLIARI	2	70,00%	70,56%	72,02%
SARDEGNA	SASSARI	2	65,67%	69,33%	1,86%
SARDEGNA	ORISTANO	2	65,74%	68,49%	71,86%
PUGLIA	BARI	2	62,42%	66,78%	76,61%
SICILIA	RAGUSA	2	53,50%	66,74%	65,87%
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	2	99,84%	65,13%	81,13%
MARCHE	ANCONA	2	66,63%	63,44%	52,43%
VENETO	VICENZA	2	69,74%	52,68%	#DIV/0!
PIEMONTE	ALESSANDRIA	2	81,39%	49,09%	7,23%
TOSCANA	LIVORNO	2	51,82%	12,53%	75,38%
PUGLIA	TARANTO	1	#DIV/0!	#DIV/0!	31,51%
LOMBARDIA	LODI	1	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	#DIV/0!	#DIV/0!	100,00%
LOMBARDIA	CREMONA	1	100,00%	100,00%	100,00%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	100,00%	100,00%	100,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	100,00%	100,00%	100,00%
VENETO	VENEZIA	1	65,50%	88,90%	86,79%
VENETO	ROVIGO	1	62,24%	83,00%	55,25%
VENETO	TREVISO	1	98,45%	76,44%	71,55%
LOMBARDIA	MILANO	1	56,10%	74,06%	62,15%
LOMBARDIA	PAVIA	1	70,55%	71,35%	87,00%
TOSCANA	PISA	1	60,28%	60,25%	61,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	35,29%	46,07%	61,33%
PUGLIA	BRINDISI	1	64,53%	31,98%	26,15%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	70,08%	9,48%	70,13%
VENETO	PADOVA	1	36,97%	9,31%	13,86%
PUGLIA	LECCE	1	24,27%	6,85%	2,74%
CAMPANIA	NAPOLI	1	#DIV/0!	0,00%	0,00%

Tabella B: Tipologia cause di abbandono e sospensione

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INVENTARIATI 1=SI 0=NO	ESISTENZA STRADE DA ULTIMARE	ABBANDONO	SOSPENSIONE	RITARDO	ALLA PROVINCIA	AD ALTRO ENTE	AL CONTRAENTE	AD ALTRO
CAMPANIA	NAPOLI	1	3.016.026	197	1	0	0							
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	360.763	6	1	1	0							
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	350.454	74	1	1	0							
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	258718	169	1	0	0							
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	138.119	71	1	0	0							
LOMBARDIA	CREMONA	1	327.970	58	1	1	1	1		1			1	
LOMBARDIA	LODI	1	181.533	68	1	0	0							
LOMBARDIA	MANTOVA	1	369.630	34	1	1	1		1			1		1
LOMBARDIA	MILANO	1	3.716.302	159	1	1	1		1	1				1
LOMBARDIA	PAVIA	1	482.413	157	1	0	0							
PUGLIA	BRINDISI	1	411.314	121	1	1	0							
PUGLIA	LECCE	1	802.413	77	1	1	1		1		1			
PUGLIA	TARANTO	1	573.495	130	1	1	0							
TOSCANA	PISA	1	383.810	181	1	0	0							
VENETO	PADOVA	1	813.668	33	1	1	0							
VENETO	ROVIGO	1	233.893	7	1	1	0							
VENETO	TREVISO	1	741.637	162	1		1			1	1	1	1	
VENETO	VENEZIA	1	816.915	6	1	1	0							
TOTALE CLASSE 1						**11**	**5**	**1**	**3**	**3**	**2**	**2**	**2**	**2**
CALABRIA	CROTONE	1	177.719	380	2	0	0							
CAMPANIA	CASERTA	1	815.815	265	2		0							
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	902.696	253	2	0	0							
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	348.647	310	2	1	1		1				1	
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	604.680	366	2	1	0							
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	263.228	327	2	1	0							
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	410.796	269	2	1	0							
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	275.267	360	2	0	0							
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	253.324	257	2	1	1			1				1
LAZIO	LATINA	1	476.282	343	2	0	1	1		1	1	1	1	
LAZIO	VITERBO	1	278.521	340	2	0	1		1			1		1
LIGURIA	LA SPEZIA	1	226.385	319	2	0	0							
LOMBARDIA	VARESE	1	788.156	397	2	1								
MARCHE	ANCONA	1	437.263	241	2	1	0							
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	359.720	357	2	1	1		1					1
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	437.953	279	2	1	1			1		1		1
PIEMONTE	ASTI	1	204.520	270	2	1	1		1			1		
PIEMONTE	NOVARA	1	334.614	288	2	1	1			1				1
PUGLIA	BARI	1	1.530.570	229	2	1	0							
PUGLIA	FOGGIA	1	696.848	375	2									
SARDEGNA	CAGLIARI	1	757.514	252	2	1	1		1			1		1

Tabella B: Tipologia cause di abbandono e sospensione

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INVENTARIATI 1=SI 0=NO	ESISTENZA STRADE DA ULTIMARE	ABBANDONO	SOSPENSIONE	RITARDO	ALLA PROVINCIA	AD ALTRO ENTE	AL CONTRAENTE	AD ALTRO
SARDEGNA	ORISTANO	1	156.970	230	2	1	0							
SARDEGNA	SASSARI	1	454.904	371	2	0	1		1	1		1	1	1
SICILIA	AGRIGENTO	1	476.158	373	2	0	1		1			1		
SICILIA	RAGUSA	1	289.733	306	2	0	1					1	1	
SICILIA	SIRACUSA		402.014	310	2									
SICILIA	TRAPANI	1	426.710	285	2	0	1		1	1			1	1
TOSCANA	FIRENZE	1	960.526	338	2	0	1	1	1	1			1	1
TOSCANA	LIVORNO	1	336.626	206	2	1	0							
TOSCANA	PRATO	1	217.244	375	2									
VENETO	VERONA	1	763.957	231	2	0	1			1	1	1		1
VENETO	VICENZA	1	743.000	344	2	0	0							
TOTALE CLASSE 2						**15**	**15**	**2**	**9**	**8**	**2**	**9**	**6**	**10**
ABRUZZO	CHIETI	1	360.115	494	3									
ABRUZZO	PESCARA	1	289.534	488	3	1	1							1
ABRUZZO	TERAMO	1	279.852	490	3	1	0							
BASILICATA	MATERA	1	208.985	423	3									
CALABRIA	CATANZARO	1	385.255	520	3	1	0							
CALABRIA	COSENZA	1	741.090	596	3	1	0							
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	576.693	439	3		0							
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	179.640	446	3	0	0							
CAMPANIA	AVELLINO	1	438.812	594	3	0	0							
CAMPANIA	BENEVENTO	1	293.026	479	3		1		1					1
CAMPANIA	SALERNO	1	1.065.427	508	3	0	1			1				1
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	391.330	404	3	1	0							
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	522.455	423	3	1	0							
LAZIO	FROSINONE	1	479.559	554	3									
LAZIO	ROMA	1	3 761.067	449	3									
LIGURIA	GENOVA	1	950.849	504	3	1	1							1
LIGURIA	IMPERIA	1	213.587	483	3	1	0							
LIGURIA	SAVONA	1	284.647	441	3	1	1	1	1	1		1		1
LOMBARDIA	BERGAMO	1	909.711	571	3	1	1		1			1		
LOMBARDIA	BRESCIA	1	1.045.008	518	3	1	1	1			1	1		
LOMBARDIA	COMO	1	524.968	586	3	0	0							
LOMBARDIA	LECCO	1	297.551	593	3									
MARCHE	MACERATA	1	295.481	538	3	0	1		1			1		
MARCHE	PESARO URBINO	1	336.620	414	3	1	1	1		1		1	1	
MOLISE	CAMPOBASSO	1	238.958	555	3	1	1		1			1		
PIEMONTE	VERCELLI	1	184.717	545	3	1	0							
SARDEGNA	NUORO	1	275.499	515	3	1	1		1				1	
SICILIA	CALTANISSETTA	1	278.275	447	3		1	1					1	

Tabella B: Tipologia cause di abbandono e sospensione

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INVENTARIATI 1=SI 0=NO	ESISTENZA STRADE DA ULTIMARE	ABBANDONO	SOSPENSIONE	RITARDO	ALLA PROVINCIA	AD ALTRO ENTE	AL CONTRAENTE	AD ALTRO
SICILIA	MESSINA	1	645.481	472	3									
SICILIA	PALERMO	1	1.224.778	551	3	1	1		1				1	
TOSCANA	AREZZO	1	314.564	572	3		0							
TOSCANA	GROSSETO	1	216.015	424	3	0	0							
TOSCANA	MASSA CARRARA		200.312	598	3									
TOSCANA	PISTOIA	1	243.969	422	3	1	1			1				1
TOSCANA	SIENA	1	250.740	443	3									
UMBRIA	PERUGIA	1	572537	576	3	1	0							
UMBRIA	TERNI	1	223.050	448	3		1			1	1			
TOTALE CLASSE 3						**18**	**15**	**4**	**7**	**5**	**2**	**6**	**4**	**6**
ABRUZZO	L'AQUILA	1	297.838	1088	4	0	0							
BASILICATA	POTENZA	1	401.543	775	4	0	1		1	1		1		1
LAZIO	RIETI	1	144.942	705	4	1	1		1	1				1
LOMBARDIA	SONDRIO	1	175.496	1230	4	1	0							
MOLISE	ISERNIA	1	91.942	829	4		1		1			1		1
PIEMONTE	BIELLA	1	191.291	674	4	1	1			1				1
PIEMONTE	CUNEO	1	547.234	703	4	1	1							1
PIEMONTE	TORINO	1	2.237.085	689	4		0							
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	162.215	982	4									
SICILIA	CATANIA	1	1.041.382	613	4									
SICILIA	ENNA	1	186.182	632	4									
TOSCANA	LUCCA	1	377.101	609	4	1	1		1	1				
VENETO	BELLUNO	1	212.085	1250	4	1	1		1	1		1	1	1
TOTALE CLASSE 4						**6**	**7**	**0**	**5**	**5**	**0**	**3**	**1**	**6**
TOTALE GENERALE						**50**	**42**	**7**	**24**	**21**	**6**	**20**	**13**	**24**

tabella C

REGIONE	DENOMINAZIONE	KM. DI STRADE FUORI ESERCIZIO AL 31.12.95
PIEMONTE	BIELLA	8
PIEMONTE	CUNEO	1,709
LOMBARDIA	BERGAMO	4,486
LOMBARDIA	MANTOVA	3,616
LOMBARDIA	PAVIA	1
VENETO	VERONA	5,5
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	11,018
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	10
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1,7
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	16,8
UMBRIA	TERNI	10,2
MARCHE	ANCONA	107,37
LAZIO	RIETI	36
ABRUZZO	CHIETI	10,6
PUGLIA	BARI	21
SICILIA	AGRIGENTO	4,5
SICILIA	RAGUSA	2,472

REGIONE	DENOMINAZIONE	KM. DI STRADE FUORI ESERCIZIO AL 31.12.96
PIEMONTE	BIELLA	8
PIEMONTE	CUNEO	0,437
PIEMONTE	VERCELLI	12,54
LOMBARDIA	BERGAMO	71,21
LOMBARDIA	BRESCIA	5,049
LOMBARDIA	LODI	2,719
LOMBARDIA	MILANO	420,261
LOMBARDIA	PAVIA	4
VENETO	BELLUNO	7,48
VENETO	VERONA	16,1
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	11,018
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1,7
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	24
TOSCANA	FIRENZE	60,24
UMBRIA	TERNI	10,2
MARCHE	ANCONA	233,435
ABRUZZO	CHIETI	1,6
PUGLIA	BARI	51
PUGLIA	LECCE	4,905
SICILIA	AGRIGENTO	4,5
SICILIA	CATANIA	2,27
SICILIA	RAGUSA	11,973
SARDEGNA	CAGLIARI	2
SARDEGNA	ORISTANO	8,53

Tabella D

REGIONE	DENOMINAZIONE	KM. NON ULTIMATI AL 31.12.93
PIEMONTE	ALESSANDRIA	11
PIEMONTE	ASTI	1
PIEMONTE	CUNEO	15
LOMBARDIA	CREMONA	1,76
LOMBARDIA	MANTOVA	10,5
VENETO	BELLUNO	5,6
VENETO	TREVISO	4
VENETO	VERONA	2,5
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	5,365
EMILIA ROMAGNA	MODENA	5,5
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1,84
TOSCANA	PISA	1,131
TOSCANA	PISTOIA	1,8
UMBRIA	TERNI	2,678
MARCHE	MACERATA	0,1
MARCHE	PESARO URBINO	3,2
LAZIO	LATINA	42,2
LAZIO	RIETI	11,465
ABRUZZO	PESCARA	3,9
MOLISE	CAMPOBASSO	16,87
MOLISE	ISERNIA	15,4
CAMPANIA	SALERNO	119
PUGLIA	BRINDISI	5,6
PUGLIA	LECCE	12,04
PUGLIA	TARANTO	13,97
BASILICATA	POTENZA	300
SICILIA	TRAPANI	20,05
SARDEGNA	CAGLIARI	25
SARDEGNA	ORISTANO	5
SARDEGNA	SASSARI	21,381

REGIONE	DENOMINAZIONE	KM. NON ULTIMATI AL 31.12.96
PIEMONTE	ALESSANDRIA	11
PIEMONTE	ASTI	1
PIEMONTE	CUNEO	9
VENETO	TREVISO	8,5
VENETO	VERONA	2,5
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1,84
UMBRIA	TERNI	2,678
MARCHE	MACERATA	0,1
MARCHE	PESARO URBINO	3,2
LAZIO	LATINA	23,8
LAZIO	RIETI	5,272
ABRUZZO	PESCARA	3,9
MOLISE	CAMPOBASSO	7,8
MOLISE	ISERNIA	5,7
PUGLIA	TARANTO	11,97
BASILICATA	POTENZA	50
SICILIA	TRAPANI	8
SARDEGNA	ORISTANO	5
SARDEGNA	SASSARI	16,746

Tabella E

REGIONE	DENOMINAZIONE	CLASSE ALTIMETRICA	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1994	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1995	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1996
LOMBARDIA	BRESCIA	3	101,00%	100,00%	100,00%
LOMBARDIA	SONDRIO	4	100,00%	100,00%	100,00%
CAMPANIA	SALERNO	3	99,93%	100,00%	100,00%
SARDEGNA	ORISTANO	2	99,86%	0,00%	91,38%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	3	97,07%	88,06%	83,95%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	2	96,04%	81,55%	96,50%
MARCHE	ASCOLI PICENO	2	95,45%	100,00%	92,31%
UMBRIA	PERUGIA	3	93,65%	0,00%	0,00%
VENETO	VICENZA	2	92,19%	87,72%	#DIV/0!
CALABRIA	COSENZA	3	92,07%	94,00%	92,78%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	91,62%	0,00%	41,63%
VENETO	VENEZIA	1	90,90%	100,00%	98,40%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	2	89,00%	100,00%	22,54%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	2	87,19%	97,62%	95,47%
VENETO	BELLUNO	4	87,01%	94,01%	95,70%
LIGURIA	SAVONA	3	86,75%	102,27%	112,44%
LOMBARDIA	BERGAMO	3	86,24%	91,44%	89,64%
ABRUZZO	L'AQUILA	4	86,13%	0,00%	733,33%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	85,35%	85,90%	100,00%
SICILIA	PALERMO	3	84,82%	99,91%	94,94%
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	3	83,87%	83,33%	106,90%
PIEMONTE	NOVARA	2	80,89%	87,70%	93,24%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	2	79,63%	276,06%	82,24%
SICILIA	RAGUSA	2	77,35%	85,22%	42,54%
MOLISE	ISERNIA	4	75,28%	53,44%	66,30%
SARDEGNA	CAGLIARI	2	66,87%	95,85%	99,14%
PIEMONTE	VERCELLI	3	63,50%	73,11%	149,66%
VENETO	ROVIGO	1	62,28%	83,00%	46,22%
PIEMONTE	TORINO	4	60,00%	65,87%	52,55%
SICILIA	TRAPANI	2	55,31%	113,15%	88,57%
LOMBARDIA	MILANO	1	54,90%	69,16%	59,69%
MARCHE	MACERATA	3	54,71%	49,47%	73,48%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	52,50%	57,47%	87,12%
LOMBARDIA	CREMONA	1	48,15%	99,56%	110,95%
BASILICATA	POTENZA	4	46,48%	36,74%	65,99%
CAMPANIA	BENEVENTO	3	44,39%	85,78%	#DIV/0!
SARDEGNA	SASSARI	2	40,75%	77,08%	90,80%
VENETO	PADOVA	1	36,74%	9,35%	1,83%
LAZIO	VITERBO	2	36,66%	50,52%	39,06%
PIEMONTE	ASTI	2	27,34%	29,60%	23,68%
LAZIO	ROMA	3	23,43%	76,09%	57,49%
LOMBARDIA	VARESE	2	8,81%	7,01%	15,90%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	7,80%	4,24%	0,72%
MOLISE	CAMPOBASSO	3	5,63%	74,49%	64,93%
ABRUZZO	TERAMO	3	3,52%	3,10%	2,07%
LIGURIA	GENOVA	3	1,04%	13,41%	0,00%
VENETO	VERONA	2	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	AREZZO	3	0,00%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	CHIETI	3	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	LUCCA	4	0,00%	51,35%	0,00%

Tabella E

REGIONE	DENOMINAZIONE	CLASSE ALTIMETRICA	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1994	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1995	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1996
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	2	87,19%	97,62%	95,47%
SARDEGNA	CAGLIARI	2	66,87%	95,85%	99,14%
VENETO	BELLUNO	4	87,01%	94,01%	95,70%
CALABRIA	COSENZA	3	92,07%	94,00%	92,78%
SICILIA	MESSINA	3	#DIV/0!	92,97%	74,42%
LOMBARDIA	BERGAMO	3	86,24%	91,44%	89,64%
ABRUZZO	PESCARA	3	175,77%	90,24%	110,82%
LIGURIA	LA SPEZIA	2	#DIV/0!	88,85%	97,23%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	3	97,07%	88,06%	83,95%
VENETO	VICENZA	2	92,19%	87,72%	#DIV/0!
PIEMONTE	NOVARA	2	80,89%	87,70%	93,24%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	85,35%	85,90%	100,00%
CAMPANIA	BENEVENTO	3	44,39%	85,78%	#DIV/0!
SICILIA	RAGUSA	2	77,35%	85,22%	42,54%
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	3	83,87%	83,33%	106,90%
VENETO	ROVIGO	1	62,28%	83,00%	46,22%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	2	96,04%	81,55%	96,50%
SARDEGNA	SASSARI	2	40,75%	77,08%	90,80%
LAZIO	ROMA	3	23,43%	76,09%	57,49%
MOLISE	CAMPOBASSO	3	5,63%	74,49%	64,93%
PIEMONTE	VERCELLI	3	63,50%	73,11%	149,66%
LOMBARDIA	MILANO	1	54,90%	69,16%	59,69%
PIEMONTE	TORINO	4	60,00%	65,87%	52,55%
TOSCANA	PISA	1	235,29%	65,01%	61,00%
SICILIA	AGRIGENTO	2	107,73%	63,74%	90,30%
UMBRIA	TERNI	3	350,00%	63,16%	46,24%
VENETO	TREVISO	1	147,98%	59,40%	60,25%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	52,50%	57,47%	87,12%
MOLISE	ISERNIA	4	75,28%	53,44%	66,30%
TOSCANA	LUCCA	4	0,00%	51,35%	0,00%
LAZIO	VITERBO	2	36,66%	50,52%	39,06%
MARCHE	MACERATA	3	54,71%	49,47%	73,48%
BASILICATA	POTENZA	4	46,48%	36,74%	65,99%
PIEMONTE	ASTI	2	27,34%	29,60%	23,68%
PIEMONTE	ALESSANDRIA	2	141,25%	22,82%	24,81%
LIGURIA	GENOVA	3	1,04%	13,41%	0,00%
VENETO	PADOVA	1	36,74%	9,35%	1,83%
LOMBARDIA	VARESE	2	8,81%	7,01%	15,90%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	7,80%	4,24%	0,72%
ABRUZZO	TERAMO	3	3,52%	3,10%	2,07%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	91,62%	0,00%	41,63%
TOSCANA	FIRENZE	2	104,31%	0,00%	#DIV/0!
SARDEGNA	ORISTANO	2	99,86%	0,00%	91,38%
VENETO	VERONA	2	0,00%	0,00%	0,00%
LAZIO	FROSINONE	3	#DIV/0!	0,00%	43,75%
UMBRIA	PERUGIA	3	93,65%	0,00%	0,00%
TOSCANA	AREZZO	3	0,00%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	CHIETI	3	0,00%	0,00%	0,00%
PIEMONTE	BIELLA	4	#DIV/0!	0,00%	0,00%
ABRUZZO	L'AQUILA	4	86,13%	0,00%	733,33%

Tabella E

REGIONE	DENOMINAZIONE	CLASSE ALTIMETRICA	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1994	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1995	RAPP. TRA COSTO PROGR. E COSTO EFF. 1996
LIGURIA	LA SPEZIA	2	#DIV/0!	88,85%	97,23%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	2	96,04%	81,55%	96,50%
VENETO	BELLUNO	4	87,01%	94,01%	95,70%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	2	87,19%	97,62%	95,47%
SICILIA	PALERMO	3	84,82%	99,91%	94,94%
PIEMONTE	NOVARA	2	80,89%	87,70%	93,24%
CALABRIA	COSENZA	3	92,07%	94,00%	92,78%
EMILIA ROMAGNA	MODENA	2	102,00%	157,53%	92,48%
MARCHE	ASCOLI PICENO	2	95,45%	100,00%	92,31%
SARDEGNA	ORISTANO	2	99,86%	0,00%	91,38%
SARDEGNA	SASSARI	2	40,75%	77,08%	90,80%
SICILIA	AGRIGENTO	2	107,73%	63,74%	90,30%
LOMBARDIA	BERGAMO	3	86,24%	91,44%	89,64%
SICILIA	TRAPANI	2	55,31%	113,15%	88,57%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	52,50%	57,47%	87,12%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	3	97,07%	88,06%	83,95%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	2	79,63%	276,06%	82,24%
SICILIA	MESSINA	3	#DIV/0!	92,97%	74,42%
MARCHE	MACERATA	3	54,71%	49,47%	73,48%
MOLISE	ISERNIA	4	75,28%	53,44%	66,30%
BASILICATA	POTENZA	4	46,48%	36,74%	65,99%
MOLISE	CAMPOBASSO	3	5,63%	74,49%	64,93%
TOSCANA	PISA	1	235,29%	65,01%	61,00%
VENETO	TREVISO	1	147,98%	59,40%	60,25%
LOMBARDIA	MILANO	1	54,90%	69,16%	59,69%
LAZIO	ROMA	3	23,43%	76,09%	57,49%
PUGLIA	TARANTO	1	#DIV/0!	#DIV/0!	56,40%
PIEMONTE	TORINO	4	60,00%	65,87%	52,55%
UMBRIA	TERNI	3	350,00%	63,16%	46,24%
VENETO	ROVIGO	1	62,28%	83,00%	46,22%
LAZIO	FROSINONE	3	#DIV/0!	0,00%	43,75%
SICILIA	RAGUSA	2	77,35%	85,22%	42,54%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	91,62%	0,00%	41,63%
LAZIO	VITERBO	2	36,66%	50,52%	39,06%
PIEMONTE	ALESSANDRIA	2	141,25%	22,82%	24,81%
PIEMONTE	ASTI	2	27,34%	29,60%	23,68%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	2	89,00%	100,00%	22,54%
LOMBARDIA	VARESE	2	8,81%	7,01%	15,90%
ABRUZZO	TERAMO	3	3,52%	3,10%	2,07%
VENETO	PADOVA	1	36,74%	9,35%	1,83%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	7,80%	4,24%	0,72%
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00%
CAMPANIA	NAPOLI	1	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00%
VENETO	VERONA	2	0,00%	0,00%	0,00%
LIGURIA	GENOVA	3	1,04%	13,41%	0,00%
UMBRIA	PERUGIA	3	93,65%	0,00%	0,00%
TOSCANA	AREZZO	3	0,00%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	CHIETI	3	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	LUCCA	4	0,00%	51,35%	0,00%
PIEMONTE	BIELLA	4	#DIV/0!	0,00%	0,00%

Tabella F

DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO UNITARIO MEDIO DI INVEST. REALIZZATO NEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE (U)	SCOSTAMENTI DALLAMEDIA DI CLASSE
NAPOLI	1	1	0		-693
RIMINI	1	1	0		-693
LODI	1	1	0		-693
PAVIA	1	1	0		-693
MANTOVA	1	1	62		-630
LECCE	1	1	63		-629
TARANTO	1	1	214		-478
BRINDISI	1	1	223		-470
PADOVA	1	1	245		-448
RAVENNA	1	1	551		-141
ROVIGO	1	1	555		-137
CREMONA	1	1	625		-68
MILANO	1	1	646		-47
GORIZIA	1	1	733		41
FERRARA	1	1	973		281
TREVISO	1	1	1.019		326
VENEZIA	1	1	1.055		363
PISA	1	1	2.729	693	2.037
CROTONE	1	2	0		-759
CASERTA	1	2	0		-759
FORLI'-CESENA	1	2	0		-759
FOGGIA	1	2	0		-759
SIRACUSA		2	0		-759
PRATO	1	2	0		-759
VERONA	1	2	0		-759
TRIESTE	1	2	61		-699
ASTI	1	2	70		-690
ALESSANDRIA	1	2	73		-686
NOVARA	1	2	119		-640
PORDENONE	1	2	133		-626
REGGIO NELL'EMILIA	1	2	155		-604
VITERBO	1	2	164		-596
PIACENZA	1	2	174		-585
ASCOLI PICENO	1	2	232		-528
FIRENZE	1	2	266		-493
RAGUSA	1	2	270		-490
ANCONA	1	2	366		-393
LIVORNO	1	2	380		-380
TRAPANI	1	2	473		-286
BARI	1	2	489		-270
LATINA	1	2	557		-202
ORISTANO	1	2	569		-190
AGRIGENTO	1	2	684		-76
CAGLIARI	1	2	776		17
VICENZA	1	2	886		126
MODENA	1	2	1.301		541
BOLOGNA	1	2	1.369		609
VARESE	1	2	1.724		965
LA SPEZIA	1	2	2.487		1.728
SASSARI	1	2	3.686	759	2.927
CHIETI	1	3	0		-447

Tabella F

DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO UNITARIO MEDIO DI INVEST. REALIZZATO NEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE (U)	SCOSTAMENTI DALLAMEDIA DI CLASSE
CATANZARO	1	3	0		-447
VIBO VALENTIA	1	3	0		-447
AVELLINO	1	3	0		-447
IMPERIA	1	3	0		-447
COMO	1	3	0		-447
LECCO	1	3	0		-447
CALTANISSETTA	1	3	0		-447
AREZZO	1	3	0		-447
GROSSETO	1	3	0		-447
MASSA CARRARA		3	0		-447
FROSINONE	1	3	7		-440
PERUGIA	1	3	20		-427
SALERNO	1	3	24		-423
REGGIO DI CALABRIA	1	3	27		-419
TERAMO	1	3	50		-396
TERNI	1	3	65		-381
MESSINA	1	3	72		-375
BENEVENTO	1	3	73		-374
COSENZA	1	3	75		-371
GENOVA	1	3	78		-369
SIENA	1	3	103		-343
NUORO	1	3	116		-330
UDINE	1	3	125		-322
ROMA	1	3	159		-288
VERCELLI	1	3	160		-287
SAVONA	1	3	179		-268
BERGAMO	1	3	195		-252
MATERA	1	3	223		-224
PARMA	1	3	414		-33
PALERMO	1	3	450		3
PESARO URBINO	1	3	469		22
MACERATA	1	3	563		116
PISTOIA	1	3	638		191
PESCARA	1	3	957		511
BRESCIA	1	3	1.137		690
CAMPOBASSO	1	3	4.787	447	4.340
BIELLA	1	4	0		-915
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	0		-915
CATANIA	1	4	0		-915
ENNA	1	4	0		-915
CUNEO	1	4	53		-863
TORINO	1	4	84		-832
RIETI	1	4	84		-831
LUCCA	1	4	114		-801
POTENZA	1	4	125		-791
ISERNIA	1	4	187		-728
L'AQUILA	1	4	660		-256
BELLUNO	1	4	3.200		2.285
SONDRIO	1	4	3.731	915	2.816

Grafico n. 1: Andamento dei costi unitari medi di investimento

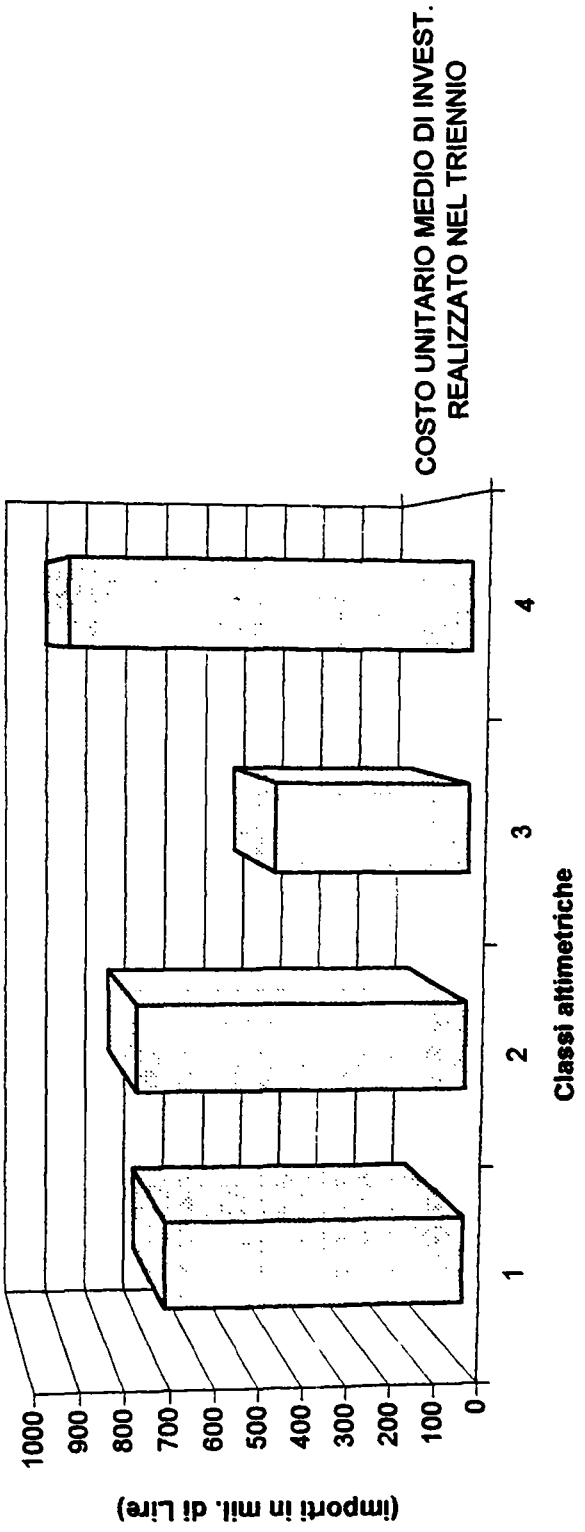


Tabella G

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO
LOMBARDIA	LODI	1	1	0		-3.339
CAMPANIA	NAPOLI	1	1	0		-3.339
LOMBARDIA	CREMONA	1	1	1.378		-1.961
VENETO	ROVIGO	1	1	1.398		-1.941
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	1	1.467		-1.872
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	1	1.727		-1.612
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	1	2.151		-1.188
TOSCANA	PISA	1	1	2.206		-1.133
PUGLIA	TARANTO	1	1	2.407		-932
LOMBARDIA	MILANO	1	1	2.850		-489
PUGLIA	BRINDISI	1	1	2.921		-418
PUGLIA	LECCE	1	1	3.358		19
VENETO	VENEZIA	1	1	3.618		279
LOMBARDIA	MANTOVA	1	1	4.531		1.192
VENETO	TREVISO	1	1	4.568		1.229
VENETO	PADOVA	1	1	5.000		1.661
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	1	5.868		2.529
LOMBARDIA	PAVIA	1	1	7.976	3.339	4.636
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	2	0		-4.774
TOSCANA	PRATO	1	2	0		-4.774
CAMPANIA	CASERTA	1	2	0		-4.774
PUGLIA	FOGGIA	1	2	0		-4.774
CALABRIA	CROTONE	1	2	0		-4.774
SICILIA	SIRACUSA		2	0		-4.774
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	2	157		-4.617
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	2	293		-4.480
TOSCANA	LIVORNO	1	2	599		-4.175
TOSCANA	FIRENZE	1	2	799		-3.974
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	2	968		-3.806
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	2	1.458		-3.315
VENETO	VICENZA	1	2	1.762		-3.012
PIEMONTE	ASTI	1	2	1.823		-2.951
MARCHE	ANCONA	1	2	2.012		-2.762
VENETO	VERONA	1	2	2.295		-2.478
PIEMONTE	NOVARA	1	2	3.241		-1.532
LIGURIA	LA SPEZIA	1	2	3.464		-1.310
SARDEGNA	ORISTANO	1	2	3.625		-1.149
LAZIO	LATINA	1	2	3.651		-1.123
SICILIA	TRAPANI	1	2	3.774		-999
LAZIO	VITERBO	1	2	3.963		-811
LOMBARDIA	VARESE	1	2	4.626		-148
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	2	4.822		48
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	2	4.828		54
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	2	6.437		1.663
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	2	6.663		1.890
SICILIA	RAGUSA	1	2	9.513		4.740
SARDEGNA	CAGLIARI	1	2	10.917		6.143
SICILIA	AGRIGENTO	1	2	12.172		7.398
PUGLIA	BARI	1	2	13.412		8.638
SARDEGNA	SASSARI	1	2	16.843	4.774	12.070

Tabella G

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPLESSIVO MEDIO DI INVESTIMENTI DEL TRIENNIO
LOMBARDIA	COMO	1	3	0		-6.661
LOMBARDIA	LECCO	1	3	0		-6.661
TOSCANA	GROSSETO	1	3	0		-6.661
TOSCANA	MASSA CARRARA		3	0		-6.661
ABRUZZO	CHIETI	1	3	0		-6.661
CAMPANIA	AVELLINO	1	3	0		-6.661
CALABRIA	CATANZARO	1	3	0		-6.661
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	3	0		-6.661
SICILIA	CALTANISSETTA	1	3	0		-6.661
UMBRIA	PERUGIA	1	3	30		-6.631
MARCHE	MACERATA	1	3	115		-6.545
CAMPANIA	BENEVENTO	1	3	297		-6.364
TOSCANA	PISTOIA	1	3	638		-6.023
TOSCANA	AREZZO	1	3	1.054		-5.607
BASILICATA	MATERA	1	3	1.168		-5.493
LIGURIA	IMPERIA	1	3	1.309		-5.351
UMBRIA	TERNI	1	3	1.352		-5.309
TOSCANA	SIENA	1	3	1.379		-5.282
SICILIA	MESSINA	1	3	1.692		-4.969
PIEMONTE	VERCELLI	1	3	1.835		-4.826
ABRUZZO	TERAMO	1	3	1.915		-4.745
SARDEGNA	NUORO	1	3	2.844		-3.817
LIGURIA	GENOVA	1	3	2.909		-3.752
ABRUZZO	PESCARA	1	3	3.198		-3.463
LAZIO	FROSINONE	1	3	3.204		-3.457
LAZIO	ROMA	1	3	3.875		-2.786
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	3	4.119		-2.542
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	3	5.227		-1.434
LOMBARDIA	BRESCIA	1	3	8.910		2.249
LIGURIA	SAVONA	1	3	10.103		3.442
LOMBARDIA	BERGAMO	1	3	10.356		3.696
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	3	11.631		4.970
CALABRIA	COSENZA	1	3	16.785		10.125
MOLISE	CAMPOBASSO	1	3	17.476		10.815
SICILIA	PALERMO	1	3	20.090		13.429
MARCHE	PESARO URBINO	1	3	20.654		13.993
CAMPANIA	SALERNO	1	3	32.337	6.661	25.676
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	0		-6.670
SICILIA	ENNA	1	4	0		-6.670
PIEMONTE	BIELLA	1	4	57		-6.613
MOLISE	ISERNIA	1	4	613		-6.057
LAZIO	RIETI	1	4	1.051		-5.619
PIEMONTE	CUNEO	1	4	1.237		-5.434
TOSCANA	LUCCA	1	4	1.798		-4.872
LOMBARDIA	SONDRIO	1	4	1.807		-4.864
VENETO	BELLUNO	1	4	2.317		-4.353
ABRUZZO	L'AQUILA	1	4	8.118		1.448
SICILIA	CATANIA	1	4	11.050		4.380
PIEMONTE	TORINO	1	4	17.696		11.026
BASILICATA	POTENZA	1	4	27.630	6.670	20.960

Grafico n. 2: Media per classe altimetrica del costo complessivo medio per investimenti del triennio 1994-96

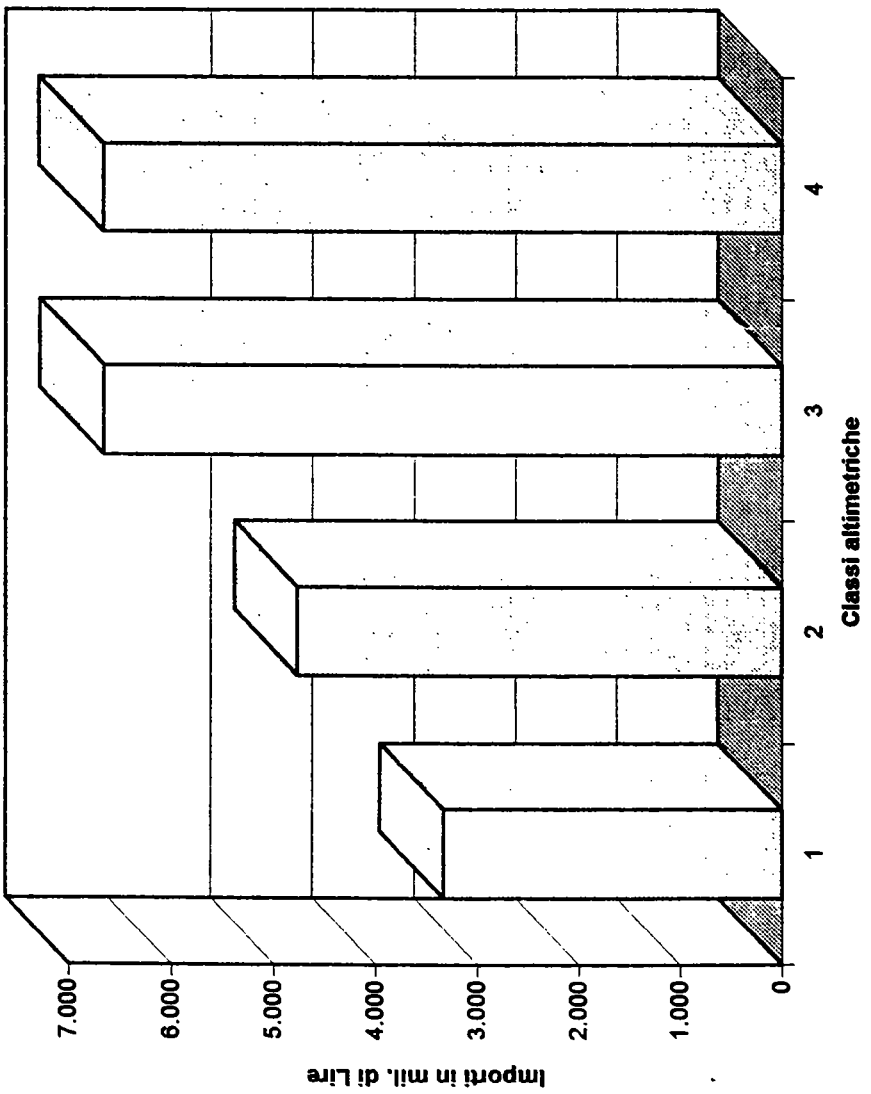


Tabella H

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO UNITARIO MEDIO D'ESERCIZIO NEL BIENNIO 94-95	MEDIA DI CLASSE DEI COSTI UNITARI D'ESERCIZIO NEL BIENNIO 94-95	SCOSTAMENTI DALLA MEDIA DI CLASSE 1995	VARIAZ. DEL COSTO UNIT.MEDIO D'ES. NEL BIENNIO 94-95
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	1	3,50		-7,31	p.n.c.
PUGLIA	LECCE	1	1	3,57		-7,24	25,63%
VENETO	ROVIGO	1	1	3,85		-6,96	8,11%
VENETO	TREVISO	1	1	4,51		-6,30	0,89%
PUGLIA	BRINDISI	1	1	6,15		-4,66	-0,37%
TOSCANA	PISA	1	1	6,47		-4,34	-5,93%
LOMBARDIA	LODI	1	1	6,60		-4,21	p.n.c.
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	1	6,60		-4,20	2,50%
LOMBARDIA	CREMONA	1	1	7,50		-3,31	14,29%
LOMBARDIA	PAVIA	1	1	10,40		-0,41	2,24%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	1	10,42		-0,39	-42,79%
PUGLIA	TARANTO	1	1	10,50		-0,31	10,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	1	11,37		0,56	-1,02%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	1	12,50		1,69	-7,69%
CAMPANIA	NAPOLI	1	1	17,09		6,29	110,95%
VENETO	VENEZIA	1	1	17,81		7,00	11,90%
VENETO	PADOVA	1	1	18,00		7,19	11,76%
LOMBARDIA	MILANO	1	1	37,68	10,81	26,87	56,47%
SICILIA	SIRACUSA		2	0,00		-9,72	p.n.c.
CALABRIA	CROTONE	1	2	1,10		-8,62	p.n.c.
PUGLIA	BARI	1	2	1,80		-7,92	-36,36%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	2	2,90		-6,82	90,00%
CAMPANIA	CASERTA	1	2	4,34		-5,38	-2,95%
PUGLIA	FOGGIA	1	2	5,22		-4,50	-9,67%
SARDEGNA	SASSARI	1	2	5,63		-4,09	2,34%
LAZIO	LATINA	1	2	6,47		-3,25	35,95%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	2	6,50		-3,22	16,67%
LAZIO	VITERBO	1	2	6,63		-3,09	17,73%
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	2	7,00		-2,72	0,00%
SICILIA	RAGUSA	1	2	8,54		-1,17	31,26%
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	2	8,80		-0,91	11,03%
SICILIA	TRAPANI	1	2	9,00		-0,72	57,14%
SARDEGNA	ORISTANO	1	2	9,41		-0,31	3,77%
SARDEGNA	CAGLIARI	1	2	9,50		-0,22	11,11%
TOSCANA	LIVORNO	1	2	9,95		0,23	-14,02%
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	2	10,05		0,33	6,47%
SICILIA	AGRIGENTO	1	2	10,34		0,62	37,86%
PIEMONTE	NOVARA	1	2	10,50		0,79	-9,09%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	2	10,80		1,08	0,65%
MARCHE	ANCONA	1	2	10,81		1,09	-14,49%
VENETO	VICENZA	1	2	10,85		1,13	39,40%
PIEMONTE	ASTI	1	2	11,00		1,29	20,00%
LIGURIA	LA SPEZIA	1	2	12,00		2,29	0,00%
VENETO	VERONA	1	2	12,41		2,70	38,25%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	2	13,82		4,10	14,68%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	2	15,40		5,69	12,41%
TOSCANA	PRATO	1	2	15,65		5,94	p.n.c.
TOSCANA	FIRENZE	1	2	15,85		6,14	-42,99%
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	2	17,89		8,18	5,87%
LOMBARDIA	VARESE	1	2	21,05	9,72	11,34	-4,19%
TOSCANA	MASSA CARRARA		3	0,00		-10,56	p.n.c.
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	3	0,25		-10,31	p.n.c.
ABRUZZO	TERAMO	1	3	1,07		-9,49	91,83%

Tabella H

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO UNITARIO MEDIO D'ESERCIZIO NEL BIENNIO 94-95	MEDIA DI CLASSE DEI COSTI UNITARI D'ESERCIZIO NEL BIENNIO 94-95	SCOSTAMENTI DALLA MEDIA DI CLASSE 1995	VARIAZ. DEL COSTO UNIT.MEDIO D'ES. NEL BIENNIO 94-95
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	3	2,26		-8,31	p.n.c.
SARDEGNA	NUORO	1	3	5,85		-4,71	-5,00%
TOSCANA	SIENA	1	3	6,00		-4,56	657,14%
TOSCANA	AREZZO	1	3	6,60		-3,96	0,00%
TOSCANA	GROSSETO	1	3	7,14		-3,42	3,56%
UMBRIA	PERUGIA	1	3	7,31		-3,26	0,41%
CAMPANIA	AVELLINO	1	3	7,64		-2,93	24,56%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	3	7,75		-2,81	5,53%
ABRUZZO	CHIETI	1	3	7,87		-2,69	12,93%
LAZIO	FROSINONE	1	3	8,00		-2,56	0,00%
CAMPANIA	BENEVENTO	1	3	8,19		-2,38	-3,72%
LIGURIA	IMPERIA	1	3	8,28		-2,29	74,49%
LOMBARDIA	LECCO	1	3	8,28		-2,29	74,49%
MOLISE	CAMPOBASSO	1	3	8,50		-2,06	-30,00%
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	3	8,50		-2,06	-11,11%
CALABRIA	COSENZA	1	3	9,00		-1,56	14,87%
BASILICATA	MATERA	1	3	9,14		-1,42	6,55%
MARCHE	PESARO URBINO	1	3	9,29		-1,27	0,22%
CALABRIA	CATANZARO	1	3	9,59		-0,97	-17,16%
SICILIA	CALTANISSETTA	1	3	10,00		-0,56	22,22%
MARCHE	MACERATA	1	3	10,02		-0,54	5,75%
LOMBARDIA	BRESCIA	1	3	10,15		-0,41	-11,13%
TOSCANA	PISTOIA	1	3	10,60		0,04	18,56%
ABRUZZO	PESCARA	1	3	12,00		1,44	-15,38%
SICILIA	MESSINA	1	3	12,50		1,94	-52,94%
PIEMONTE	VERCELLI	1	3	12,76		2,20	-13,45%
SICILIA	PALERMO	1	3	13,51		2,95	86,45%
CAMPANIA	SALERNO	1	3	14,93		4,37	-32,15%
UMBRIA	TERNI	1	3	16,56		6,00	3,47%
LAZIO	ROMA	1	3	17,70		7,14	42,47%
LIGURIA	SAVONA	1	3	19,50		8,94	-5,00%
LOMBARDIA	BERGAMO	1	3	19,53		8,97	3,86%
LOMBARDIA	COMO	1	3	24,50		13,94	-11,54%
LIGURIA	GENOVA	1	3	29,50	10,56	18,94	26,92%
SICILIA	CATANIA	1	4	4,10		-6,02	-17,78%
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	5,50		-4,62	p.n.c.
LAZIO	RIETI	1	4	6,50		-3,62	16,67%
PIEMONTE	BIELLA	1	4	7,30		-2,82	-7,89%
BASILICATA	POTENZA	1	4	7,53		-2,59	-12,52%
MOLISE	ISERNIA	1	4	8,26		-1,87	-17,37%
SICILIA	ENNA	1	4	9,00		-1,12	0,00%
TOSCANA	LUCCA	1	4	9,65		-0,47	5,32%
ABRUZZO	L'AQUILA	1	4	10,50		0,38	-9,09%
PIEMONTE	CUNEO	1	4	11,50		1,38	9,09%
LOMBARDIA	SONDRIO	1	4	13,75		3,63	2,21%
PIEMONTE	TORINO	1	4	18,50		8,38	-5,26%
VENETO	BELLUNO	1	4	19,50	10,12	9,38	5,26%

p.n.c.=percentuale di variazione non calcolabile in quanto il num. è uguale a 0

GRAFICO N. 3: MEDIA DI CLASSE DEI COSTI UNITARI D'ESERCIZIO NEL BIENNIO 94-95

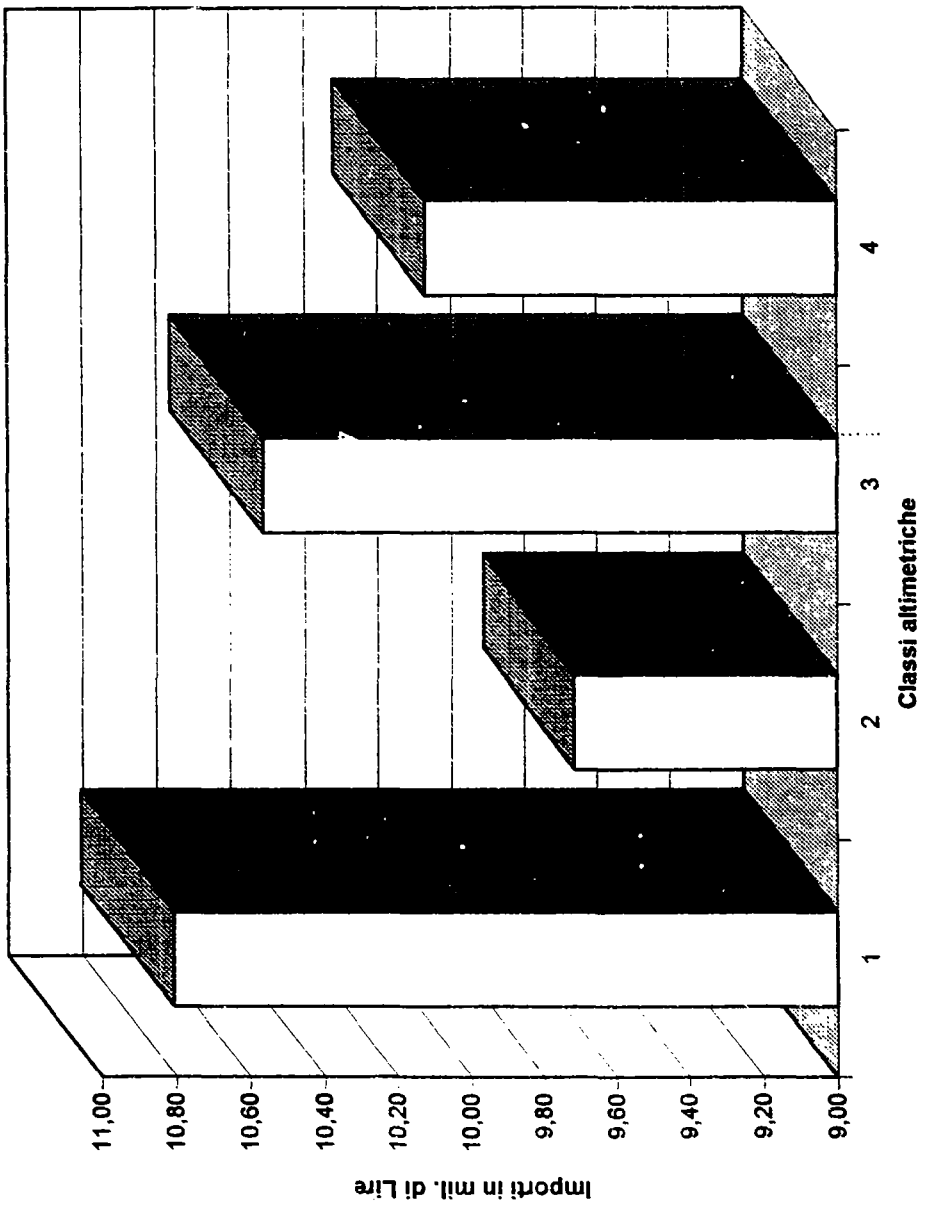


Tabella I

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIO DEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIODEL TRIENNIO	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIO DEL TRIENNIO
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	1	1.030		-9.361
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	1	1.335		-9.057
LOMBARDIA	LODI	1	1	2.601		-7.791
VENETO	ROVIGO	1	1	3.158		-7.233
PUGLIA	LECCE	1	1	4.348		-6.043
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	1	4.789		-5.603
TOSCANA	PISA	1	1	4.999		-5.392
PUGLIA	BRINDISI	1	1	5.041		-5.351
LOMBARDIA	CREMONA	1	1	6.074		-4.317
VENETO	TREVISO	1	1	6.173		-4.219
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	1	8.072		-2.320
LOMBARDIA	MANTOVA	1	1	9.390		-1.002
PUGLIA	TARANTO	1	1	13.068		2.677
VENETO	VENEZIA	1	1	14.786		4.395
LOMBARDIA	PAVIA	1	1	17.080		6.689
CAMPANIA	NAPOLI	1	1	20.514		10.122
VENETO	PADOVA	1	1	21.105		10.713
LOMBARDIA	MILANO	1	1	43.482	10.391	33.090
SICILIA	SIRACUSA		2	0		-9.665
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	2	366		-9.298
CALABRIA	CROTONE	1	2	605		-9.060
TOSCANA	PRATO	1	2	787		-8.877
PUGLIA	BARI	1	2	3.390		-6.275
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	2	4.420		-5.245
TOSCANA	LIVORNO	1	2	4.935		-4.732
LIGURIA	LA SPEZIA	1	2	6.071		-3.594
CAMPANIA	CASERTA	1	2	6.266		-3.399
PIEMONTE	NOVARA	1	2	6.655		-3.010
LAZIO	LATINA	1	2	6.827		-2.838
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	2	7.551		-2.114
LAZIO	VITERBO	1	2	7.629		-2.036
SARDEGNA	ORISTANO	1	2	8.795		-870
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	2	9.753		88
SICILIA	AGRIGENTO	1	2	9.823		158
SICILIA	RAGUSA	1	2	10.268		603
MARCHE	ANCONA	1	2	10.769		1.104
SARDEGNA	CAGLIARI	1	2	11.014		1.349
VENETO	VICENZA	1	2	11.028		1.363
SARDEGNA	SASSARI	1	2	11.308		1.643
PUGLIA	FOGGIA	1	2	11.856		2.191
SICILIA	TRAPANI	1	2	12.077		2.412
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	2	12.954		3.289
PIEMONTE	ASTI	1	2	13.036		3.371
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	2	13.142		3.477
LOMBARDIA	VARESE	1	2	13.967		4.303
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	2	14.168		4.503
TOSCANA	FIRENZE	1	2	15.747		6.082
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	2	16.704		7.039
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	2	17.763		8.098
VENETO	VERONA	1	2	19.938	9.665	10.273

Tabella I

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIO DEL TRIENNIO	MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIODEL TRIENNIO	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIO DEL TRIENNIO
TOSCANA	MASSA CARRARA		3	0		-12.957
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	3	400		-12.557
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	3	1.633		-11.324
LIGURIA	IMPERIA	1	3	3.127		-9.830
LOMBARDIA	LECCO	1	3	3.127		-9.830
TOSCANA	PISTOIA	1	3	3.787		-9.170
TOSCANA	AREZZO	1	3	6.540		-6.417
SARDEGNA	NUORO	1	3	6.759		-6.198
CAMPANIA	AVELLINO	1	3	7.306		-5.651
ABRUZZO	PESCARA	1	3	7.627		-5.330
UMBRIA	TERNI	1	3	7.965		-4.991
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	3	8.842		-4.115
CAMPANIA	BENEVENTO	1	3	8.895		-4.062
PIEMONTE	VERCELLI	1	3	9.557		-3.400
BASILICATA	MATERA	1	3	9.625		-3.332
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	3	9.778		-3.179
MOLISE	CAMPOBASSO	1	3	9.789		-3.168
TOSCANA	GROSSETO	1	3	10.444		-2.513
LOMBARDIA	BRESCIA	1	3	10.467		-2.490
ABRUZZO	CHIETI	1	3	11.052		-1.905
LIGURIA	SAVONA	1	3	11.445		-1.512
SICILIA	CALTANISSETTA	1	3	11.709		-1.248
CALABRIA	CATANZARO	1	3	12.032		-925
ABRUZZO	TERAMO	1	3	12.174		-783
TOSCANA	SIENA	1	3	12.341		-616
LOMBARDIA	COMO	1	3	12.766		-191
MARCHE	PESARO URBINO	1	3	12.894		-63
MARCHE	MACERATA	1	3	13.213		256
LAZIO	FROSINONE	1	3	13.531		574
UMBRIA	PERUGIA	1	3	14.667		1.710
CALABRIA	COSENZA	1	3	19.438		6.481
LOMBARDIA	BERGAMO	1	3	22.328		9.371
LIGURIA	GENOVA	1	3	24.290		11.333
SICILIA	PALERMO	1	3	29.522		16.565
SICILIA	MESSINA	1	3	32.141		19.184
LAZIO	ROMA	1	3	34.731		21.774
CAMPANIA	SALERNO	1	3	40.513	12.957	27.556
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	2.622		-10.312
LOMBARDIA	SONDRIO	1	4	3.977		-8.958
PIEMONTE	BIELLA	1	4	4.203		-8.732
TOSCANA	LUCCA	1	4	5.002		-7.932
MOLISE	ISERNIA	1	4	5.682		-7.252
SICILIA	CATANIA	1	4	6.195		-6.739
VENETO	BELLUNO	1	4	7.762		-5.172
LAZIO	RIETI	1	4	7.795		-5.140
SICILIA	ENNA	1	4	9.211		-3.724
ABRUZZO	L'AQUILA	1	4	13.762		828
BASILICATA	POTENZA	1	4	15.067		2.133
PIEMONTE	CUNEO	1	4	33.892		20.958
PIEMONTE	TORINO	1	4	52.976	12.934	40.041

Grafico 4

Grafico n. 4: MEDIA DI CLASSE DEL COSTO COMPL. MEDIO DI ESERCIZIO DEL TRIENNIO

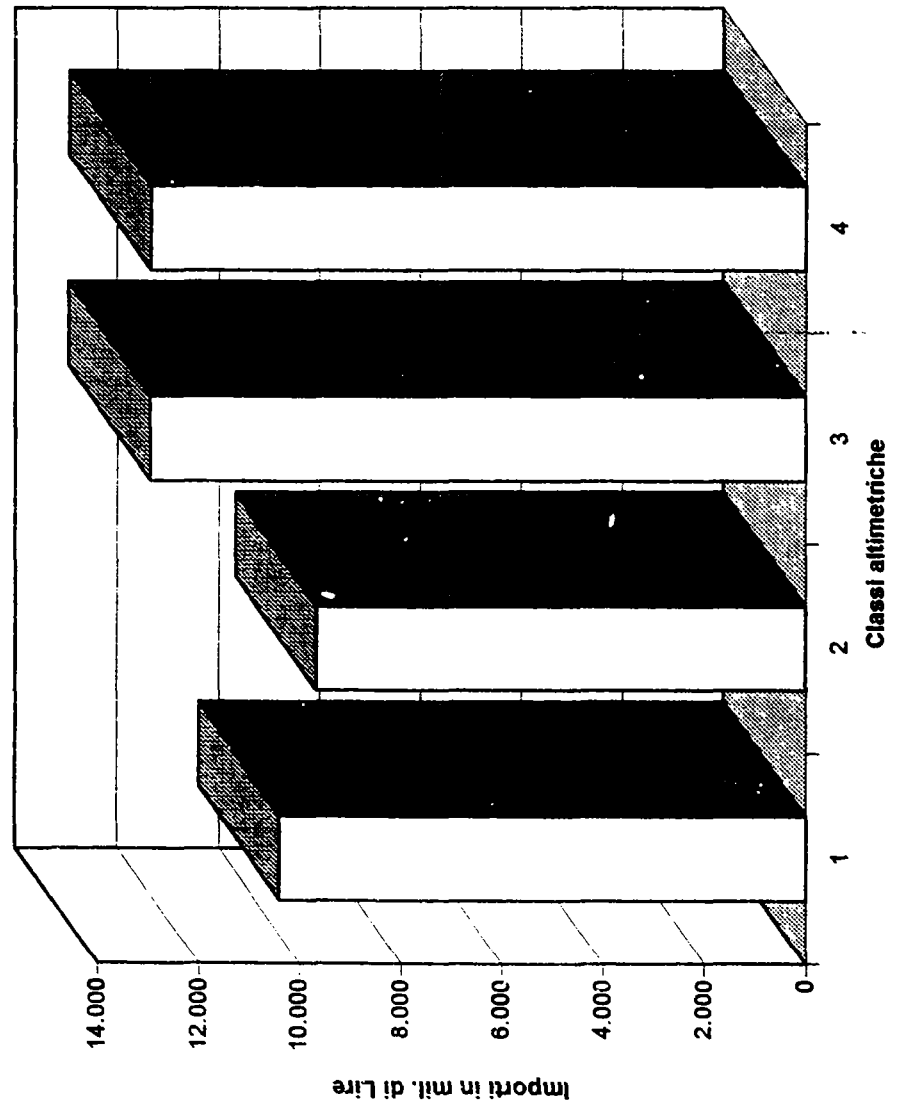


Tabella L

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995
LOMBARDIA	LODI	1	1	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	1	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
PUGLIA	TARANTO	1	1	52,43%	3,31%	6,10%	0,00%	2,21%	35,27%	0,68%
PUGLIA	LECCE	1	1	94,02%	0,93%	2,85%	0,00%	2,19%	0,00%	0,00%
VENETO	ROVIGO	1	1	69,22%	30,55%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	1	50,60%	4,93%	0,30%	0,10%	0,00%	44,07%	0,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	1	39,05%	36,12%	0,42%	0,00%	0,00%	24,41%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	1	38,87%	15,37%	0,00%	0,00%	0,00%	45,75%	0,00%
LOMBARDIA	CREMONA	1	1	38,83%	17,72%	0,86%	0,00%	8,70%	33,88%	0,00%
PUGLIA	BRINDISI	1	1	38,23%	20,69%	3,07%	2,84%	0,00%	35,18%	0,00%
VENETO	PADOVA	1	1	33,43%	4,51%	6,93%	7,55%	0,00%	41,21%	6,37%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	1	30,27%	35,92%	0,59%	0,00%	0,00%	33,22%	0,00%
VENETO	VENEZIA	1	1	29,79%	4,31%	1,70%	15,81%	0,00%	48,39%	0,00%
LOMBARDIA	PAVIA	1	1	27,02%	18,53%	0,27%	0,00%	0,77%	53,41%	0,00%
CAMPANIA	NAPOLI	1	1	26,70%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	58,23%	15,07%
LOMBARDIA	MILANO	1	1	25,77%	37,41%	1,11%	0,00%	0,84%	33,90%	0,97%
TOSCANA	PISA	1	1	20,38%	0,49%	4,40%	0,00%	0,00%	0,00%	74,74%
VENETO	TREVISO	1	1	13,53%	16,67%	0,59%	0,62%	0,00%	68,60%	0,00%
TOSCANA	PRATO	1	2	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
SICILIA	SIRACUSA		2	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
VENETO	VERONA	1	2	16,41%	77,66%	0,09%	0,00%	2,90%	1,64%	1,31%
SICILIA	AGRIGENTO	1	2	81,19%	18,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CALABRIA	CROTONE	1	2	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
PUGLIA	FOGGIA	1	2	67,97%	32,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	2	59,91%	36,81%	2,51%	0,78%	0,00%	0,00%	0,00%
SARDEGNA	ORISTANO	1	2	58,15%	37,59%	0,74%	0,00%	0,14%	3,38%	0,00%
SARDEGNA	SASSARI	1	2	58,05%	5,20%	0,00%	0,00%	0,00%	36,75%	0,00%
TOSCANA	LIVORNO	1	2	55,93%	31,58%	0,00%	0,00%	0,00%	12,49%	0,00%
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	2	53,23%	26,54%	0,00%	0,00%	0,00%	20,23%	0,00%
CAMPANIA	CASERTA	1	2	50,84%	27,80%	0,00%	0,00%	0,00%	21,36%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	2	48,54%	25,61%	0,21%	0,00%	0,00%	25,64%	0,00%
VENETO	VICENZA	1	2	46,16%	44,66%	0,93%	0,00%	0,00%	0,00%	8,25%
SICILIA	RAGUSA	1	2	46,13%	23,37%	2,41%	0,00%	2,00%	24,80%	1,29%
PIEMONTE	ASTI	1	2	46,10%	25,35%	0,36%	0,42%	0,16%	22,10%	5,52%

Tabella M - N

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996
LOMBARDIA	LODI	1	1	37,90%	34,70%	4,25%	0,00%	0,00%	20,25%	2,90%
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	1	41,50%	53,88%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,61%
PUGLIA	TARANTO	1	1	52,45%	3,19%	5,04%	0,00%	2,81%	35,84%	0,67%
PUGLIA	LECCE	1	1	89,90%	6,16%	1,81%	0,00%	2,13%	0,00%	0,00%
VENETO	ROVIGO	1	1	69,92%	29,25%	0,83%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	1	55,85%	5,02%	0,26%	0,10%	0,00%	38,76%	0,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	1	1	34,18%	37,74%	0,41%	0,00%	0,00%	27,66%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	1	36,71%	24,08%	0,00%	0,00%	0,00%	39,20%	0,00%
LOMBARDIA	CREMONA	1	1	39,60%	21,67%	0,68%	0,00%	8,98%	29,07%	0,00%
PUGLIA	BRINDISI	1	1	38,01%	19,61%	2,92%	5,34%	0,00%	34,12%	0,00%
VENETO	PADOVA	1	1	29,77%	5,55%	5,94%	16,07%	0,00%	33,37%	9,30%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	1	39,24%	9,06%	1,13%	0,00%	0,00%	50,57%	0,00%
VENETO	VENEZIA	1	1	25,92%	3,98%	1,49%	14,57%	0,00%	54,05%	0,00%
LOMBARDIA	PAVIA	1	1	27,33%	20,23%	0,31%	0,00%	1,15%	50,99%	0,00%
CAMPANIA	NAPOLI	1	1	14,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	23,91%	61,83%
LOMBARDIA	MILANO	1	1	18,90%	53,96%	0,97%	0,00%	0,55%	24,64%	0,99%
TOSCANA	PISA	1	1	12,79%	0,48%	4,18%	0,00%	0,00%	0,00%	82,54%
VENETO	TREVISO	1	1	27,02%	9,36%	0,66%	0,27%	0,00%	62,69%	0,00%
TOSCANA	PRATO	1	2	14,96%	61,96%	2,07%	0,00%	0,00%	21,01%	0,00%
SICILIA	SIRACUSA		2	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
VENETO	VERONA	1	2	13,65%	80,95%	0,07%	1,01%	2,13%	1,75%	0,44%
SICILIA	AGRIGENTO	1	2	61,17%	38,83%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CALABRIA	CROTONE	1	2	73,86%	22,75%	0,25%	0,00%	0,00%	3,14%	0,00%
PUGLIA	FOGGIA	1	2	57,38%	42,62%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	2	71,70%	24,95%	2,94%	0,42%	0,00%	0,00%	0,00%
SARDEGNA	ORISTANO	1	2	51,84%	39,56%	0,79%	2,51%	1,09%	3,56%	0,65%
SARDEGNA	SASSARI	1	2	59,94%	7,88%	0,00%	0,00%	0,00%	32,19%	0,00%
TOSCANA	LIVORNO	1	2	54,22%	32,98%	0,00%	0,00%	0,00%	12,80%	0,00%
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	2	44,53%	38,96%	0,00%	0,00%	0,00%	16,51%	0,00%
CAMPANIA	CASERTA	1	2	49,85%	49,85%	0,00%	0,00%	0,00%	0,29%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	2	48,17%	30,61%	0,18%	0,00%	0,00%	21,03%	0,00%
VENETO	VICENZA	1	2	33,27%	57,79%	0,68%	0,00%	0,00%	0,00%	8,25%
SICILIA	RAGUSA	1	2	37,68%	41,38%	2,03%	0,00%	3,08%	14,72%	1,11%
PIEMONTE	ASTI	1	2	43,49%	32,70%	0,45%	0,54%	0,17%	17,52%	5,12%

Tabella L

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995
MARCHE	ANCONA	1	2	44,48%	26,66%	0,56%	0,37%	0,00%	25,01%	2,91%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	2	43,37%	24,66%	1,27%	0,65%	0,00%	30,06%	0,00%
PIEMONTE	NOVARA	1	2	41,85%	57,77%	0,00%	0,00%	0,00%	0,38%	0,00%
LIGURIA	LA SPEZIA	1	2	41,10%	16,61%	0,00%	0,00%	0,00%	42,28%	0,00%
LAZIO	LATINA	1	2	39,20%	6,77%	0,00%	0,00%	0,00%	54,03%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	2	37,03%	29,06%	0,46%	0,00%	0,89%	23,39%	9,16%
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	2	36,63%	32,14%	0,54%	0,00%	0,00%	30,68%	0,00%
LAZIO	VITERBO	1	2	36,27%	22,34%	0,00%	0,00%	0,00%	41,38%	0,00%
SARDEGNA	CAGLIARI	1	2	36,02%	19,14%	0,00%	0,00%	0,00%	44,85%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	2	31,66%	30,17%	0,63%	0,20%	0,00%	37,34%	0,00%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	2	29,48%	16,72%	0,00%	0,00%	0,00%	53,80%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	2	25,33%	27,09%	1,61%	0,00%	0,00%	45,97%	0,00%
SICILIA	TRAPANI	1	2	22,27%	47,58%	0,00%	0,00%	0,00%	28,72%	1,43%
TOSCANA	FIRENZE	1	2	21,74%	16,81%	0,00%	0,00%	0,00%	61,45%	0,00%
LOMBARDIA	VARESE	1	2	16,41%	59,94%	0,82%	0,00%	0,00%	22,83%	0,00%
PUGLIA	BARI	1	2	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	MASSA CARRARA		3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
CAMPANIA	SALERNO	1	3	24,80%	0,62%	0,00%	0,00%	0,00%	10,16%	64,42%
CALABRIA	CATANZARO	1	3	83,85%	16,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	GROSSETO	1	3	74,64%	25,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SICILIA	CALTANISSETTA	1	3	72,59%	21,21%	0,00%	0,00%	0,00%	6,20%	0,00%
SARDEGNA	NUORO	1	3	70,26%	29,47%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CAMPANIA	AVELLINO	1	3	70,10%	28,69%	0,76%	0,45%	0,00%	0,00%	0,00%
LAZIO	ROMA	1	3	68,89%	3,29%	1,44%	22,82%	3,56%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	TERAMO	1	3	64,54%	9,60%	0,00%	0,00%	0,00%	25,86%	0,00%
UMBRIA	TERNI	1	3	62,29%	9,49%	0,54%	0,55%	0,00%	27,08%	0,06%
SICILIA	PALERMO	1	3	61,66%	19,62%	2,48%	0,00%	0,00%	9,50%	6,74%
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
TOSCANA	AREZZO	1	3	54,49%	44,89%	0,62%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	CHIETI	1	3	53,73%	17,63%	0,00%	2,42%	4,79%	21,43%	0,00%
LIGURIA	GENOVA	1	3	52,40%	23,15%	0,30%	0,00%	1,75%	22,40%	0,00%
UMBRIA	PERUGIA	1	3	52,32%	12,11%	0,00%	0,00%	0,00%	35,58%	0,00%
CAMPANIA	BENEVENTO	1	3	49,42%	34,20%	0,04%	0,00%	0,99%	15,35%	0,00%

Tabella M - N

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996
MARCHE	ANCONA	1	2	42,99%	28,71%	0,72%	0,22%	0,00%	24,07%	3,29%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	2	42,43%	27,49%	1,14%	0,28%	0,00%	28,66%	0,00%
PIEMONTE	NOVARA	1	2	30,26%	68,97%	0,00%	0,00%	0,00%	0,76%	0,00%
LIGURIA	LA SPEZIA	1	2	40,96%	17,25%	0,00%	0,00%	0,00%	41,79%	0,00%
LAZIO	LATINA	1	2	28,39%	2,66%	0,00%	0,00%	0,00%	68,95%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	2	34,91%	34,83%	0,51%	0,00%	0,87%	19,78%	9,10%
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	2	34,89%	37,25%	0,53%	0,00%	0,00%	27,34%	0,00%
LAZIO	VITERBO	1	2	28,34%	39,48%	0,00%	0,00%	0,00%	32,17%	0,00%
SARDEGNA	CAGLIARI	1	2	35,91%	27,12%	0,00%	0,00%	0,00%	36,96%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	2	26,51%	37,72%	0,76%	0,23%	0,00%	34,78%	0,00%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	2	27,90%	22,02%	0,00%	0,00%	0,00%	50,08%	0,00%
EMILIA-ROMAGNA	MODENA	1	2	24,23%	33,27%	1,58%	0,00%	0,00%	40,92%	0,00%
SICILIA	TRAPANI	1	2	18,21%	61,72%	0,00%	0,00%	0,00%	16,70%	3,36%
TOSCANA	FIRENZE	1	2	36,92%	33,42%	0,00%	0,00%	0,00%	29,66%	0,00%
LOMBARDIA	VARESE	1	2	16,13%	51,08%	2,55%	0,00%	0,00%	30,24%	0,00%
PUGLIA	BARI	1	2	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	MASSA CARRARA		3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	3	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CAMPANIA	SALERNO	1	3	24,37%	1,11%	0,00%	0,00%	0,00%	8,70%	65,81%
CALABRIA	CATANZARO	1	3	61,43%	38,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	GROSSETO	1	3	74,57%	25,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
SICILIA	CALTANISSETTA	1	3	65,69%	28,28%	0,00%	0,00%	0,00%	6,03%	0,00%
SARDEGNA	NUORO	1	3	70,84%	28,89%	0,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CAMPANIA	AVELLINO	1	3	68,39%	30,76%	0,60%	0,25%	0,00%	0,00%	0,00%
LAZIO	ROMA	1	3	57,16%	2,77%	0,99%	31,67%	7,41%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	TERAMO	1	3	57,56%	17,55%	0,00%	0,00%	0,00%	24,89%	0,00%
UMBRIA	TERNI	1	3	60,54%	11,68%	0,53%	0,80%	0,00%	26,39%	0,06%
SICILIA	PALERMO	1	3	78,76%	5,52%	2,30%	0,00%	0,00%	7,14%	6,28%
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	3	56,31%	31,08%	1,02%	11,59%	0,00%	0,00%	0,00%
TOSCANA	AREZZO	1	3	57,45%	41,81%	0,74%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ABRUZZO	CHIETI	1	3	43,47%	30,91%	0,00%	2,55%	4,66%	17,75%	0,65%
LIGURIA	GENOVA	1	3	44,52%	35,45%	0,30%	0,00%	1,99%	17,74%	0,00%
UMBRIA	PERUGIA	1	3	52,52%	12,73%	0,00%	0,00%	0,00%	34,75%	0,00%
CAMPANIA	BENEVENTO	1	3	46,06%	39,25%	0,10%	0,00%	2,06%	12,53%	0,00%

Tabella L

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1995	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL 1995
BASILICATA	MATERA	1	3	48,09%	51,91%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MARCHE	PESARO URBINO	1	3	45,86%	21,01%	0,30%	0,12%	1,51%	29,11%	2,10%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	3	45,44%	52,12%	1,10%	0,00%	1,33%	0,00%	0,00%
TOSCANA	SIENA	1	3	42,05%	29,17%	0,21%	0,00%	0,00%	28,56%	0,00%
LOMBARDIA	BRESCIA	1	3	40,78%	0,00%	0,00%	59,22%	0,00%	0,00%	0,00%
LAZIO	FROSINONE	1	3	40,05%	39,73%	0,00%	0,00%	0,38%	19,83%	0,00%
MARCHE	MACERATA	1	3	38,88%	24,04%	0,18%	0,15%	0,00%	36,32%	0,43%
TOSCANA	PISTOIA	1	3	37,67%	32,18%	0,38%	1,59%	4,48%	1,10%	22,62%
SICILIA	MESSINA	1	3	36,20%	51,02%	0,09%	0,29%	0,00%	5,20%	7,19%
LIGURIA	IMPERIA	1	3	35,81%	21,94%	1,43%	19,75%	5,09%	0,00%	15,98%
LOMBARDIA	LECCO	1	3	35,81%	21,94%	1,43%	19,75%	5,09%	0,00%	15,98%
CALABRIA	COSENZA	1	3	34,02%	37,06%	0,00%	0,00%	0,00%	28,92%	0,00%
LIGURIA	SAVONA	1	3	33,47%	34,40%	0,18%	0,00%	0,00%	31,95%	0,00%
PIEMONTE	VERCELLI	1	3	32,92%	20,34%	1,26%	1,16%	0,00%	44,32%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	3	32,21%	32,68%	0,21%	0,00%	25,42%	9,39%	0,09%
MOLISE	CAMPOBASSO	1	3	32,05%	58,05%	0,00%	0,67%	0,00%	9,23%	0,00%
ABRUZZO	PESCARA	1	3	28,16%	39,04%	0,00%	0,00%	0,00%	32,80%	0,00%
LOMBARDIA	COMO	1	3	26,59%	22,32%	0,50%	4,44%	0,00%	45,97%	0,17%
LOMBARDIA	BERGAMO	1	3	21,33%	29,09%	0,97%	0,00%	0,00%	46,05%	2,55%
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.
BASILICATA	POTENZA	1	4	68,03%	16,90%	0,00%	0,00%	0,00%	15,07%	0,00%
MOLISE	ISERNIA	1	4	53,61%	41,09%	0,15%	1,88%	0,00%	0,00%	3,28%
ABRUZZO	L'AQUILA	1	4	48,62%	14,74%	2,94%	1,48%	0,00%	5,02%	27,21%
SICILIA	ENNA	1	4	45,44%	50,22%	0,00%	0,00%	0,00%	4,33%	0,00%
TOSCANA	LUCCA	1	4	43,71%	12,77%	3,18%	40,34%	0,00%	0,00%	0,00%
SICILIA	CATANIA	1	4	37,93%	0,00%	3,50%	0,00%	0,00%	58,57%	0,00%
LAZIO	RIETI	1	4	34,24%	54,65%	0,00%	0,00%	0,00%	11,11%	0,00%
PIEMONTE	CUNEO	1	4	33,39%	35,88%	0,00%	0,00%	0,00%	30,73%	0,00%
PIEMONTE	TORINO	1	4	31,99%	33,51%	1,00%	0,00%	0,00%	21,84%	11,66%
VENETO	BELLUNO	1	4	31,45%	34,33%	0,45%	0,00%	3,04%	24,11%	6,62%
LOMBARDIA	SONDRIO	1	4	25,36%	35,25%	0,25%	0,37%	0,17%	38,59%	0,00%
PIEMONTE	BIELLA	1	4	14,85%	31,44%	1,94%	0,00%	0,00%	51,77%	0,00%

p.n.c.=percentuale di variazione non calcolabile in quanto il num. è uguale a 0

Tabella M - N

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	CLASSE ALTIMETRICA	INCID. DEL PERSONALE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLE UTENZE SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DELLA TUTELA SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI AMMORTAMENTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEGLI INT. PASS. SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996	INCID. DEI COSTI INDIRETTI SUL TOTALE DEI COSTI COMPL. 1996
BASILICATA	MATERA	1	3	43,66%	56,34%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MARCHE	PESARO URBINO	1	3	46,76%	21,26%	0,36%	0,47%	1,51%	27,51%	2,12%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	3	40,02%	56,12%	1,10%	0,00%	2,77%	0,00%	0,00%
TOSCANA	SIENA	1	3	45,17%	29,63%	0,18%	0,00%	0,00%	25,03%	0,00%
LOMBARDIA	BRESCIA	1	3	45,83%	0,00%	0,00%	54,17%	0,00%	0,00%	0,00%
LAZIO	FROSINONE	1	3	38,19%	31,88%	0,00%	0,00%	0,36%	29,57%	0,00%
MARCHE	MACERATA	1	3	38,65%	35,58%	0,24%	0,05%	0,00%	25,16%	0,32%
TOSCANA	PISTOIA	1	3	33,78%	35,92%	0,34%	1,78%	4,74%	1,46%	21,98%
SICILIA	MESSINA	1	3	72,12%	17,66%	0,09%	0,04%	0,00%	10,09%	0,00%
LIGURIA	IMPERIA	1	3	34,48%	21,75%	0,98%	21,13%	5,69%	0,00%	15,97%
LOMBARDIA	LECCO	1	3	34,48%	21,75%	0,98%	21,13%	5,69%	0,00%	15,97%
CALABRIA	COSENZA	1	3	31,55%	42,01%	0,00%	0,00%	0,00%	26,44%	0,00%
LIGURIA	SAVONA	1	3	30,58%	37,93%	0,19%	0,00%	0,00%	31,30%	0,00%
PIEMONTE	VERCELLI	1	3	27,11%	22,76%	1,54%	1,37%	0,00%	47,23%	0,00%
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	3	41,62%	34,94%	0,53%	0,00%	18,76%	4,05%	0,10%
MOLISE	CAMPOBASSO	1	3	47,34%	39,64%	0,00%	0,99%	0,00%	12,02%	0,00%
ABRUZZO	PESCARA	1	3	33,68%	29,88%	0,00%	0,00%	0,00%	36,46%	0,00%
LOMBARDIA	COMO	1	3	28,46%	16,53%	0,32%	4,91%	0,00%	49,55%	0,23%
LOMBARDIA	BERGAMO	1	3	22,45%	29,70%	1,13%	0,00%	0,00%	44,22%	2,50%
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	4	24,52%	27,25%	0,00%	0,00%	0,00%	48,23%	0,00%
BASILICATA	POTENZA	1	4	75,60%	18,64%	0,00%	0,00%	0,00%	5,76%	0,00%
MOLISE	ISERNIA	1	4	66,20%	29,54%	0,32%	0,00%	0,00%	0,00%	3,94%
ABRUZZO	L'AQUILA	1	4	52,24%	37,14%	2,41%	2,79%	0,00%	4,19%	1,23%
SICILIA	ENNA	1	4	50,92%	42,66%	0,00%	0,00%	0,00%	6,42%	0,00%
TOSCANA	LUCCA	1	4	42,55%	12,56%	4,08%	40,81%	0,00%	0,00%	0,00%
SICILIA	CATANIA	1	4	41,18%	0,00%	2,97%	0,00%	0,00%	55,85%	0,00%
LAZIO	RIETI	1	4	34,04%	56,74%	0,00%	0,00%	0,00%	9,22%	0,00%
PIEMONTE	CUNEO	1	4	30,50%	43,25%	0,00%	0,00%	0,00%	26,26%	0,00%
PIEMONTE	TORINO	1	4	33,80%	30,75%	1,00%	0,00%	0,00%	21,32%	13,12%
VENETO	BELLUNO	1	4	30,83%	35,73%	0,43%	0,00%	3,18%	23,14%	6,70%
LOMBARDIA	SONDRIO	1	4	27,59%	37,88%	0,25%	0,38%	0,25%	33,65%	0,00%
PIEMONTE	BIELLA	1	4	27,41%	31,23%	2,61%	0,00%	0,00%	38,75%	0,00%

Grafico n. 5 - Composizione dei costi d'esercizio della viabilità provinciale. Anni 1995-1996

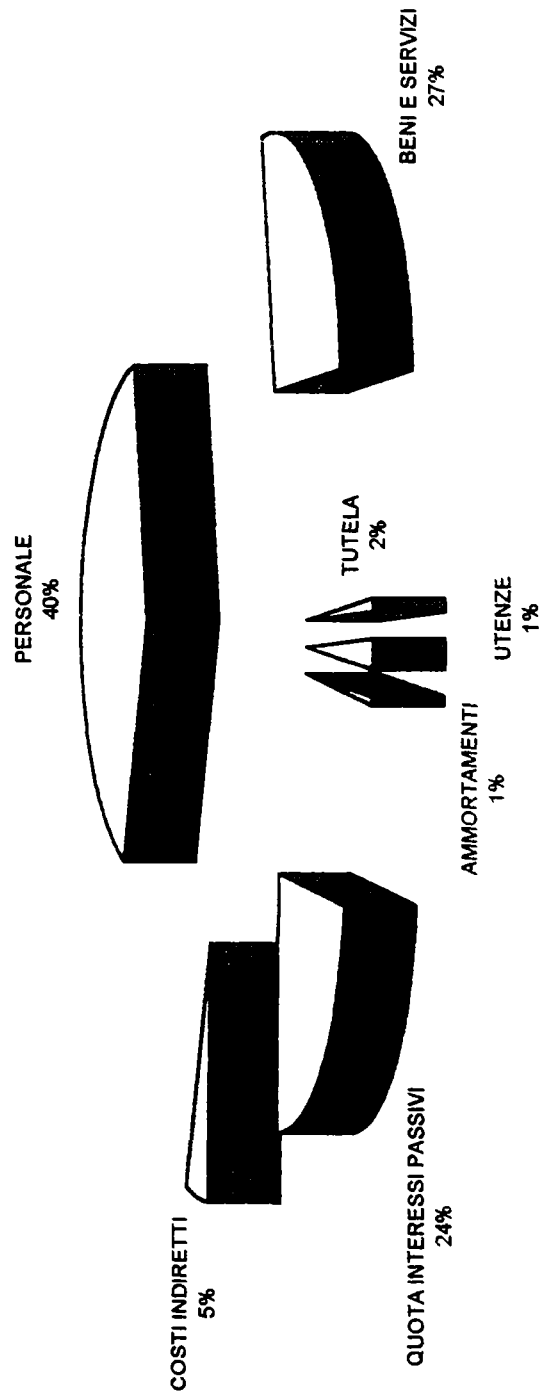


Tabella O

REGIONE	DENOMINAZIONE	INDICE DI REALIZZAZIONE DI MANUFATTI
PIEMONTE	ALESSANDRIA	26,89%
PIEMONTE	ASTI	6,94%
PIEMONTE	BIELLA	#DIV/0!
PIEMONTE	CUNEO	2,56%
PIEMONTE	NOVARA	8,91%
PIEMONTE	TORINO	23,43%
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	#DIV/0!
PIEMONTE	VERCELLI	9,84%
LOMBARDIA	BERGAMO	13,05%
LOMBARDIA	BRESCIA	2,24%
LOMBARDIA	COMO	#DIV/0!
LOMBARDIA	CREMONA	0,92%
LOMBARDIA	LECCO	0,00%
LOMBARDIA	LODI	#DIV/0!
LOMBARDIA	MANTOVA	31,12%
LOMBARDIA	MILANO	0,96%
LOMBARDIA	PAVIA	0,00%
LOMBARDIA	SONDRIO	0,61%
LOMBARDIA	VARESE	1,61%
LIGURIA	GENOVA	7,03%
LIGURIA	IMPERIA	0,00%
LIGURIA	LA SPEZIA	1,91%
LIGURIA	SAVONA	28,22%
VENETO	BELLUNO	1,40%
VENETO	PADOVA	26,22%
VENETO	ROVIGO	0,95%
VENETO	TREVISO	1,15%
VENETO	VENEZIA	1,24%
VENETO	VERONA	1,42%
VENETO	VICENZA	0,36%
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	4,83%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	9,41%
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	6,51%
FRIULI V. GIULIA	UDINE	24,68%
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1,29%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	0,95%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	0,00%
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1,61%
EMILIA ROMAGNA	PARMA	17,62%
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1,99%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	4,70%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	11,39%
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	0,00%
TOSCANA	AREZZO	2,99%
TOSCANA	FIRENZE	0,30%
TOSCANA	GROSSETO	0,00%
TOSCANA	LIVORNO	2,21%
TOSCANA	LUCCA	0,97%
TOSCANA	MASSA CARRARA	0,00%
TOSCANA	PISA	3,95%
TOSCANA	PISTOIA	0,28%
TOSCANA	PRATO	#DIV/0!

Tabella O

REGIONE	DENOMINAZIONE	INDICE DI REALIZZAZIONE DI MANUFATTI
TOSCANA	SIENA	3,43%
UMBRIA	PERUGIA	#DIV/0!
UMBRIA	TERNI	10,19%
MARCHE	ANCONA	1,89%
MARCHE	ASCOLI PICENO	0,24%
MARCHE	MACERATA	0,07%
MARCHE	PESARO URBINO	13,77%
LAZIO	FROSINONE	16,88%
LAZIO	LATINA	2,38%
LAZIO	RIETI	1,89%
LAZIO	ROMA	8,12%
LAZIO	VITERBO	12,13%
ABRUZZO	CHIETI	5,75%
ABRUZZO	L'AQUILA	1,53%
ABRUZZO	PESCARA	1,84%
ABRUZZO	TERAMO	7,29%
MOLISE	CAMPOBASSO	2,79%
MOLISE	ISERNIA	11,36%
CAMPANIA	AVELLINO	0,00%
CAMPANIA	BENEVENTO	3,35%
CAMPANIA	CASERTA	0,00%
CAMPANIA	NAPOLI	0,00%
CAMPANIA	SALERNO	188,99%
PUGLIA	BARI	4,41%
PUGLIA	BRINDISI	13,21%
PUGLIA	FOGGIA	0,00%
PUGLIA	LECCE	8,94%
PUGLIA	TARANTO	0,94%
BASILICATA	MATERA	0,53%
BASILICATA	POTENZA	38,70%
CALABRIA	CATANZARO	#DIV/0!
CALABRIA	COSENZA	32,05%
CALABRIA	CROTONE	#DIV/0!
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	#DIV/0!
CALABRIA	VIBO VALENTIA	0,00%
SICILIA	AGRIGENTO	5,80%
SICILIA	CALTANISSETTA	0,00%
SICILIA	CATANIA	1,16%
SICILIA	ENNA	0,00%
SICILIA	MESSINA	1,70%
SICILIA	PALERMO	7,05%
SICILIA	RAGUSA	17,73%
SICILIA	SIRACUSA	0,00%
SICILIA	TRAPANI	1,96%
SARDEGNA	CAGLIARI	3,32%
SARDEGNA	NUORO	6,26%
SARDEGNA	ORISTANO	1,68%
SARDEGNA	SASSARI	0,56%

Tabella P

REGIONE	DENOMINAZIONE	INDICE DI DESTINAZIONE DELLE RISORSE
PIEMONTE	ALESSANDRIA	10,78
PIEMONTE	ASTI	4,72
PIEMONTE	BIELLA	#DIV/0!
PIEMONTE	CUNEO	1,32
PIEMONTE	NOVARA	8,75
PIEMONTE	TORINO	19,33
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	#DIV/0!
PIEMONTE	VERCELLI	4,14
LOMBARDIA	BERGAMO	25,53
LOMBARDIA	BRESCIA	25,40
LOMBARDIA	COMO	#DIV/0!
LOMBARDIA	CREMONA	5,62
LOMBARDIA	LECCO	0,00
LOMBARDIA	LODI	#DIV/0!
LOMBARDIA	MANTOVA	16,39
LOMBARDIA	MILANO	6,06
LOMBARDIA	PAVIA	14,07
LOMBARDIA	SONDRIO	19,33
LOMBARDIA	VARESE	20,92
LIGURIA	GENOVA	11,10
LIGURIA	IMPERIA	5,19
LIGURIA	LA SPEZIA	21,43
LIGURIA	SAVONA	51,84
VENETO	BELLUNO	17,64
VENETO	PADOVA	13,11
VENETO	ROVIGO	5,13
VENETO	TREVISO	9,92
VENETO	VENEZIA	13,07
VENETO	VERONA	4,25
VENETO	VICENZA	4,78
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	46,10
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	6,60
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	4,19
FRIULI V. GIULIA	UDINE	27,66
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	18,51
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	7,32
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	0,00
EMILIA ROMAGNA	MODENA	19,59
EMILIA ROMAGNA	PARMA	11,86
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	3,38
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	26,26
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	15,15
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	15,80
TOSCANA	AREZZO	3,28
TOSCANA	FIRENZE	2,39
TOSCANA	GROSSETO	0,00
TOSCANA	LIVORNO	4,03
TOSCANA	LUCCA	10,50
TOSCANA	MASSA CARRARA	0,00
TOSCANA	PISA	8,65
TOSCANA	PISTOIA	5,33
TOSCANA	PRATO	#DIV/0!

Tabella P

REGIONE	DENOMINAZIONE	INDICE DI DESTINAZIONE DELLE RISORSE
TOSCANA	SIENA	3,54
UMBRIA	PERUGIA	#DIV/0!
UMBRIA	TERNI	5,33
MARCHE	ANCONA	4,98
MARCHE	ASCOLI PICENO	0,52
MARCHE	MACERATA	0,28
MARCHE	PESARO URBINO	44,68
LAZIO	FROSINONE	6,12
LAZIO	LATINA	9,45
LAZIO	RIETI	2,88
LAZIO	ROMA	5,93
LAZIO	VITERBO	9,20
ABRUZZO	CHIETI	0,00
ABRUZZO	L'AQUILA	19,77
ABRUZZO	PESCARA	15,55
ABRUZZO	TERAMO	3,64
MOLISE	CAMPOBASSO	47,22
MOLISE	ISERNIA	12,03
CAMPANIA	AVELLINO	0,00
CAMPANIA	BENEVENTO	0,83
CAMPANIA	CASERTA	0,00
CAMPANIA	NAPOLI	0,00
CAMPANIA	SALERNO	44,50
PUGLIA	BARI	21,80
PUGLIA	BRINDISI	9,90
PUGLIA	FOGGIA	0,00
PUGLIA	LECCE	5,31
PUGLIA	TARANTO	6,06
BASILICATA	MATERA	3,56
BASILICATA	POTENZA	45,83
CALABRIA	CATANZARO	#DIV/0!
CALABRIA	COSENZA	25,18
CALABRIA	CROTONE	#DIV/0!
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	#DIV/0!
CALABRIA	VIBO VALENTIA	0,00
SICILIA	AGRIGENTO	38,25
SICILIA	CALTANISSETTA	0,00
SICILIA	CATANIA	14,43
SICILIA	ENNA	0,00
SICILIA	MESSINA	1,75
SICILIA	PALERMO	27,30
SICILIA	RAGUSA	29,75
SICILIA	SIRACUSA	0,00
SICILIA	TRAPANI	8,52
SARDEGNA	CAGLIARI	28,58
SARDEGNA	NUORO	7,42
SARDEGNA	ORISTANO	11,63
SARDEGNA	SASSARI	25,14

Tabella Q

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	KM. DI RETE COMPL. ANNO 1994	DISPONIB. PER ABITANTE	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA NAZIONALE
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	437.953	279	2	1792	0,004	0,002
PIEMONTE	ASTI	1	204.520	270	2	1158	0,006	0,004
PIEMONTE	BIELLA	1	191.291	674	4	0	0,000	-0,002
PIEMONTE	CUNEO	1	547.234	703	4	2808,147	0,005	0,003
PIEMONTE	NOVARA	1	334.614	268	2	1111	0,003	0,001
PIEMONTE	TORINO	1	2.237.085	689	4	2746	0,001	-0,001
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	162.215	982	4		0,000	-0,002
PIEMONTE	VERCELLI	1	184.717	545	3	1329,111	0,007	0,005
LOMBARDIA	BERGAMO	1	909.711	571	3	1217	0,001	-0,001
LOMBARDIA	BRESCIA	1	1.045.008	518	3	1052,351	0,001	-0,001
LOMBARDIA	COMO	1	524.968	586	3		0,000	-0,002
LOMBARDIA	CREMONA	1	327.970	58	1	735,824	0,002	0,000
LOMBARDIA	LECCO	1	297.551	593	3	372,608	0,001	-0,001
LOMBARDIA	LODI	1	181.533	68	1		0,000	-0,002
LOMBARDIA	MANTOVA	1	369.630	34	1	829,586	0,002	0,000
LOMBARDIA	MILANO	1	3.716.302	159	1	1410,452	0,000	-0,002
LOMBARDIA	PAVIA	1	482.413	157	1	1700	0,004	0,002
LOMBARDIA	SONDRIO	1	175.496	1230	4	280,448	0,002	0,000
LOMBARDIA	VARESE	1	788.156	397	2	663,262	0,001	-0,001
LIGURIA	GENOVA	1	950.849	504	3	786,106	0,001	-0,001
LIGURIA	IMPERIA	1	213.587	483	3	756,246	0,004	0,002
LIGURIA	LA SPEZIA	1	226.385	319	2	485	0,002	0,000
LIGURIA	SAVONA	1	284.647	441	3	584,685	0,002	0,000
VENETO	BELLUNO	1	212.085	1250	4	394,098	0,002	0,000
VENETO	PADOVA	1	813.668	33	1	1143,98	0,001	-0,001
VENETO	ROVIGO	1	233.893	7	1	818	0,003	0,002
VENETO	TREVISO	1	741.637	162	1	1381,911	0,002	0,000
VENETO	VENEZIA	1	816.915	6	1	830,65	0,001	-0,001
VENETO	VERONA	1	763.957	231	2	1620	0,002	0,000
VENETO	VICENZA	1	743.000	344	2	1105,884	0,001	0,000
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	138.119	71	1	140	0,001	-0,001
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	275.267	360	2	662,83	0,002	0,000
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	253.324	257	2	112,09	0,000	-0,002
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	522.455	423	3	1261,483	0,002	0,000
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	902.696	253	2	1079,944	0,001	-0,001
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	360.763	6	1	708,206	0,002	0,000
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	348.647	310	2	1180	0,003	0,001
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	604.680	366	2	739,207	0,001	-0,001
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	391.330	404	3	1042	0,003	0,001
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	263.228	327	2	857,862	0,003	0,001
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	350.454	74	1	670,323	0,002	0,000
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	410.796	269	2	954,66	0,002	0,000
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	258718	169	1	278,557	0,001	-0,001
TOSCANA	AREZZO	1	314.564	572	3	984,378	0,003	0,001
TOSCANA	FIRENZE	1	960.526	338	2	1004,546	0,001	-0,001
TOSCANA	GROSSETO	1	216.015	424	3	1445,94	0,007	0,005
TOSCANA	LIVORNO	1	336.626	206	2	446,029	0,001	-0,001
TOSCANA	LUCCA	1	377.101	609	4	513,7	0,001	-0,001
TOSCANA	MASSA CARRARA		200.312	598	3	574	0,003	0,001
TOSCANA	PISA	1	383.810	181	1	764,845	0,002	0,000
TOSCANA	PISTOIA	1	243.969	422	3	359,087	0,001	-0,001
TOSCANA	PRATO	1	217.244	375	2		0,000	-0,002
TOSCANA	SIENA	1	250.740	443	3	1167,494	0,005	0,003
UMBRIA	PERUGIA	1	572537	576	3		0,000	-0,002
UMBRIA	TERNI	1	223.050	448	3	761,261	0,003	0,001
MARCHE	ANCONA	1	437.263	241	2	1212	0,003	0,001

Tabella Q

REGIONE	DENOMINAZIONE	PERV	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	KM. DI RETE COMPL. ANNO 1994	DISPONIB. PER ABITANTE	SCOSTAMENTO DALLA MEDIA NAZIONALE
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	359.720	357	2	1685	0,005	0,003
MARCHE	MACERATA	1	295.481	538	3	1240	0,004	0,002
MARCHE	PESARO URBINO	1	336.620	414	3	1386,905	0,004	0,002
LAZIO	FROSINONE	1	479.559	554	3	1570	0,003	0,001
LAZIO	LATINA	1	476 262	343	2	1159	0,002	0,000
LAZIO	RIETI	1	144.942	705	4	1093	0,008	0,006
LAZIO	ROMA	1	3.761.067	449	3	1959	0,001	-0,001
LAZIO	VITERBO	1	278.521	340	2	1292,415	0,005	0,003
ABRUZZO	CHIETI	1	360.115	494	3	1454,959	0,004	0,002
ABRUZZO	L'AQUILA	1	297.838	1088	4	1231,785	0,004	0,002
ABRUZZO	PESCARA	1	289.534	488	3	616,823	0,002	0,000
ABRUZZO	TERAMO	1	279.852	490	3	1577	0,006	0,004
MOLISE	CAMPOBASSO	1	238.958	555	3	1110,274	0,005	0,003
MOLISE	ISERNIA	1	91.942	829	4	152,897	0,002	0,000
CAMPANIA	AVELLINO	1	438.812	594	3	940,714	0,002	0,000
CAMPANIA	BENEVENTO	1	293.026	479	3	1078,3	0,004	0,002
CAMPANIA	CASERTA	1	815.815	265	2	1451,432	0,002	0,000
CAMPANIA	NAPOLI	1	3.016.026	197	1	1200	0,000	-0,002
CAMPANIA	SALERNO	1	1.065.427	508	3	2180	0,002	0,000
PUGLIA	BARI	1	1.530.570	229	2	1846	0,001	-0,001
PUGLIA	BRINDISI	1	411.314	121	1	884,614	0,002	0,000
PUGLIA	FOGGIA	1	696.848	375	2	2270	0,003	0,001
PUGLIA	LECCE	1	802.413	77	1	1896,122	0,002	0,000
PUGLIA	TARANTO	1	573.496	130	1	1191,015	0,002	0,000
BASILICATA	MATERA	1	208.985	423	3	985,663	0,005	0,003
BASILICATA	POTENZA	1	401.543	775	4	1808,645	0,005	0,003
CALABRIA	CATANZARO	1	385.255	520	3		0,000	-0,002
CALABRIA	COSENZA	1	741.090	596	3	2000	0,003	0,001
CALABRIA	CROTONE	1	177.719	380	2		0,000	-0,002
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	576.693	439	3		0,000	-0,002
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	179.640	446	3	730	0,004	0,002
SICILIA	AGRIGENTO	1	476.158	373	2	954,652	0,002	0,000
SICILIA	CALTANISSETTA	1	278.275	447	3	6541,506	0,024	0,022
SICILIA	CATANIA	1	1.041.382	613	4	2298	0,002	0,000
SICILIA	ENNA	1	186.182	632	4	781,693	0,004	0,002
SICILIA	MESSINA	1	645.481	472	3	2905,871	0,005	0,003
SICILIA	PALERMO	1	1.224.778	551	3	2208	0,002	0,000
SICILIA	RAGUSA	1	289.733	306	2	959,263	0,003	0,001
SICILIA	SIRACUSA		402.014	310	2	1071,516	0,003	0,001
SICILIA	TRAPANI	1	426.710	285	2	1329	0,003	0,001
SARDEGNA	CAGLIARI	1	757.514	252	2	1146	0,002	0,000
SARDEGNA	NUORO	1	275.499	515	3	1150	0,004	0,002
SARDEGNA	ORISTANO	1	156.970	230	2	935	0,006	0,004
SARDEGNA	SASSARI	1	454.904	371	2	2010	0,004	0,002
TOTALE E MEDIA NAZIONALE			56563926			110294,755	0,002	

Tabella R

REGIONE	DENOMINAZIONE	P	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INDICE DECRESCENTE DI EFFICACIA RELATIVA DELLA REALIZZAZIONE	INDICE DI EFFICIENZA DELLA REALIZZAZIONE
VENETO	PADOVA	1	813.668	33	1	-518	-25.890
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	350.454	74	1	-434	-242.372
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	360.763	6	1	-301	-232.527
VENETO	TREVISO	1	741.637	162	1	-130	-112.301
VENETO	VENEZIA	1	816.915	6	1	-11	-11.206
LOMBARDIA	MILANO	1	3.716.302	159	1	-8	-5.324
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	138.119	71	1	-7	-6.642
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	258718	169	1	0	-4.842
LOMBARDIA	LODI	1	181.533	68	1	0	0
CAMPANIA	NAPOLI	1	3.016.026	197	1	0	0
LOMBARDIA	PAVIA	1	482.413	157	1	0	15.551
VENETO	ROVIGO	1	233.893	7	1	5	2.773
LOMBARDIA	CREMONA	1	327.970	58	1	26	15.995
PUGLIA	TARANTO	1	573.495	130	1	123	79.013
PUGLIA	LECCE	1	802.413	77	1	449	26.678
PUGLIA	BRINDISI	1	411.314	121	1	707	52.994
LOMBARDIA	MANTOVA	1	369.630	34	1	997	52.487
TOSCANA	PISA	1	383.810	181	1	4.083	893.596
PUGLIA	BARI	1	1.530.570	229	2	-105	-51.632
SARDEGNA	CAGLIARI	1	757.514	252	2	-80	-69.309
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	902.696	253	2	-18	-25.336
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	604.680	366	2	-16	-18.986
TOSCANA	LIVORNO	1	336.626	206	2	-15	-2.721
LOMBARDIA	VARESE	1	788.156	397	2	-9	-12.133
VENETO	VICENZA	1	743.000	344	2	-8	-10.635
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	253.324	257	2	-5	-305
TOSCANA	FIRENZE	1	960.526	338	2	-3	-2.552
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	348.647	310	2	0	0
TOSCANA	PRATO	1	217.244	375	2	0	0
CAMPANIA	CASERTA	1	815.815	265	2	0	0
PUGLIA	FOGGIA	1	696.848	375	2	0	0
CALABRIA	CROTONE	1	177.719	380	2	0	0
SICILIA	SIRACUSA		402.014	310	2	0	0
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	359.720	357	2	1	326
SARDEGNA	ORISTANO	1	156.970	230	2	4	2.738
SARDEGNA	SASSARI	1	454.904	371	2	5	20.767
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	263.228	327	2	13	2.281
PIEMONTE	ASTI	1	204.520	270	2	22	1.487
SICILIA	TRAPANI	1	426.710	285	2	23	10.028
MARCHE	ANCONA	1	437.263	241	2	29	7.675
LIGURIA	LA SPEZIA	1	226.385	319	2	59	66.189
LAZIO	VITERBO	1	278.521	340	2	59	4.478
LAZIO	LATINA	1	476.282	343	2	61	24.443
PIEMONTE	NOVARA	1	334.614	288	2	74	7.285
SICILIA	RAGUSA	1	289.733	306	2	128	21.532
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	275.267	360	2	148	10.353
VENETO	VERONA	1	763.957	231	2	170	50.942
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	437.953	279	2	229	9.167
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	410.796	269	2	321	42.725
SICILIA	AGRIGENTO	1	476.158	373	2	2.834	1.868.580

Tabella R

REGIONE	DENOMINAZIONE	P	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INDICE DECRESCENTE DI EFFICACIA RELATIVA DELLA REALIZZAZIONE	INDICE DI EFFICIENZA DELLA REALIZZAZIONE
SICILIA	PALERMO	1	1.224.778	551	3	-853	-330.087
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	576.693	439	3	-302	-7.898
LOMBARDIA	BERGAMO	1	909.711	571	3	-245	-47.977
LAZIO	ROMA	1	3.761.067	449	3	-109	-7.938
LOMBARDIA	COMO	1	524.968	586	3	-50	0
LIGURIA	GENOVA	1	950.849	504	3	-48	-7.531
LOMBARDIA	BRESCIA	1	1.045.008	518	3	-24	-27.322
TOSCANA	PISTOIA	1	243.969	422	3	-2	-3.725
UMBRIA	PERUGIA	1	572537	576	3	-1	-45
LOMBARDIA	LECCO	1	297.551	593	3	0	0
TOSCANA	GROSSETO	1	216.015	424	3	0	0
TOSCANA	MASSA CARRARA		200.312	598	3	0	0
CAMPANIA	AVELLINO	1	438.812	594	3	0	0
CALABRIA	CATANZARO	1	385.255	520	3	0	0
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	179.640	446	3	0	0
SICILIA	CALTANISSETTA	1	278.275	447	3	0	0
LIGURIA	IMPERIA	1	213.587	483	3	0	2.526
MARCHE	MACERATA	1	295.481	538	3	0	156
BASILICATA	MATERA	1	208.985	423	3	2	1.283
MOLISE	CAMPOBASSO	1	238.958	555	3	12	19.703
TOSCANA	SIENA	1	250.740	443	3	15	1.549
SICILIA	MESSINA	1	645.481	472	3	20	2.017
CAMPANIA	BENEVENTO	1	293.026	479	3	21	526
PIEMONTE	VERCELLI	1	184.717	545	3	25	1.056
TOSCANA	AREZZO	1	314.564	572	3	27	2.927
ABRUZZO	TERAMO	1	279.852	490	3	32	1.574
SARDEGNA	NUORO	1	275.499	515	3	33	3.898
ABRUZZO	CHIETI	1	360.115	494	3	41	0
UMBRIA	TERNI	1	223.050	448	3	54	2.841
ABRUZZO	PESCARA	1	289.534	488	3	78	66.149
MARCHE	PESARO URBINO	1	336.620	414	3	89	29.025
LAZIO	FROSINONE	1	479.559	554	3	206	7.460
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	391.330	404	3	271	18.243
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	522.455	423	3	725	81.304
CALABRIA	COSENZA	1	741.090	596	3	899	70.590
LIGURIA	SAVONA	1	284.647	441	3	2.402	441.122
CAMPANIA	SALERNO	1	1.065.427	508	3	67.803	1.596.500
PIEMONTE	TORINO	1	2.237.085	689	4	-849	-70.050
MOLISE	ISERNIA	1	91.942	829	4	-54	-5.707
VENETO	BELLUNO	1	212.085	1250	4	-43	-54.673
PIEMONTE	BIELLA	1	191.291	674	4	-21	-87
TOSCANA	LUCCA	1	377.101	609	4	-8	-8.656
LOMBARDIA	SONDRIO	1	175.496	1230	4	-4	-13.993
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	162.215	982	4	0	0
SICILIA	ENNA	1	186.182	632	4	0	0
LAZIO	RIETI	1	144.942	705	4	4	568
ABRUZZO	L'AQUILA	1	297.838	1088	4	9	11.326
PIEMONTE	CUNEO	1	547.234	703	4	23	1.179
SICILIA	CATANIA	1	1.041.382	613	4	121	149.784
BASILICATA	POTENZA	1	401.543	775	4	278	32.908

Tabella S

REGIONE	DENOMINAZIONE	P	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INDICE DI EFFICACIA RELATIVA DELLA REALIZZAZIONE	INDICE DECRESCENTE DI EFFICIENZA DELLA REALIZZAZIONE
TOSCANA	PISA	1	383.810	181	1	4.083	893.596
PUGLIA	TARANTO	1	573.495	130	1	123	79.013
PUGLIA	BRINDISI	1	411.314	121	1	707	52.994
LOMBARDIA	MANTOVA	1	369.630	34	1	997	52.487
PUGLIA	LECCE	1	802.413	77	1	449	26.678
LOMBARDIA	CREMONA	1	327.970	58	1	26	15.995
LOMBARDIA	PAVIA	1	482.413	157	1	0	15.551
VENETO	ROVIGO	1	233.893	7	1	5	2.773
LOMBARDIA	LODI	1	181.533	68	1	0	0
CAMPANIA	NAPOLI	1	3.016.026	197	1	0	0
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1	258718	169	1	0	-4.842
LOMBARDIA	MILANO	1	3.716.302	159	1	-8	-5.324
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	1	138.119	71	1	-7	-6.642
VENETO	VENEZIA	1	816.915	6	1	-11	-11.206
VENETO	PADOVA	1	813.668	33	1	-518	-25.890
VENETO	TREVISO	1	741.637	162	1	-130	-112.301
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	1	360.763	6	1	-301	-232.527
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	1	350.454	74	1	-434	-242.372
SICILIA	AGRIGENTO	1	476.158	373	2	2.834	1.868.580
LIGURIA	LA SPEZIA	1	226.385	319	2	59	66.189
VENETO	VERONA	1	763.957	231	2	170	50.942
EMILIA ROMAGNA	REGGIO NELL'EMILIA	1	410.796	269	2	321	42.725
LAZIO	LATINA	1	476.282	343	2	61	24.443
SICILIA	RAGUSA	1	289.733	306	2	128	21.532
SARDEGNA	SASSARI	1	454.904	371	2	5	20.767
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1	275.267	360	2	148	10.353
SICILIA	TRAPANI	1	426.710	285	2	23	10.028
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1	437.953	279	2	229	9.167
MARCHE	ANCONA	1	437.263	241	2	29	7.675
PIEMONTE	NOVARA	1	334.614	288	2	74	7.285
LAZIO	VITERBO	1	278.521	340	2	59	4.478
SARDEGNA	ORISTANO	1	156.970	230	2	4	2.738
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	1	263.228	327	2	13	2.281
PIEMONTE	ASTI	1	204.520	270	2	22	1.487
MARCHE	ASCOLI PICENO	1	359.720	357	2	1	326
EMILIA ROMAGNA	FORLI'-CESENA	1	348.647	310	2	0	0
TOSCANA	PRATO	1	217.244	375	2	0	0
CAMPANIA	CASERTA	1	815.815	265	2	0	0
PUGLIA	FOGGIA	1	696.848	375	2	0	0
CALABRIA	CROTONE	1	177.719	380	2	0	0
SICILIA	SIRACUSA		402.014	310	2	0	0
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	1	253.324	257	2	-5	-305
TOSCANA	FIRENZE	1	960.526	338	2	-3	-2.552
TOSCANA	LIVORNO	1	336.626	206	2	-15	-2.721
VENETO	VICENZA	1	743.000	344	2	-8	-10.635
LOMBARDIA	VARESE	1	788.156	397	2	-9	-12.133
EMILIA ROMAGNA	MODENA	1	604.680	366	2	-16	-18.986
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	1	902.696	253	2	-18	-25.336
PUGLIA	BARI	1	1.530.570	229	2	-105	-51.632
SARDEGNA	CAGLIARI	1	757.514	252	2	-80	-69.309
CAMPANIA	SALERNO	1	1.065.427	508	3	67.803	1.596.500

Tabella S

REGIONE	DENOMINAZIONE	P	ABITANTI	MEDIA ALTIMETRICA	CLASSE ALTIMETRICA	INDICE DI EFFICACIA RELATIVA DELLA REALIZZAZIONE	INDICE DECRESCENTE DI EFFICIENZA DELLA REALIZZAZIONE
LIGURIA	SAVONA	1	284.647	441	3	2.402	441.122
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1	522.455	423	3	725	81.304
CALABRIA	COSENZA	1	741.090	596	3	899	70.590
ABRUZZO	PESCARA	1	289.534	488	3	78	66.149
MARCHE	PESARO URBINO	1	336.620	414	3	89	29.025
MOLISE	CAMPOBASSO	1	238.958	555	3	12	19.703
EMILIA ROMAGNA	PARMA	1	391.330	404	3	271	18.243
LAZIO	FROSINONE	1	479.559	554	3	206	7.460
SARDEGNA	NUORO	1	275.499	515	3	33	3.898
TOSCANA	AREZZO	1	314.564	572	3	27	2.927
UMBRIA	TERNI	1	223.050	448	3	54	2.841
LIGURIA	IMPERIA	1	213.587	483	3	0	2.526
SICILIA	MESSINA	1	645.481	472	3	20	2.017
ABRUZZO	TERAMO	1	279.852	490	3	32	1.574
TOSCANA	SIENA	1	250.740	443	3	15	1.549
BASILICATA	MATERA	1	208.985	423	3	2	1.283
PIEMONTE	VERCELLI	1	184.717	545	3	25	1.056
CAMPANIA	BENEVENTO	1	293.026	479	3	21	526
MARCHE	MACERATA	1	295.481	538	3	0	156
LOMBARDIA	COMO	1	524.968	586	3	-50	0
LOMBARDIA	LECCO	1	297.551	593	3	0	0
TOSCANA	GROSSETO	1	216.015	424	3	0	0
TOSCANA	MASSA CARRARA		200.312	598	3	0	0
CAMPANIA	AVELLINO	1	438.812	594	3	0	0
CALABRIA	CATANZARO	1	385.255	520	3	0	0
CALABRIA	VIBO VALENTIA	1	179.640	446	3	0	0
SICILIA	CALTANISSETTA	1	278.275	447	3	0	0
ABRUZZO	CHIETI	1	360.115	494	3	41	0
UMBRIA	PERUGIA	1	572537	576	3	-1	-45
TOSCANA	PISTOIA	1	243.969	422	3	-2	-3.725
LIGURIA	GENOVA	1	950.849	504	3	-48	-7.531
CALABRIA	REGGIO DI CALABRIA	1	576.693	439	3	-302	-7.898
LAZIO	ROMA	1	3.761.067	449	3	-109	-7.938
LOMBARDIA	BRESCIA	1	1.045.008	518	3	-24	-27.322
LOMBARDIA	BERGAMO	1	909.711	571	3	-245	-47.977
SICILIA	PALERMO	1	1.224.778	551	3	-853	-330.087
SICILIA	CATANIA	1	1.041.382	613	4	121	149.784
BASILICATA	POTENZA	1	401.543	775	4	278	32.908
ABRUZZO	L'AQUILA	1	297.838	1088	4	9	11.326
PIEMONTE	CUNEO	1	547.234	703	4	23	1.179
LAZIO	RIETI	1	144.942	705	4	4	568
PIEMONTE	VERBANO-CUSIO-OSSOLA	1	162.215	982	4	0	0
SICILIA	ENNA	1	186.182	632	4	0	0
PIEMONTE	BIELLA	1	191.291	674	4	-21	-87
MOLISE	ISERNIA	1	91.942	829	4	-54	-5.707
TOSCANA	LUCCA	1	377.101	609	4	-8	-8.656
LOMBARDIA	SONDRIO	1	175.496	1230	4	-4	-13.993
VENETO	BELLUNO	1	212.085	1250	4	-43	-54.673
PIEMONTE	TORINO	1	2.237.085	689	4	-849	-70.050

1.2 Gestione dei fondi comunitari

Il coinvolgimento degli enti locali nella gestione di progetti a cofinanziamento comunitario costituisce un tema di particolare importanza.

Questa Sezione, dopo aver fornito con la precedente relazione i primi dati relativi all'utilizzazione dei tre fondi (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - sezione orientamento, FEAOG - orientamento, Fondo europeo di sviluppo regionale - FERS, Fondo sociale europeo - FSE) facenti capo all'Obiettivo 5b [92], ha allargato il suo spettro d'analisi estendendo l'esame a tutti gli enti locali delle aree regionali interessate da tale Obiettivo in riguardo ai due cicli 1989-93 e 1994-99 di cui ai regolamenti comunitari 2052/88 e 2081/93.

Dopo un primo paragrafo dedicato a descrivere il quadro d'insieme, in quello successivo vengono esposti, in distinti prospetti, elementi informativi e dati finanziari riferiti ai progetti gestiti da enti locali nel quadro del cennato Obiettivo.

In un terzo paragrafo, sono illustrati alcuni casi concreti per i quali la Sezione ha avviato, per la prima volta, un'indagine di controllo su gestioni ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994.

1.2.1 Regioni ed enti locali nel contesto comunitario

L'art. A comma 3 del trattato di Maastricht precisa che l'Unione Europea, fondata sulle Comunità europee, ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli.

In tale quadro, appare evidente che più si avvicina l'amministrazione pubblica al cittadino, più spazio viene dato all'autonomia locale, vera ed effettiva interprete del principio di sussidiarietà di cui all'art. 3B del trattato della Comunità europea.

Tale principio trova corrispondenza con quanto prevede l'art. 4 della Carta europea delle autonomie locali del 15 ottobre 1985, ratificata dall'Italia con la legge n. 439 del 30 dicembre 1989, e viene ripreso nella recente legge 15 marzo 1997 n. 59 ad oggetto "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (cfr. in particolare l'art. 4, comma 3, lettera A).

In tale contesto, può essere vista con favore l'innovazione di recente realizzata dal Governo di maggiore apertura nei riguardi degli enti locali con la creazione di un'apposita Conferenza Stato-città di cui al D.P.C.M. del 2 luglio 1996 che, insediata all'inizio del 1997, sottende ad un'esigenza sempre più avvertita di federalismo.

Anche il nuovo organo infatti potrà concorrere alla soluzione dei problemi collegati all'effettiva utilizzazione dei fondi strutturali, nell'ambito di congrui accordi tra Stato , regioni e enti locali.

A livello comunitario, gli enti locali partecipano attraverso il Comitato delle regioni (artt. 4, comma 2 e 198 A-B-C del trattato CE).

Tale organo, con funzioni al presente soltanto consultive ed il cui funzionamento è disciplinato con Regolamento stabilito dallo stesso Comitato nel maggio 1994, svol-

---

[92] L'Obiettivo 5b tende, in linea generale, allo sviluppo delle zone rurali. Come si evince dai prospetti inseriti nel paragrafo 1.2.2, gli interventi si articolano su un'ampia gamma di misure.

ge dal suo insediamento un'importante ruolo nei rapporti con il Consiglio e con la Commissione.

Con la riforma federalista, attualmente in elaborazione dello stato nazionale, non potrà non venire rafforzata la posizione degli enti locali a livello comunitario, con un maggior coinvolgimento degli stessi nell'elaborazione e nella realizzazione dei vari interventi.

Per rilevare l'importanza dei temi sui quali si è pronunciato da ultimo il Comitato, con ricadute evidenti sul piano locale, si menzionano in particolare quelli concernenti le politiche europee di assetto territoriale, di sviluppo rurale, di tutela dell'ambiente.

E' da menzionare inoltre l'iniziativa della Commissione che, sulla scorta di quanto prevede l'art. 10, comma 1, lett. b) del Reg. n. 2083 del 20 luglio 1993, realizza fin dal 1993 incontri annuali (directoria) con dirigenti di enti locali e regionali, volti all'avvio di progetti pilota nei settori, tra gli altri, del turismo, dell'assetto territoriale, dell'ambiente, del sostegno all'agricoltura.

L'articolata, complessa normativa sui fondi strutturali,già sommariamente richiamata nella relazione di questa Sezione sull'esercizio 1994, non permette di analizzarne l'applicazione in tutto il suo spettro in riguardo ai vari obiettivi.

E' da chiarire, in limine, che tali fondi si inquadrano nello schema di interventi disciplinati da specifici regolamenti comunitari volti a eliminare le disarmonie socio-economiche esistenti negli Stati membri.

Il metodo operativo applicato consiste nella partecipazione finanziaria sia dell' Unione europea, sia degli Stati membri interessati, mentre la gestione dei fondi avviene, a seconda dei casi, a livello nazionale, regionale e locale.

Tale principio ispiratore si pone quindi in netta antitesi con la tematica concernente gli aiuti nazionali di cui all'art. 92.I del trattato C.E.. E' da precisare che questi ultimi consistono non solo in finanziamenti a fondo perduto ma anche in altre agevolazioni di carattere, ad esempio, fiscale e sono dichiarati "incompatibili con il mercato comune". Le deroghe a tale principio, quale quella relativa ad aiuti volti a favorire lo sviluppo economico di regioni "depresse", non sono per altro verso riconducibili sotto la disciplina di specie dei fondi strutturali.

La normativa su tali fondi delinea il quadro al quale si riferiscono i vari canali di intervento e stabilisce le modalità di riparto dei finanziamenti in relazione ai diversi obiettivi.

Per quanto attiene in particolare all'Obiettivo 5b, occorre far riferimento al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento (FEAOG), ciascuno dei quali prevede specifiche finalità, come indicato nei R.R. n. 4254/88, n. 4255/88 e n. 4256/88 relativi al primo ciclo, e nei R.R. n. 2083/93, n. 2084/93 e n. 2085/93 per il secondo ciclo.

Le cennate normative settoriali sono tra loro coordinate dal R. n. 2052/88 per il primo ciclo e dal R. n. 2081/93 per il secondo ciclo.

I criteri di selezione delle zone ammissibili a finanziamento sono, al pari di quelli relativi al primo ciclo, il basso livello di sviluppo economico, l'elevato tasso di occupazione agricola, il basso livello del reddito agricolo nonché, quale nuovo criterio, la bassa densità di popolazione e/o la considerevole tendenza allo spopolamento.

Si soggiunge che ai sensi dell'art. 2 del cennato R. n. 2081/93, come già previsto dal precedente R. n. 2052/88, altri strumenti finanziari comunitari possono intervenire a sostegno, tra l'altro dell'Obiettivo 5b.

Va al riguardo fatta menzione, in particolare, della Banca europea degli investimenti (B.E.I.) la quale è preposta, in primis, alla concessione di mutui.

Come è noto, la coordinazione delle regole di finanziamento dei tre fondi a finalità strutturale risale all'Atto Unico Europeo (A.U.E.), con l'inserimento del titolo V sulla coesione economica e sociale nella parte III del trattato C.E. (art. 130 A a 130 E).

E' da soggiungere che tale titolo, divenuto il XIV con le modificazioni apportate dal trattato di Maastricht, sottolinea l'importanza dei fondi in parola nel quadro del rafforzamento della coesione.

Il fine principale degli stessi è invero quello di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali" come dispone l'art. 130A, 2° cpv. del trattato C.E..

I principi guida che a tali fondi sono riferibili consistono nella concentrazione, nella programmazione, nel partenariato e nell'addizionalità.

La ratio e la guida ispiratrice delle norme comunitarie in materia si trova, in linea generale, nella necessità di provvedere allo sviluppo di determinate zone della Comunità sostenendo la realizzazione, a seconda dei vari e differenziati interventi, di definiti obiettivi.

E così, per quanto attiene più direttamente all'Obiettivo 5b, lo sviluppo delle zone geografiche ivi contemplate è articolato in una serie di "misure", tutte volte a permettere un progressivo miglioramento dal punto di vista socio-economico ed ambientale delle stesse.

Dal punto di vista operativo attuativo, occorre quindi orientare l'esame della corrispondenza della realizzazione dei singoli progetti che sono da ricondurre al cennato obiettivo non solo e non tanto in relazione alle normative di fonte nazionale che disciplinano le varie fasi procedimentali, ma in collegamento stretto con la fonte comunitaria.

In altri termini, si può sostenere che il pur necessario rispetto del sin troppo articolato e pesante mosaico normativo e burocratico dello Stato, delle regioni e province autonome interessate - cui è da attribuire in larga misura la causa di ritardi e/o disfunzioni e al cui miglioramento peraltro si trova al presente impegnato il legislatore - non può essere considerato fine a sé stesso, bensì strumentale nel più ampio quadro dianzi indicato.

Come accennato, anche la protezione dell'ambiente e lo sviluppo delle potenzialità ivi collegate hanno un importante rilievo nel contesto in particolare dell'Obiettivo 5b.

L'art. 3 del trattato C.E., così come modificato con l'art. G del Trattato di Maastricht, dispone invero che la Comunità sviluppi, tra l'altro, una politica nel settore dell'ambiente.

Nel successivo Tit. XVI, che sostituisce il Tit. VII dell'Atto unico europeo, vengono indicati, tra gli obiettivi da perseguire, la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Come evidenziato nella relazione sulla coesione economica e sociale curata dalla Commissione nel 1996 ai sensi dell'art. 16 del R. n. 2081/93, sono da armonizzare mag-

giormente tra loro gli interventi nelle regioni più svantaggiate riferibili a politiche di sostegno nazionali e comunitarie.

Va al riguardo segnalato, per quanto riguarda l'Italia, il caso di cui alla legge n. 97 del 31 gennaio 1994 che prevede aiuti e agevolazioni a favore di zone montane, con la creazione del Fondo nazionale per la montagna al quale possono affluire anche finanziamenti comunitari (art. 2, comma 2).

Atteso che, ai sensi dell'art. 5, comma 2 lett. *b)* della legge n. 183 del 16 aprile 1987 è al Fondo di rotazione, istituito nell'ambito del Ministero del Tesoro, che sono versate, tra le altre, "le somme erogate da istituzioni delle Comunità europee per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia", si palesa una carenza di unitarietà gestionale in materia.

Il fatto poi che la Commissione intraprenda azioni c.d. di iniziativa comunitaria, previste peraltro dall'art. 5, ultimo comma, del R. n. 2052/88 e dall'art. 5 ultimo comma del R. n. 2081/93, può essere esaminato sotto un duplice profilo.

Qualora la capacità realizzativa degli enti locali interessati al riguardo trovi effettiva corrispondenza nella realtà, sommandosi con quella da raccordare agli interventi rientranti nei rispettivi piani operativi, le dette azioni di iniziativa comunitaria determinano un accrescimento migliorativo del contesto socio-economico delle zone coinvolte.

Non altrettanto è possibile sostenere qualora si riscontrino difficoltà strutturali e operative costituenti un limite per una coordinata azione sinergica e addizionale.

Anche sotto tale aspetto, come per quello dinanzi accennato, è richiesta una effettiva visione integrata il più possibile unitaria.

L'art. 25 del R. n. 4253/88 e l'art. 25 del successivo R. n. 2082/93 prevedono l'istituzione, su accordo tra lo Stato e la Commissione, dei Comitati di vigilanza.

Gli stessi, composti da rappresentanti della Commissione, dello Stato e delle regioni interessate, sono chiamati a monitorare l'attuazione degli interventi cofinanziati alla luce di quanto previsto dai vari quadri comunitari di sostegno (QCS) o Documenti unici di programmazione (DOCUP).

Con una circolare emanata dalla Commissione all'inizio del 1996, viene richiamata l'esigenza che tali organi svolgano la loro azione esaminando sia il profilo finanziario sia quello fisico delle iniziative programmate.

Il sistema informativo realizzato dalla Ragioneria Generale del Ministero del Tesoro (S.I.R.G.S.) costituisce di certo un importante supporto volto a permettere il monitoraggio dei programmi.

Si soggiunge che sarebbe quanto mai utile ed opportuno che il cennato sistema, che raccoglie i pertinenti dati finanziari a livello regionale e per misure, fosse esteso anche agli enti locali gestori dei progetti facenti capo alle varie misure.

La già collaudata esperienza svolta al riguardo potrebbe rivelarsi di grande utilità se fosse allargata nel senso cennato.

Il primo ciclo di interventi con riguardo all'Obiettivo 5b di cui al R. n. 2052 del 24 giugno 1988 per il periodo 1989-1993 interessa, per quanto attiene all'Italia, le regioni Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto e le province autonome di Bolzano e Trento.

Nel secondo ciclo, disciplinato dal R. n. 2081 del 20 luglio 1993, sono state incluse anche le regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta.

E' bene tener presente, in ordine al ciclo 1994-1999, i tempi di adozione delle decisioni della Commissione per le singole regioni e province autonome interessate.

Il seguente quadro ne fornisce il riepilogo.

	Numero e data delle decisioni di approvazione dei DOCUP	*Numero e data delle decisioni di modifica dei DOCUP*
Provincia autonoma di Bolzano	C (94) 2919 del 16/12/1994	C (96) 1486 del 28/6/1996 C (97) 30 del 8/1/1997
Emilia Romagna	C (94) 3787 del 23/12/1994	C (96) 1605 del 18/7/1996
Friuli Venezia Giulia	C (95) 95 del 20/1/1995	C (96) 3982 del 19/12/1996
Lazio	C (94) 3788 del 23/12/1994	
Liguria	C (95) 737 del 3/4/1995	
Lombardia	C (94) 3484 del 23/12/1994	C (96) 2809 del 16/10/1996
Marche	C (95) 736 del 3/4/1995	C (96) 1335 del 13/6/1996 C (96) 3981 del 19/12/1996
Piemonte	C (95) 735 del 3/4/1995	C (96) 1485 del 28/6/1996 C (96) 1919 del 30/7/1996
Toscana	C (94) 3789 del 23/12/1994	C (96) 2669 del 4/10/1996 C (97) 29 del 8/1/1997
Provincia autonoma di Trento	C (94) 2920 del 16/12/1994	
Umbria	C (94) 348 del 21/12/1994	C (96) 3983 del 19/12/1996
Valle d'Aosta	C (94) 2921 del 19/12/1994	C (96) 3114 del 15/11/1996
Veneto	C (94) 3790 del 23/12/1994	C (97) 28 del 8/1/1997

I DOCUP, uno per ogni regione e provincia autonoma, sono stati approvati nel dicembre 1994, ad eccezione dei DOCUP per Liguria, Marche e Piemonte, che sono stati invece varati all'inizio del 1995.

Ulteriori decisioni di modifica sono intervenute nel 1996 e all'inizio del 1997.

Sono due le considerazioni di carattere generale che occorre fare al riguardo.

L'inizio del secondo ciclo ha preso avvio in ritardo rispetto alla data prevista, per il protrarsi della fase di preparazione delle cennate decisioni della Commissione.

Un ulteriore ritardo è dovuto poi all'incompleta realizzazione degli interventi del primo ciclo entro il 1993, termine peraltro più volte rinviato.

Vi è stata quindi una sommatoria di ritardi, i cui effetti si manifestano in termini critici se si tiene conto che sulla dotazione finanziaria attribuita all'Italia, 903,7 MECU per il periodo 1994-1999, alla data del 30 settembre 1996 risultano impegni pari all'8,6% e pagamenti pari al 2,1%[93].

In una specifica analisi svolta di recente dal Parlamento europeo[94], vengono individuati i principali profili negativi e suggeriti i possibili rimedi.

Sono in tale sede sottolineate "le insufficienze delle strutture amministrative nazionali e regionali, la pluralità dei centri decisionali, la complessità delle procedure nazionali che si aggiungono a quelle comunitarie e l'esistenza di un corpo di leggi sovrabbondante e talvolta contraddittorio", mentre viene sostenuta "l'importanza di un auspicabile miglioramento del livello di decentramento, nel rispetto del principio di sussidiarietà, anche al fine di una migliore trasparenza nella spesa delle risorse comunitarie".

[93] Ex risoluzione del P.E. adottata il 18 febbraio 1997 sui problemi di sviluppo e gli interventi strutturali in Italia.

[94] v. nota precedente.

Nell'accennare poi alla necessità di intervenire tempestivamente con l'adozione di eventuali misure alternative, al fine di impedire la perdita di risorse comunitarie, il P.E. "considera indispensabile rafforzare il coordinamento orizzontale tra i diversi settori delle Amministrazioni nazionali e regionali nonché quello verticale tra governo, regioni, enti locali e interlocutori sociali".

Considerata l'importanza del miglioranto della qualità della programmazione e della progettazione delle opere da cofinanziare con i fondi strutturali, viene tra l'altro sostenuto il rafforzamento del ruolo degli enti locali in materia.

Non può essere infine trascurata la seguente specifica valutazione della risoluzione in parola: "considerando che per il periodo 1994-1999 i Fondi strutturali si applicheranno nelle regioni italiane in un contesto di riduzione di bilancio a causa degli sforzi di convergenza per il raggiungimento dei parametri previsti per la Moneta unica e che pertanto in molti casi, fatto salvo l'impegno al cofinanziamento nazionale, tali Fondi possono risultare le principali risorse disponibili per ridurre le disparità infraregionali, motivo per cui è più che mai indispensabile utilizzarli nella loro totalità in queste regioni".

Si soggiunge al riguardo che le cennate argomentazioni sono da ritenere pienamente condivisibili, quale utile sprone per un radicale cambiamento di rotta.

E' importante che i finanziamenti comunitari sortiscano un effetto moltiplicatore delle iniziative realizzabili a livello nazionale e locale in quanto suscettibili di un effetto leva (*lever effect*).

Spetta di certo alle autorità responsabili farsi interpreti delle proprie necessità, con l'adozione di una adeguata programmazione.

L'inserire taluni interventi nel quadro dei cofinanziamenti comunitari, sempreché gli stessi risultino conformi agli obiettivi stabiliti dai vari regolamenti, dipende da scelte di ordine politico.

Per altro verso e a seguito delle scelte operate, non è da trascurare l'importante fase preparatoria affidata alla struttura amministrativa dell'ente pubblico volta ad elaborare proposte suffragate da dati e elementi il più possibile veritieri.

E' noto che il requisito principale è quello della "cantierabilità" degli interventi selezionati, atteso che i tempi di realizzazione sono ancorati, a livello comunitario, a prestabilite scadenze.

Il mancato rispetto di tale requisito ha costituito invero una delle principali cause di non fruibilità di finanziamenti comunitari.

Uno dei punti focali sui quali orientare l'esame della corretta fattualità e utilità socio-economica dei singoli progetti è da trovare nei documenti di programmazione a livello regionale e locale.

Già con l'art. 3 della legge n. 142 del 1990 è stato previsto, in particolare, che comuni e province sono chiamati a concorrere nella determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e a provvedere, nella loro competenza, alla specificazione e attuazione degli stessi.

Di poi, per quanto attiene agli enti locali, con il d.l.vo n. 77 del 1995, all'art. 12 viene dato particolare rilievo alla relazione previsionale e programmatica. Tale documento, da allegare al bilancio di previsione, deve indicare, in un quadro integrato, le fonti di finanziamento volte alla realizzazione di programmi e di progetti con "specifica motivazione delle scelte adottate".

E' da ricordare che tra le fonti di finanziamento specifico riferimento è fatto, ai sensi dell'art. 42 lett. *d)*, alle entrate derivanti "da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali".

Con la messa in atto di tale nuova, articolata impostazione, potranno emergere con chiarezza e distintamente le risorse provenienti dai finanziamenti rientrati nella disciplina dei fondi strutturali.

Dovrà quindi trovarsi corrispondenza tra fini e obiettivi, propri di detti fondi, e quelli fissati dai vari enti locali interessati.

Maggiore approfondimento delle iniziative da perseguire, in correlazione alle risorse necessarie, sarà possibile avere attraverso l'esame del piano esecutivo di gestione ex art. 11 del d.l.vo n. 77 del 1995, alla cui predisposizione non sono peraltro obbligati gli enti locali con popolazione inferiore a quindicimila abitanti né le comunità montane.

Occorre altresì tenere presente il rapporto stretto che intercorre tra una mirata programmazione a livello regionale e locale, nei sensi di cui all'art. 3, commi 5, 6 e 7 della legge n. 142 del 1990, e le connesse e, in principio, conseguenti elaborazioni dei programmi interessati da cofinanziamenti, sui quali la Commissione è chiamata ad adottare le decisioni di competenza (QCS o DOCUP).

Un' inversione nell'elaborazione di tali fondamentali documenti non può non essere criticabile, attesa la "consecutio" logica che li lega.

E' d'altra parte importante notare che la gestione dei cofinanziamenti è direttamente da collegare a specifici progetti, deve avvenire cioè per progetti invece che per capitoli di bilancio.

Avendo riguardo alle caratteristiche tipiche degli interventi a cofinanziamento comunitario, potrebbero mostrare una particolare utilità i vari tipi di accordi di cui ai commi 203 e ss. dell'art. 2 della recente legge n. 662 del 23 dicembre 1996 avente ad oggetto misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

Il concerto tra soggetti pubblici, tra i quali figurano anche gli enti locali, e privati, in settori nei quali incidono iniziative ricomprese nei fondi strutturali, potrebbe essere di sostegno ad una migliore, coordinata realizzazione delle stesse.

Tra le altre, una soluzione potrebbe essere data, per i comuni di piccole dimensioni, dall'art. 26 della legge n. 142 del 1990 in tema di unioni.

A livello comunitario, la stessa Commissione rileva, nella sua relazione sulla coesione economica e sociale edita nel 1996, la necessità di migliorare la programmazione in materia, assicurando al contempo la predisposizione di efficaci sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione.

E' per altro verso da sottolineare la particolare attenzione dedicata al problema dell'ANCI, nel corso della XIII assemblea generale del novembre 1996, che non potrà non sensibilizzare maggiormente gli enti locali ad una attenta analisi delle loro capacità economiche e finanziarie sia nella fase programmatoria, e in particolare nell'elaborazione del bilancio annuale e pluriennale di competenza, sia in quella esecutiva-gestionale.

E' invero a monte che occorre, con un'appropriata conoscenza dei criteri, tempi e modi che regolano i finanziamenti comunitari, prevedere quali di essi possano costituire un intervento addizionale rispetto alle risorse proprie disponibili o derivanti da altre fonti al fine di assicurare la necessaria copertura degli investimenti da realizzare.

Un ulteriore profilo consiste nel valutare con attenzione l'effettiva possibilità di ottenere i finanziamenti in correlazione agli interventi da programmare secondo un prestabilito ordine di priorità.

E' in tal senso che occorre una effettiva interrelazione tra gli enti locali e le rispettive regioni.

Punti di snodo e di accelerazione nell'utilizzo più consono dei finanziamenti comunitari possono già trovarsi nella riforma in corso, introdotta dal d.l.vo n. 29 del 3 febbraio 1993, che investe tutte le pubbliche amministrazioni.

Anche per quanto attiene agli enti locali, la separazione dei compiti degli organi politici da quelli attribuiti ai dirigenti o alla c.d. tecnostruttura sembra costituire la chiave di volta per un migliore funzionamento degli enti, mentre l'attivazione dei controlli di gestione ne appare il fisiologico *trait d'union* o momento di saldatura nel quadro del nuovo sistema finanziario-contabile di cui al d.l.vo n. 77 del 25 febbraio 1995, così come assestatosi sulla base della più recente normativa (d.l.vo n. 336 del 1996 e legge n. 127 del 1997).

Con la legge n. 662 del 23 dicembre 1996 collegata alla legge finanziaria per l'esercizio 1997, sono state stabilite nuove, più stringenti regole atte ad accelerare il proficuo impiego delle risorse finanziarie nel contesto dei fondi strutturali.

All'art. 2, commi 96 e 97, di detta legge n. 662 del 1996, sono previste invero le seguenti importanti novità rispetto al passato.

A cura del Ministero del bilancio e della programmazione economica, su parere conforme della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, viene proposta alla Commissione la riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali che, alla data del 31 dicembre 1996, non siano ancora state impegnate con la conseguente ridestinazione di esse ad altri interventi, "assicurando il rispetto dell'originaria allocazione territoriale delle risorse". Analogamente, sarà provveduto per le somme impegnate al 31 dicembre 1996 qualora il tasso dei pagamenti non superi il 20% alla data del 31 dicembre 1997.

In parallelo, i cofinanziamenti nazionali già stabiliti saranno riallocati dal CIPE in linea con le decisioni della Commissione.

Tali innovazioni, nel mentre richiamano la presenza di lamentevoli ritardi a livello sia nazionale sia regionale, dovranno servire a sbloccare l' attuale situazione di stallo per una migliore e completa utilizzazione dei finanziamenti comunitari.

In un contesto più vasto dei rapporti tra diritto comunitario e nazionale, occorre far riferimento alla c.d. legge comunitaria, con la quale sono recepite normative comunitarie non direttamente applicabili, e viene altresì provveduto al periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale. La legge dovrebbe avere cadenza annuale (art. 2 della legge n. 86 del 9 marzo 1989), ma tale ritmo non sempre è rispettato.

E' il caso di ricordare che la legge comunitaria 1994 è stata emanata il 6 febbraio 1996, mentre si è ancora in attesa di quelle per il 1995 e il 1996.

A parte le sfasature temporali che incidono negativamente su un ordinato, graduale e costante processo di armonizzazione di norme e di principi, occorre ricordare la lunga serie di condanne che la Corte di giustizia delle Comunità europee continua ad infliggere per i ripetuti inadempimenti da parte dello Stato italiano in materia.

In proposito, va fatto cenno alla recente giurisprudenza della cennata istituzione comunitaria[95], che ha stabilito la responsabilità dello stesso legislatore nazionale per le conseguenze di danno derivate ai singoli a causa di violazioni del diritto comunitario.

Con un graduale crescendo, la Corte ha sviluppato il suo reasoning a sostegno del primato del diritto comunitario, in base al quale gli Stati membri sono tenuti a porre in essere tutte le misure necessarie per conformarsi a quanto i trattati e gli atti delle istituzioni della Comunità richiedono.

Il fondamento di tale impostazione è da trovare nell'art. 5 del Trattato C.E. che afferma il principio di leale collaborazione, cui gli Stati membri sono chiamati a corrispondere con puntualità.

Le recenti innovazioni introdotte dal legislatore nazionale, cui si è dinanzi fatto cenno, tra le quali è utile ricordare ancora quella di cui all'art. 2, commi 96 e 97, della legge n. 662 del 1996, strettamente pertinente al tema in esame, sono appunto volte al rispetto del cennato principio.

In parallelo con tale pronuncia, è da richiamare l'ordinanza del 13 luglio 1990 in causa C-2/88, con la quale la suprema magistratura comunitaria ha affermato che le istituzioni comunitarie sono tenute ad un obbligo di leale collaborazione con gli stati membri e, in particolare, con le autorità giudiziarie degli stessi, incaricate di vigilare all'applicazione e all'osservanza del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale.

E' quanto mai importante tale connessione tra organi comunitari e nazionali se si tiene conto, nella specie, di quanto dispone l'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, laddove attribuisce alla Corte dei conti, e per quanto di competenza a questa Sezione, il potere di controllo sui fondi di provenienza comunitaria.

1.2.2 Obiettivo 5b: progetti gestiti da enti locali

Si riferisce, nel presente paragrafo, sull'esito degli accertamenti espletati da questa Sezione per evidenziare, limitatamente alle aree regionali interessate dall'Obiettivo comunitario 5b, i termini del coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei pertinenti fondi della Comunità.

Si riferisce, nel successivo paragrafo, sull'esito di una specifica indagine di controllo condotta - nei confronti di un limitato campione di progetti a cofinanziamento comunitario ed affidati per l'esecuzione ad enti locali, per cogliere sintomatici profili e risultati di gestione.

Qui è innanzi tutto da specificare che la Sezione, in aderenza al proprio programma annuale di lavoro, ha inviato nel novembre 1996, alle undici regioni e alle due province autonome investite delle "misure", dell'Obiettivo 5b, apposite, articolate richieste volte a conoscere, in particolare, gli enti locali chiamati a gestire i progetti inseriti in detto Obiettivo 5b, la tipologia dei progetti stessi, l'articolata indicazione dei vari cofinanziamenti per singolo progetto con riferimento agli impegni e ai pagamenti nonché lo stato di realizzazione dei progetti.

---

[95] v. sentenza del 5 marzo 1996 in cause riunite C. 46 e 48 del 1993, che si collega alla precedente sentenza del 19 novembre 1991 in cause riunite C. 6 e 8 del 1990.

A fini di una elaborazione uniforme, sono stati allegati a tale richiesta due formulari riepilogativi dei dati in collegamento ai due cicli di cui ai RR. n. 2052/88 e n. 2081/93 distintamente per ogni ente locale.

Alla richiesta hanno risposto le regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, e le province autonome di Bolzano e Trento.

Per quanto attiene alla mancata collaborazione di due regioni (Lombardia e Marche), pur sollecitate a fornire i dati e gli elementi richiesti, è da richiamare al riguardo quanto dispone l'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, che attribuisce alla Corte dei conti il potere-dovere di controllare, tra l'altro, la gestione dei fondi di provenienza comunitaria e più specificatamente, per quanto attiene alle competenze di questa Sezione, tale gestione a livello degli enti locali.

Questa Sezione attira quindi l'attenzione degli enti inadempienti sull'obbligo agli stessi incombente di una leale e fattiva collaborazione nello spirito di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 29 del 1995.

I prospetti di seguito riportati sono stati sviluppati sulla scorta dei dati ricavati dai cennati formulari.

La loro presentazione è articolata sui due cennati cicli, distintamente per regioni e province autonome, nell'ambito delle quali sono stati identificati i singoli enti locali gestori dei vari progetti.

Regolamento C.E.E. 2081/93

Provincia Autonoma di Bolzano

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Provincia	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1. Ambiente	*N.1.2.* Isolamento e bonifica delle discariche	Comune di Aldino	(1)	268	66	0	122	80	0	188	188
		Comune di Anterivo	(1)	89	22	0	40	27	0	62	62
		Comune di Meltina	(1)	376	92	0	171	113	0	263	0
		Comune di Moso in Passiria	(1)	471	115	0	215	141	0	330	163
		Comune di Ponte Gardena	(1)	89	22	0	40	27	0	62	0
		Comune di Renon	(1)	200	49	0	91	60	0	140	0
		Comune di S. Pancrazio	(1)	333	81	0	151	101	0	232	0
		Comune di Sarentino	(1)	638	156	0	291	191	0	447	262
		Comune di Scena	(1)	417	98	0	182	137	0	280	70
		Comune di Stelvio	(1)	696	170	0	317	209	0	487	148
		Comune di Tesimo	(1)	205	50	0	93	62	0	143	41
		Comune di Trobena	(1)	107	26	0	49	32	0	75	0
		Comune di Ultimo	(1)	468	115	0	213	140	0	328	0
		Comunità comprensoriali Valle Isarco	(1)	61	21	0	40	0	0	61	61
		Comunità comprensoriali Val Venosta	(1)	293	88	0	164	41	0	252	0
N.2. Sviluppo del sistema produttivo e di commercializzazione del settore agricolo e silvicolo e miglioramento dell'habitat naturale	*N.2.5.* Costruzione, risanamento, ampliamento di acquedotti potabili ed antincendio e costruzioni ivi connesse	Comune di Chiusa	(1)	533	144	0	281	54	54	426	0
		Comune di Villandro	(1)	318	86	0	168	32	32	254	0
		Comune di Salto-Sciliar	(1)	311	84	0	165	31	31	249	0
		Comune di Gais	(1)	743	201	0	394	74	74	594	0
	(segue)	Comune di Perchia	(1)	79	21	0	42	8	8	63	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Provincia Autonoma di Bolzano

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Provincia	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.2.5. Costruzione, risanamento, ampliamento di acquedotti potabili ed antincendio e costruzioni ivi connesse	Comune di Rasen Antholz	(1)	373	101	0	198	37	37	299	0
		Comune di Sand in Taufers	(1)	499	135	0	264	50	50	399	0
		Comune di Sexten	(1)	402	109	0	213	40	40	322	0
		Comune di Welsberg	(1)	940	254	0	498	94	94	752	0
		Comune di Brennero	(1)	388	105	0	205	39	39	310	0
		Comune di Campo di Trens	(1)	120	32	0	64	12	12	96	0
		Comune di Val di Vizze	(1)	149	40	0	79	15	15	119	0
		Comune di Oltradige	(1)	1.965	531	0	1.042	196	196	1.573	0
		Comune di Salto	(1)	538	145	0	285	54	54	430	0
		Comune di Castelbello	(1)	723	195	0	383	73	72	578	0
		Comune di Laces	(1)	382	103	0	203	38	38	306	0
		Comune di Lasa	(1)	381	103	0	202	38	38	305	0
		Comune di Malles	(1)	300	81	0	159	30	30	240	0
		Comune di Martello	(1)	204	56	0	108	20	20	164	0
		Comune di Silandro	(1)	236	64	0	125	24	23	189	0
		Comune di Sluderno	(1)	308	83	0	163	31	31	246	0
		Comune di La Valle	(1)	147	39	0	78	15	15	117	0
		Comune di Perca	(1)	507	137	0	269	50	51	406	0
		Comune di Terento	(2)	897	241	0	476	90	90	717	0
		Comune di Rio Pusteria	(2)	486	131	0	257	49	49	388	0
		Comune di Laion	(2)	315	85	0	167	32	31	252	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Provincia Autonoma di Bolzano

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Provincia	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.3. Artigianato	*N 3.2.* Acquisizione e apprestamento aree produttive nel settore artigianato	Comune di Casies	(1)	382	57	0	134	191	0	191	95
		Comune di Castelrotto	(1)	1.923	178	0	415	1.330	0	593	0
		Comune di Lasa	(1)	1.303	195	0	456	652	0	651	0
		Comune di Malles	(1)	233	35	0	82	116	0	117	117
		Comune di Martello	(1)	444	67	0	155	222	0	222	111
		Comune di Sluderno	(1)	480	72	0	168	240	0	240	240
		Comune di Verano	(1)	371	56	0	130	185	0	186	186
		Comune di Villand	(1)	479	58	0	134	287	0	192	96
		Totale progetti	**52**	**22.570**	**5.195**	**0**	**10.341**	**5.810**	**1.224**	**15.536**	**1.840**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Emilia-Romagna

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N. 1. Agricoltura	*N. 1.5.* Razionalizzazione uso risorse idriche e recupero viabilità rurale interna	Comune di Cerignale	(1)	150	54	46	20	30	0	120	0
		Comune di Montese	(3)	725	254	216	93	162	0	563	0
		Comune di Ottone	(1)	140	50	43	18	29	0	111	0
		Comune di Roncofreddo	(1)	174	63	53	23	35	0	139	0
		Comune di Toano	(1)	400	144	123	53	80	0	320	0
		Comune di Vernasca	(2)	280	101	86	37	56	0	224	0
N 2 Turismo	*N.2.1.* Valorizzazione turistica culturale e ambientale	Comune di Bardi	(2)	1.065	375	261	110	319	0	140	0
		Comune di Berceto	(1)	540	189	132	57	162	0	0	0
		Comune di Galeata	(1)	1.350	473	330	142	405	0	945	0
		Comune di Morfasso	(1)	254	89	62	27	76	0	0	0
		Comune di Terenzo	(2)	364	128	89	38	109	0	255	0
		Comune di Vernasca	(2)	2.448	857	599	258	734	0	1.714	0
		Provincia di Parma	(2)	1.822	637	446	192	547	0	650	0
		Provincia di Piacenza	(1)	983	344	240	104	295	0	688	0
	N.2.2. Investimenti diretti a potenziare e qualificare la ricettività	Comune di Bobbio	(1)	400	118	82	36	164	0	0	0
		Comune di Casola Val Senio	(1)	680	201	140	60	279	0	0	0
		Comune di Compiano	(1)	900	265	186	80	369	0	0	0
		Comune di Ostellato	(1)	2.213	652	456	197	908	0	0	0
		Comune di Reggio Emilia	(1)	1.000	295	206	89	410	0	0	0
		Comune di Santa Sofia	(1)	1.020	301	210	91	418	0	0	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Emilia-Romagna

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.2.4. Strutture complementari per il turismo	Comune di Bagno di Romagna	(1)	189	56	39	17	77	0	112	0
		Comune di Bobbio	(1)	400	121	84	36	159	0	241	0
		Comune Borgo Tossignano	(1)	867	256	179	77	355	0	512	0
		Comune di Castel del Rio	(1)	200	61	42	18	79	0	121	0
		Comune di Castel di Casio	(1)	246	75	52	22	97	0	149	0
		Comune di Fanano	(1)	138	42	28	12	56	0	0	0
		Comune di Fiumalbo	(1)	240	71	50	21	98	0	142	0
		Comune di Montese	(1)	590	178	124	54	234	0	356	0
		Comune di Torriana	(1)	866	256	179	77	354	0	364	0
		Comune di Villa Minozzo	(1)	1.171	346	242	105	478	0	693	0
		Provincia di Modena	(1)	276	80	57	26	113	0	163	0
		Provincia di Parma	(2)	720	213	148	64	295	0	425	0
		Comunità montana Acquacheta	(2)	441	131	91	39	180	0	261	0
		Comunità montana Appennino Reggiano	(1)	935	276	193	83	383	0	0	0
		Comunità montana del Frignano	(1)	300	88	62	27	123	0	0	0
		Comunità montana Modena Est	(1)	353	105	73	31	144	0	0	0
		Comunità montana Valle del Santerno	(1)	120	35	25	11	49	0	71	0
N.3. Industria, artigianato e servizi	*N.3.8.* Infrastrutture tecnologiche a scala intercomunale	Comune di Torriana	(1)	190	57	53	23	57	0	60	0
		Comunità montana Alta e Media Valle del Reno	(1)	612	184	171	73	184	0	194	0
	(segue)	Comunità montana Appennino Forlivese	(1)	853	257	238	102	256	0	270	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Emilia-Romagna

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.3.8. Infrastrutture tecnologiche a scala intercomunale	Comunità montana Appennino Modena Est	(1)	206	62	58	25	61	0	65	0
		Comunità montana Appennino Piacentino	(1)	60	18	17	7	18	0	19	0
		Comunità montana del Frignano	(1)	1.461	438	409	176	438	0	462	0
		Comunità montana Valli del Taro e del Ceno	(1)	832	249	233	100	250	0	263	0
N.4 Ambiente	*N.4.3* Rinaturalizzazione delle aree marginali	Comunità montana Alta e Media Valle del Reno	(2)	237	85	74	31	47	0	190	0
		Comunità montana Appennino Forlivese	(4)	586	211	180	78	117	0	469	0
		Comunità montana Appennino Piacentino	(3)	371	134	115	48	74	0	297	0
		Comunità montana Appennino Reggiano	(6)	517	185	160	69	103	0	414	0
		Comunità montana Modena Est	(2)	249	90	77	33	49	0	200	0
		Comunità montana Modena Ovest	(2)	75	27	23	10	15	0	60	0
		Comunità montana Valle del Marecchia	(3)	591	213	183	77	118	0	473	0
		Comunità montana Valli del Nure e dell'Arda	(6)	1.152	414	355	153	230	0	922	0
		Comunità montana Valli del Savena e dell'Idice	(6)	487	175	151	64	97	0	390	0
		Comunità montana Valli del Taro e del Ceno	(4)	427	154	131	56	86	0	341	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Emilia-Romagna

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.4.4. Protezione e miglioramento del patrimonio forestale	Comunità montana Acquacheta	(4)	680	228	193	82	177	0	51	0
		Comunità montana Alta e Media Valle del Reno	(2)	316	105	90	39	82	0	23	0
		Comunità montana Appennino Cesenate	(4)	800	268	228	96	208	0	60	0
		Comunità montana Appennino Modena Est	(1)	110	37	31	13	29	0	8	0
		Comunità montana Appennino Modena Ovest	(3)	233	78	66	28	61	0	17	0
		Comunità montana Appennino Parma Est	(2)	400	134	114	48	104	0	30	0
		Comunità montana Appennino Piacentino	(6)	957	320	273	115	249	0	72	0
		Comunità montana Appennino Reggiano	(6)	673	222	192	82	177	0	51	0
		Comunità montana del Frignano	(3)	329	110	93	40	86	0	24	0
		Comunità montana Valle del Santerno	(1)	96	32	27	12	25	0	7	0
		Comunità montana Valli del Nure e dell'Arda	(8)	746	249	211	91	195	0	54	0
		Comunità montana Valli del Savena e dell'Idice	(3)	209	69	60	26	54	0	16	0
		Comunità montana Valli del Taro e del Ceno	(3)	214	71	61	26	56	0	16	0
N.5. Risorse umane	*N.5.5.* Ricerca intervento bisogni popolazione	Comune di Fiorenzuola d'Arda	(1)	102	46	45	11	0	0	102	71
		Totale progetti	**140**	**39.731**	**12.902**	**9.986**	**4.279**	**12.564**	**0**	**15.099**	**71**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Friuli-Venezia Giulia

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N 1 Diversificazione, riorientamento e miglioramento infrastrutturale settore agricolo e forestale	*N.1.4.* Riassetto fondiario	Comune di Cavazzo Carnico	(1)	212	59	153	0	0	0	212	0
	N.1.5. Interventi a sostegno della filiera legno	Comune di Ampezzo	(4)	1 623	405	852	366	0	0	1.623	0
		Comune di Ligosullo	(1)	35	9	18	8	0	0	35	0
		Comune di Socchieve	(1)	77	19	41	17	0	0	77	0
		Comune di Vito d'Asio	(1)	67	17	35	15	0	0	67	0
		Comunità montana del Gemonese	(1)	1.433	358	752	323	0	0	1 433	0
	N.1.6. Agriturismo	Comune di Ampezzo	(1)	393	98	206	89	0	0	393	0
		Comune di Barcis	(1)	589	147	309	133	0	0	589	0
		Comune di Dogna	(2)	1.118	279	587	252	0	0	1.118	0
		Comune di Meduno	(1)	497	124	261	112	0	0	497	0
		Comune di Pontebba	(2)	965	241	507	217	0	0	965	0
		Comunità montana del Gemonese	(1)	737	184	387	166	0	0	737	0
		Comunità montana Valli del Torre	(1)	25	6	13	6	0	0	25	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Friuli-Venezia Giulia

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N 2. Valorizzazione e tutela delle risorse ambientali	N.2.1. Difesa del suolo e protezione dai dissesti idrogeologici	Comune di Castelnovo del Friuli	(1)	307	77	161	69	0	0	307	0
		Comune di Clauzetto	(1)	422	105	222	95	0	0	422	0
		Comune di Forni di Sopra	(1)	1 000	250	525	225	0	0	1.000	0
		Comune di Palauro	(1)	1.100	275	577	248	0	0	1 100	0
		Comune di Resiutta	(1)	660	165	346	149	0	0	660	0
		Comune di Tarcento	(1)	1.280	320	672	288	0	0	1.280	0
		Comunità montana del Gemonese	(1)	277	69	146	62	0	0	277	0
	N.2.2. Realizzazione di un sistema informativo territoriale per il monitoraggio ambientale del territorio montano	Comunità montana Valli del Torre	(1)	6.715	1.677	3.527	1.511	0	0	6.715	0
	N.2.5. Parchi naturali	Comune di Andreis	(1)	99	25	52	22	0	0	99	0
		Comune di Cimolais	(2)	314	78	165	71	0	0	314	0
		Comune di Claut	(2)	510	127	268	115	0	0	510	0
		Comune di Erto e Casso	(1)	301	75	158	68	0	0	301	0
		Comune di Forni di Sopra	(1)	120	30	63	27	0	0	120	0
		Comune di Forni di Sotto	(1)	203	51	106	46	0	0	203	0
		Comune di Resia	(1)	401	100	211	90	0	0	401	0
		Comunità montana del Gemonese	(1)	277	69	146	62	0	0	277	0
		Totale progetti	**36**	**21.757**	**5.439**	**11.466**	**4.852**	**0**	**0**	**21.757**	**0**

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1.	*N.1.2.*										
Diversificazione e riorientamento del settore agricolo e della selvicoltura	Realizzazione opere urbanizzazione aree attività produttive	Comune di Civitacastellana	(1)	2.443	957	997	489	0	0	1.955	1.612
		Comune di Oriolo Romano	(1)	383	153	153	77	0	0	306	306
ASSE I:											
Sviluppo dell'economia agricola e valorizzazione delle produzioni agricole	*N 1.3*										
	Valorizzazione delle risorse forestali	Comune di Acquapendente	(2)	915	489	174	252	0	0	915	902
		Comune di Alvito	(1)	694	347	167	180	0	0	694	658
		Comune di Antrodoco	(1)	1.350	675	361	314	0	0	1.350	135
		Comune di Ausonia	(1)	783	391	188	204	0	0	783	671
		Comune di Blera	(2)	1.643	821	439	383	0	0	1.643	1.270
		Comune di Bolsena	(1)	789	394	211	184	0	0	789	787
		Comune di Borgorose	(2)	2.369	1.185	633	551	0	0	2 369	2.132
		Comune di Borgovelino	(1)	2.280	1 140	610	530	0	0	2.280	1.634
		Comune di Campodimele	(2)	1.047	524	251	272	0	0	1.047	969
		Comune di Carbognano	(1)	208	104	56	48	0	0	208	381
		Comune di Civitella d'Agliano	(1)	195	107	30	58	0	0	195	134
		Comune di Collepardo	(1)	959	480	230	249	0	0	959	549
		Comune di Faleria	(1)	491	246	131	114	0	0	491	462
		Comune di Gradoli	(1)	541	291	115	135	0	0	541	541
		Comune di Ischia di Castro	(1)	400	200	107	93	0	0	400	360
		Comune di Itri	(1)	624	312	150	162	0	0	624	326
	(segue)	Comune di Lenola	(1)	508	254	122	132	0	0	508	471

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N 1.3. Valorizzazione delle risorse forestali	Comune di Onano	(1)	762	381	204	177	0	0	762	759
		Comune di San Biagio Sara Cinisco	(1)	1.133	566	272	295	0	0	1.133	745
		Comune di San Giorgio al Liri	(1)	599	300	144	155	0	0	599	484
		Comune di Settefrati	(1)	1.777	889	426	462	0	0	1.777	730
		Comune di Sezze	(1)	2.099	1.049	504	546	0	0	2.099	1.340
		Comune di Valentano	(1)	607	304	162	141	0	0	607	381
		Comune di Villa San Giovanni in Tuscia	(1)	315	158	84	73	0	0	315	279
		Comunità montana Alta Tuscia Laziale	(2)	910	455	243	212	0	0	910	856
		Comunità montana Monti Ausoni	(1)	1.746	873	419	454	0	0	1.746	698
		Comunità montana Valle del Liri	(1)	1.268	634	339	295	0	0	1.268	914
		Comunità montana Valle di Comino	(1)	631	315	169	147	0	0	631	317
	N. 1.5. Valorizzazione delle risorse idriche	Comune di Boville Ernica	(1)	2.545	1.018	814	713	0	0	2.545	2.290
		Comune di San Vittore del Lazio	(1)	2.448	979	783	686	0	0	2.448	2.203
		Comunità montana Monti Ausoni	(1)	4.790	1.916	1.533	1.341	0	0	4.790	4.311
		Comunità montana Valle del Liri	(1)	776	310	248	218	0	0	776	485
N 3. Turismo	*N 3.2.* Realizzazione di percorsi turistico culturali (segue)	Comune di Acquapendente	(1)	450	136	136	178	0	0	450	450
		Comune di Atina	(2)	626	167	202	257	0	0	626	613

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.3.2. Realizzazione di percorsi turistico culturali	Comune di Capodimonte	(1)	258	103	77	78	0	0	258	257
		Comune di Castro dei Volsci	(1)	410	124	124	162	0	0	410	408
		Comune di Collepardo	(1)	1.309	523	393	393	0	0	1.309	1.309
		Comune di Farnese	(1)	140	42	43	55	0	0	140	127
		Comune di Filettino	(1)	407	163	122	122	0	0	407	407
		Comune di Graffignano	(1)	281	113	84	84	0	0	281	281
		Comune di Grotte di Castro	(1)	70	21	21	28	0	0	70	65
		Comune di Lubriano	(1)	600	240	180	180	0	0	600	600
		Comune di Montefiascone	(1)	300	91	91	118	0	0	300	78
		Comune di Valentano	(2)	367	130	110	127	0	0	367	367
		Totale progetti	**53**	**46.246**	**21.070**	**13.052**	**12.124**	**0**	**0**	**45.681**	**36.034**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1. Diversificazione e rionentamento del settore agricolo e della silvicoltura ASSE I: Sviluppo dell'economia agricola e valorizzazione delle produzioni agricole	*N.1.1.* Aree attrezzate manufatti pubblici	Comune di Antrodoco	(1)	871	436	192	69	174	0	418	0
		Comune di Ausonia	(1)	1.269	635	279	101	254	0	1.016	609
		Comune di Cellere	(1)	279	140	61	22	56	0	223	125
		Comune di Sermoneta	(1)	840	420	185	67	168	0	672	112
		Comune di Torrita in Tiberina	(1)	432	216	95	35	86	0	345	340
	N.1.3. Valorizzazione delle risorse forestali	Comune di Acquapendente	(1)	339	170	119	50	0	0	339	34
		Comune di Amaseno	(1)	1.350	675	473	202	0	0	1.350	0
		Comune di Borgovelino	(1)	1.145	572	401	172	0	0	1.145	0
		Comune di Campodimele	(1)	549	275	192	82	0	0	549	55
		Comune di Capranica Prenestina	(1)	532	266	186	80	0	0	532	0
		Comune di Collalto Sabino	(1)	208	104	73	31	0	0	208	21
		Comune di Concerviano	(1)	143	72	50	21	0	0	143	0
		Comune di Configni	(1)	216	108	76	32	0	0	216	22
		Comune di Cottanello	(1)	386	193	135	58	0	0	386	38
		Comune di Esperia	(1)	746	373	261	112	0	0	746	0
		Comune di Gradoli	(1)	171	86	60	25	0	0	171	0
		Comune di Latera	(1)	86	43	30	13	0	0	86	0
		Comune di Pontecorvo	(1)	734	367	257	110	0	0	734	0
		Comune di Posta Fibreno	(1)	162	81	57	24	0	0	162	0
	(segue)	Comune di Rocca di Papa	(1)	871	435	305	131	0	0	871	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.1.3. Valorizzazione delle risorse forestali	Comune di Roccasecca dei Volsci (1)	1.108	554	388	166	0	0	1.108	0
		Comune di San Donato Val di Comino (1)	152	76	53	23	0	0	152	0
		Comune di San Gregorio da Sassuola (2)	1.260	629	441	190	0	0	1.260	0
		Comune di San Polo dei Cavalieri (1)	671	335	235	101	0	0	671	0
		Comune di Sant'Apollinare (1)	381	191	133	57	0	0	381	0
		Comune di Santo Padre (1)	489	245	171	73	0	0	489	0
		Comune di Settefrati (1)	403	202	141	60	0	0	403	0
		Comune di Soriano nel Cimino (1)	641	321	224	96	0	0	641	64
		Comune di Supino (1)	372	186	130	56	0	0	372	0
		Comune di Valle Maio (1)	1.496	748	524	224	0	0	1.496	0
		Comune di Valle Rotonda (1)	472	236	165	71	0	0	472	0
		Comune di Viticuso (1)	1.132	566	396	170	0	0	1.132	0
		Comunità montana Montepiano Reatino (2)	570	285	199	86	0	0	570	18
		Comunità montana Monti Ausoni (1)	468	234	164	70	0	0	468	47
		Comunità montana Monti Sabini, Tiburtini, ... (1)	1.390	695	487	208	0	0	1.390	0
	N.1.4. Sostegno all'innovazione e alla produttività aziendale	Comune di Alvito (2)	92	42	40	10	0	0	92	0
		Comune di Bomarzo (1)	189	85	83	21	0	0	189	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
N.1. Sistema formativo ASSE III: Risorse umane	*N.1.1.* Formazione risorse umane in agricoltura	Provincia di Rieti (3)	276	124	111	41	0	0	276	0
	N 1 2. Formazione risorse umane nei settori artigianato e P.M.I.	Provincia di Rieti (2)	30	14	12	4	0	0	30	0
	N 1.4. Formazione risorse umane nei settori turismo, commercio e cultura	Comune di Genazzano (2)	244	110	108	26	0	0	244	0
		Comune di Poli (1)	88	40	34	14	0	0	88	0
		Comune di San Polo dei Cavalieri (1)	124	56	55	13	0	0	124	0
		Provincia di Rieti (1)	89	40	39	10	0	0	89	0
		Comunità montana dell'Aniene (1)	119	54	52	13	0	0	119	0
		Comunità montana del Lazio Monti Ernici (1)	110	50	48	12	0	0	110	0
	N.1.5. Formazione risorse umane su tematiche ambientali	Comune di Genazzano (1)	54	24	21	9	0	0	54	0
		Comune di Sambuci (1)	95	43	36	16	0	0	95	0
		Provincia di Rieti (1)	87	39	38	10	0	0	87	0
		Comunità montana del Lazio Monti Ernici (1)	100	45	38	17	0	0	100	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2. Sistema turismo ASSE II: Animazione e diversificazione dell'attività economica	*N.2.1.* Percorsi turistici attrezzati	Comune di Grotte di Castro	(1)	52	26	18	3	5	0	47	0
		Comune di Leonessa	(1)	408	204	143	20	41	0	367	0
		Comunità montana Valle del Liri	(1)	130	65	46	6	13	0	117	0
	N 2.2 Sviluppo del turismo nelle zone rurali. Potenziamento e sviluppo del patrimonio ricettivo, pararicettivo e delle attività collegate	Comune di Arsoli	(1)	745	298	89	209	149	0	596	0
		Comune di Bassiano	(1)	447	179	54	125	89	0	358	0
		Comune di Capranica Prenestina	(1)	349	140	42	98	69	0	279	0
		Comune di Fumone	(1)	200	80	24	56	40	0	160	0
		Comune di Gavignano	(1)	1.395	558	167	391	279	0	1.115	0
		Comune di Genazzano	(1)	590	236	71	165	118	0	472	0
		Comune di Norma	(1)	1.042	417	125	292	208	0	834	83
		Comune di Palombara Sabina	(1)	1.160	464	139	325	232	0	928	93
		Comune di Sermoneta	(2)	2.231	886	266	620	459	0	1.772	0
		Comune di Tolfa	(1)	600	240	72	168	120	0	480	0
		Comune di Torrita Tiberina	(1)	508	203	61	142	102	0	407	41
		Comunità montana Monti Ausoni	(1)	107	43	13	30	21	0	86	0
		Comunità montana Valle del Liri	(1)	458	183	55	128	92	0	367	34

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2.	*N.2./1-2-3*										
Sviluppo dell'economia agricola e miglioramento dell'habitat rurale	Infrastrutture rurali	Comune di Supino	(1)	153	58	40	17	38	0	115	0
		Comune di Terelle	(1)	219	82	57	25	55	0	164	0
		Comune di Tolfa	(1)	1.099	412	288	124	275	0	824	0
		Comune di Trevignano	(1)	330	124	87	37	82	0	247	0
		Comune di Trivigliano	(1)	488	183	128	55	122	0	366	0
		Comune di Vallemaio	(1)	261	98	69	29	65	0	196	0
		Comune di Valle Rotonda	(1)	230	86	60	26	58	0	173	0
		Comunità montana XIV (per il comune di S.Biagio Saracinisco)	(1)	708	265	186	80	177	0	531	0
		Comunità montana XVII (per il comune di Vallemaio	(1)	32	12	8	4	8	0	24	12
		Comune di Allumiere	(1)	985	369	259	111	246	0	739	0
		Comune di Bassano Romano	(1)	543	204	142	61	136	0	407	0
		Comune di Bellegra	(1)	609	229	160	68	152	0	457	0
		Comune di Fumone	(1)	488	183	128	55	122	0	366	0
		Comune di Genazzano	(1)	643	241	169	72	161	0	482	0
		Comune di Gradoli	(1)	182	68	48	21	45	0	137	0
		Comune di Grotte di Castro	(1)	232	87	61	26	58	0	174	0
		Comune di Ischia di Castro	(1)	391	147	102	44	98	0	293	0
		Comune di Latera	(1)	420	158	110	47	105	0	315	0
		Comune di Mazzano Romano	(1)	436	164	114	49	109	0	327	0
		Comune di Montelibretti	(1)	399	149	105	45	100	0	299	0
		Comune di Monte S. Giovanni in Sabina	(1)	169	63	45	19	42	0	127	65
		Comune di Olevano	(1)	489	183	128	55	123	0	367	0
		Comune di Piansano	(1)	394	148	103	44	99	0	296	0
		Comune di Subiaco	(1)	3.296	1.236	865	371	824	0	2.472	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.2.4. Realizzazione, ripristino e miglioramento di complessi e spazi da adibire ad attività sportive	Comune di Acquapendente	(1)	181	54	83	26	18	0	163	0
		Comune di Boville Ernica	(1)	453	136	206	66	45	0	408	0
		Comune di Capranica Prenestina	(2)	124	38	57	17	12	0	59	0
		Comune di Collegiove	(1)	90	27	36	0	27	0	63	0
		Comune di Gradoli	(1)	396	119	154	83	40	0	356	35
		Comune di Grotte di Castro	(1)	190	57	86	28	19	0	171	17
		Comune di Leonessa	(1)	140	42	64	13	21	0	119	0
		Comune di Mazzano Romano	(1)	334	100	152	49	33	0	301	30
		Comune di Norma	(1)	396	119	154	83	40	0	356	35
		Comune di Onano	(2)	760	228	346	110	76	0	684	70
		Comune di Pofi	(1)	345	104	157	50	34	0	311	0
		Comune di Roccagorga	(1)	135	40	61	20	14	0	121	0
		Comune di SS. Cosma e Damiano	(2)	200	60	91	29	20	0	180	0
		Comune di San Lorenzo Nuovo	(4)	1.030	309	469	149	103	0	927	54
		Comune di Terelle	(1)	205	62	93	30	20	0	185	0
		Comune di Trevignano	(1)	278	84	126	40	28	0	167	0
		Comune di Vallecorsa	(1)	112	34	51	16	11	0	101	0
		Comune di Vasanello	(1)	441	132	201	64	44	0	397	0
	N.2.5. Interventi sul termalismo	Comune di Antrodoco	(1)	500	150	94	56	200	0	300	179

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.3. Sistema cultura ASSE II: Animazione e diversificazione dell'attività economica	*N.3.1.* Sistemi territoriali di servizi culturali	Comune di Acquapendente	(2)	239	60	60	96	23	0	216	0
		Comune di Anticoli Corrado	(1)	74	18	19	30	7	0	67	0
		Comune di Acquino	(1)	700	175	175	280	70	0	630	0
		Comune di Bolsena	(3)	340	86	86	135	33	0	236	0
		Comune di Bracciano	(1)	942	236	235	377	94	0	848	0
		Comune di Civitella S. Paolo	(1)	124	31	31	50	12	0	112	0
		Comune di Cori	(3)	4.744	1.186	1.186	1.898	474	0	4.270	0
		Comune di Gradoli	(1)	786	197	197	314	78	0	708	0
		Comune di Grotte di Castro	(1)	60	15	15	24	6	0	54	0
		Comune di Latera	(2)	1.540	385	385	616	154	0	1.386	0
		Comune di Norma	(1)	519	130	130	207	52	0	467	0
		Comune di Priverno	(4)	1.083	270	270	434	109	0	974	7
		Comune di Roccagorga	(1)	36	9	9	14	4	0	32	0
		Comune di Sermoneta	(1)	191	48	48	76	19	0	169	0
		Comune di Tolfa	(1)	3.740	935	935	1.496	374	0	3.366	0
		Comune di Trevignano Romano	(1)	372	93	93	149	37	0	335	33
		Comune di Valentano	(1)	15	4	4	6	1	0	14	0
		Comunità montana Valle del Liri	(1)	2.154	538	539	862	215	0	1.939	194
	N.3.2. Sistemi museali tematici e itinerari culturali. Valorizzazioni mura poligonali	Comune di Acquapendente	(1)	217	65	87	43	22	0	195	0
		Comune di Alatri	(2)	2.372	956	765	414	237	0	2.135	0
	(segue)	Comune di Bellegra	(1)	387	116	155	77	39	0	349	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.3.2. Sistemi museali tematici e itinerari culturali. Valorizzazioni mura poligonali	Comune di Capranica Prenestina (1)	1.415	424	566	283	142	0	1.273	0
		Comune di Castel S. Pietro Romano (1)	879	439	220	132	88	0	791	0
		Comune di Cori (1)	1.527	763	382	229	153	0	1.374	0
		Comune di Nazzano (1)	793	238	317	159	79	0	714	0
		Comune di Palombara Sabina (1)	329	99	131	66	33	0	296	0
		Comune di Pofi (1)	846	282	377	88	99	0	747	85
		Comune di Ponzano Romano (1)	858	257	343	172	86	0	772	0
		Comune di Sant'Angelo Romano (1)	400	120	160	80	40	0	360	0
		Comune di Valentano (2)	206	62	82	41	21	0	185	12
N.4. Protezione e valorizzazione dell'ambiente ASSE II.	*N.4.3.* Risanamento della qualità delle acque	Comune di Boville Ernica (1)	350	79	165	71	35	0	315	0
		Comune di Canino (1)	1.500	337	709	304	150	0	1.350	568
Animazione e diversificazione dell'attività economica		Comune di Castel Madama (2)	355	80	167	72	36	0	319	0
		Comune di Civitella S. Paolo (1)	250	56	118	51	25	0	225	0
		Comune di Collalto Sabino (3)	550	123	260	112	55	0	495	0
		Comune di Collegiove (1)	440	77	162	69	132	0	308	0
		Comune di Coreno Ausonio (1)	62	14	29	13	6	0	56	0
		Comune di Palestrina (1)	2.000	450	945	405	200	0	1.800	0
		Comune di Percile (1)	65	15	31	13	6	0	59	0
	(segue)	Comune di Roccagorga (1)	150	34	71	30	15	0	135	121

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Lazio

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.4.3. Risanamento della qualità delle acque	Comune di San Donato Val di Comino	(1)	933	210	441	189	93	0	840	400
		Comune di S. Andrea del Garigliano	(1)	100	23	47	20	10	0	90	0
		Comune di S. Oreste	(1)	404	91	191	82	40	0	337	0
		Comune di Soriano nel Cimino	(1)	626	141	296	127	62	0	564	284
		Comune di Tolfa	(1)	270	61	127	55	27	0	243	24
		Comune di Vitorchiano	(2)	720	162	340	146	72	0	648	0
		Totale progetti	**183**	**90.622**	**33.192**	**27.682**	**19.103**	**10.645**	**0**	**79.464**	**3.961**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Liguria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1. Ambiente ed energia	*N.1.1.* Bonifica siti	Comune di Tovo S. Giacomo	(1)	886	443	310	133	0	0	886	620
	N.1.2. Discariche di inerti	Comune di Levanto	(1)	120	48	50	22	0	0	120	60
		Comune di S. Colombano Certenoli	(1)	237	95	99	43	0	0	237	0
		Comune di Taggia	(1)	164	65	69	30	0	0	164	82
N.2. Ricostruzione, preservazione dello spazio rurale e valorizzazione del patrimonio forestale	*N.2.1.* Sistemazione idraulico forestale e idrogeologia	Comunità montana Alta Valle Scrivia	(1)	833	333	350	150	0	0	833	737
		Comunità montana Aveto Graveggia Sturla	(2)	1.819	728	764	327	0	0	1.819	219
		Comunità montana Argentina Armea	(2)	1.479	591	622	266	0	0	1.479	0
		Comunità montana Valle Stura	(3)	2.783	1.113	1.169	501	0	0	2.783	0
	N.2.2. Sviluppo, salvaguardia e valorizzazione patrimonio forestale	Comune di Airole	(1)	128	58	49	21	0	0	128	26
		Comune di Apricale	(1)	206	93	79	34	0	0	206	42
		Comune di Bajardo	(1)	125	56	48	21	0	0	125	25
		Comune di Badalucco	(1)	76	34	29	13	0	0	76	15
		Comune di Bardineto	(1)	288	130	111	47	0	0	288	57
		Comune di Borzonasca	(1)	198	89	77	32	0	0	198	40
		Comune di Calice Ligure	(1)	104	47	40	17	0	0	104	21
		Comune di Castelvittorio	(1)	254	114	98	42	0	0	254	50
	(segue)	Comune di Calizzano	(1)	109	49	42	18	0	0	109	22

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Liguria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.2.2. Sviluppo, salvaguardia e valorizzazione patrimonio forestale	Comune di Ceriana	(1)	245	110	95	40	0	0	245	49
		Comune di Dolce Acqua	(1)	83	37	32	14	0	0	83	18
		Comune di Magliolo	(1)	165	74	64	27	0	0	165	83
		Comune di Molini di Triora	(1)	200	90	77	33	0	0	200	40
		Comune di Murialdo	(1)	51	23	20	8	0	0	51	11
		Comune di Olivetta S. Michele	(1)	96	43	37	16	0	0	96	19
		Comune di Orco Feligno	(1)	42	19	16	7	0	0	42	8
		Comune di Né	(1)	56	25	22	9	0	0	56	11
		Comune di Pallare	(1)	20	9	8	3	0	0	20	4
		Comune di Perinaldo	(1)	152	68	59	25	0	0	152	31
		Comune di Testico	(1)	18	8	7	3	0	0	18	4
		Comune di Vendone	(1)	102	46	39	17	0	0	102	20
N.3. Sviluppo comparto produttivo e turistico, animazione economica	*N.3.7.* Recupero borghi storici	Comune di Camporosso	(1)	1.460	730	511	219	0	0	1.460	1.460
	N.3.8. Interventi in aree protette	Comune di Calice al C.	(1)	1.552	776	543	233	0	0	1.552	311
		Comune di Moneglia	(1)	681	335	235	111	0	0	681	134
N.4. Interventi in campo agricolo	*N.4.2.* Miglioramento produzioni	Comunità montana Alta Val Bormida	(1)	10	5	3	2	0	0	10	10
		Comunità montana Alta Val Trebbia	(1)	48	24	17	7	0	0	48	48
	(segue)	Comunità montana Valle Scrivia	(1)	4	2	1	1	0	0	4	4

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Liguria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.4.2. Miglioramento produzioni	Comunità montana Argentina Armea (14)	492	247	172	73	0	0	492	492
		Comunità montana Fontanabuona (2)	58	29	20	9	0	0	58	58
		Comunità montana Ingauna (11)	161	80	57	24	0	0	161	161
		Comunità montana Intemelia (17)	327	163	114	50	0	0	327	327
		Comunità montana Olivo (73)	2.228	875	1.090	263	0	0	2.228	2.228
		Comunità montana Pollupice (6)	75	38	26	11	0	0	75	75
		Comunità montana Riviera Spezzina (4)	482	241	168	73	0	0	482	?
N 5. Valorizzazione risorse umane	*N.5.1.* Mantenimenti dei livelli occupazionali	Provincia di Genova (4)	613	345	214	54	0	0	613	186
		Provincia di Imperia (4)	204	115	71	18	0	0	204	82
		Provincia di La Spezia (4)	298	170	106	22	0	0	298	123
		Provincia di Savona (3)	243	137	85	21	0	0	243	91
	N.5.2. Creazione imprenditorialità	Provincia di Genova (2)	329	148	145	36	0	0	329	29
		Provincia di Impena (1)	45	20	20	5	0	0	45	0
		Provincia di La Spezia (3)	275	124	121	30	0	0	275	104
		Provincia di Savona (2)	222	100	98	24	0	0	222	77

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Liguria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.5.3. Inserimento o reinserimento lavorativo	Provincia di Genova	(4)	562	256	250	56	0	0	562	118
		Provincia di Imperia	(2)	87	56	25	6	0	0	87	0
		Provincia di La Spezia	(2)	83	37	37	9	0	0	83	0
		Provincia di Savona	(2)	83	37	37	9	0	0	83	0
		Totale progetti	**199**	**21.661**	**9.728**	**8.648**	**3.285**	**0**	**0**	**21.661**	**8.432**

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni competenza della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
N.1. Riorientamento e riconversione del settore agricolo e dei relativi servizi	*N.1.1.* Riorientamento, diversificazione e valorizzazione delle produzioni tipiche minori	Comunità montana Alta Langa (1)	648	207	156	0	285	0	363	648
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida (1)	173	55	42	0	76	0	95	95
N.2 Sviluppo degli altri settori economici	*N.2.2.* Interventi a favore dell'artigianato	Comune di Belvedere Langhe (1)	1.700	544	476	340	0	340	1.700	1.700
		Comune di Castelletto Uzzone (1)	1.233	394	345	247	0	247	1.233	1.233
		Comune di Montechiaro d'Acqui (1)	649	207	182	130	0	130	649	649
		Comune di Saliceto (1)	462	148	130	92	0	92	462	462
N.3. Turismo	*N.3.2.* Potenziamento della ricettività alberghiera e dell'offerta delle attività ricreative	Comune di Cartosio (1)	39	27	0	0	12	0	27	0
		Comune di Castelletto d'Erro (1)	42	0	29	0	13	0	29	29
		Comune di Cavatore (1)	96	67	0	0	29	0	67	67
		Comune di Cessola (1)	140	0	98	0	42	0	98	98
		Comune di Monastero Bormida (1)	100	0	70	0	30	0	70	70
		Comune di Montechiaro d'Acqui (1)	33	23	0	0	10	0	23	23
		Comune di Ponzone (1)	271	0	190	0	81	0	190	190
		Comune di Vesime (1)	120	0	84	0	36	0	84	84
		Comunità montana Alta Langa (15)	2.259	1.024	571	0	664	0	1.578	1.480
	(segue)	Comunità montana Alta Valle Orba-Erro-Bormida di Spigno (2)	290	0	203	0	87	0	203	203

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.3.2. Potenziamento della ricettività alberghiera e dell'offerta delle attività ricreative	Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida (14)	548	222	238	26	62	0	418	402
N.4 Ambiente	*N.4.1.* Forestazione e valorizzazione del bosco	Comunità montana Alta Langa (1)	2.109	844	1.265	0	0	0	2.071	1.932
		Comunità montana Alta Valle Orba-Erro-Bormida di Spigno (2)	2.134	854	1.280	0	0	0	2.134	1.955
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida (2)	610	244	366	0	0	0	610	550
	N.4.2. Interventi per la tutela dell'ambiente	Comunità montana Alta Langa Montana (2)	1.517	604	763	0	150	0	1.367	1.233
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida (2)	1.163	464	583	0	116	0	1.047	638
N.5. Risorse umane	*N.5.1.* Formazione professionale	Comunità montana Alta Langa (2)	130	58	57	15	0	0	97	0
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida (5)	218	98	96	24	0	0	387	386
		Comunità montana Alta Valle Orba-Erro-Bormida di Spigno (10)	339	153	160	26	0	0	273	102
		Totale progetti 71	**17.023**	**6.237**	**7.384**	**900**	**1.693**	**809**	**15.275**	**14.227**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.5 Infrastrutture e servizi di supporto alla produzione	*N.5.1.* Infrastrutture e sistemi per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti	Comunità montana Alta Lunga	(1)	1.000	402	380	98	120	0	0	0
		Comunità montana Bassa Valle Elvo	(1)	1.200	482	456	118	144	0	0	0
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida	(1)	1.000	402	380	98	120	0	0	0
		Comunità montana Valle Sesia	(1)	3.150	1.266	1.197	309	378	0	0	0
		Comunità montana Valli Gesso-Vermegnana-Pesio	(1)	3.700	1.487	1.406	363	444	0	0	0
		Comunità montana Valli Po-Bronda Infernotto	(1)	2.949	1.185	1.121	289	354	0	0	0
	N.5.2. Infrastrutture e sistemi depurazione acque	Comune di Costigliole Saluzzo	(1)	990	400	280	120	190	0	800	0
		Comunità montana Langa Astigiana Val Bormida	(2)	1.718	859	602	257	0	0	1.718	0
		Comunità montana Valle Ossola	(1)	1.670	500	350	150	670	0	1.000	0
		Comunità montana Valle Varaita	(1)	1.000	487	342	146	25	0	975	0
		Comunità montana Valli Curone-Grue-Ossona	(1)	1.170	500	350	150	170	0	1.000	0
		Comunità montana Valli Po-Bronda Infernotto	(1)	1.180	500	350	150	180	0	1.000	0
		Totale progetti	**13**	**20.727**	**8.470**	**7.214**	**2.248**	**2.795**	**0**	**6.493**	**0**

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2. Attività produttive extra agricole	*N.2.4.* Insediamenti artigiani e P.M.I.	Comune di Castel del Piano	(1)	450	113	0	48	289	0	161	161
		Comune di Gallicano	(2)	1.268	318	0	135	815	0	453	453
N.3. Turismo e beni culturali	*N.3.2.* Strutture turistiche ricettive in ambiente rurale	Comune di Abbadia S. Salvatore	(1)	665	169	0	0	496	0	169	169
		Comune di Castel del Piano	(1)	235	60	0	0	175	0	60	60
		Comune di Minucciano	(1)	601	104	154	50	293	0	308	308
		Comune di Molazzana	(1)	331	107	158	20	46	0	285	285
		Comune di Magli	(1)	285	73	0	0	212	0	73	73
	N.3.3 Sentieristica guidata	Comune di Gallicano	(1)	420	210	0	0	210	0	210	210
		Provincia di Grosseto	(1)	614	307	0	146	161	0	453	53
		Comunità montana Amiata	(1)	400	200	0	99	101	0	299	145
		Comunità montana Colline Metallifere	(1)	450	225	0	112	113	0	337	270
	N.3.5. Promozione e sistema informativo	Comune di Gallicano	(1)	288	98	0	35	155	0	133	133
		Comune di Massa Marittima	(1)	3.121	1.529	480	93	1.039	0	1.622	1.576
		Provincia di Lucca	(1)	1.521	517	272	182	550	0	699	568
	N.3.6. Beni culturali	Comune di Abbadia S. Salvatore	(1)	2.131	725	784	0	622	0	1.509	1.800
		Comune di Castiglion della Pescaia	(1)	540	189	0	135	216	0	324	324
	(segue)	Comune di Grosseto	(2)	1.339	469	124	165	581	0	758	491

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.3.6. Beni culturali	Comune di Manciano	(1)	210	74	31	84	21	0	189	189
		Comune di Massa Marittima	(2)	2.289	802	276	369	842	0	1.447	1.447
		Comune di Orbetello	(1)	345	121	51	69	104	0	241	145
		Comune di Pitigliano	(2)	1.078	377	81	108	512	0	566	566
		Comune di Radicofani	(1)	180	63	117	0	0	0	63	49
		Comune di S. Romano in Garfagnana	(1)	403	142	181	0	80	0	142	142
		Comune di Scansano	(1)	1.245	436	180	498	131	0	1.114	891
		Comune di Sillano	(1)	109	35	0	0	74	0	35	35
		Comune di Sorano	(1)	3.449	1.207	517	1.380	345	0	3.104	2.406
N.4. Ambiente	*N.4.1.* Protezione ambiente e difesa spazio naturale	Comune di Arcidosso	(1)	450	157	158	67	68	0	382	376
		Comune di Follonica	(1)	1.050	367	368	157	158	0	892	611
		Comuni di Minucciano - Vagli Sotto	(1)	450	157	158	67	68	0	382	380
	N 4.3 Impianto selezione e compostaggio	Comune di Civitella Paganico	(1)	430	172	172	0	86	0	344	341
		Comune di Orbetello	(1)	1.650	660	660	0	330	0	1.320	1.319
	N.4.4. Educazione ambientale	Comune di Gavorrano	(1)	1.350	675	0	135	540	0	810	810
		Comune di Grosseto	(1)	1.350	675	0	135	540	0	810	810
		Totale progetti	**37**	**30.697**	**11.533**	**4.902**	**4.289**	**9.973**	**0**	**19.694**	**17.596**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1. Agricoltura	*N.1.2.* Infrastrutture rurali	Provincia di Arezzo	(1)	695	227	158	186	80	44	453	112
		Provincia di Firenze	(1)	766	306	215	92	153	0	613	55
		Provincia di Grosseto	(1)	1.769	680	477	206	121	285	1.360	205
		Provincia di Lucca	(1)	370	148	103	45	74	0	195	0
		Provincia di Pistoia	(1)	526	177	124	55	67	103	0	0
		Provincia di Prato	(1)	301	156	39	17	84	5	69	0
		Provincia di Siena	(1)	1.924	736	516	221	197	254	1.334	431
		Comunità montana Alto Mugello Val di Sieve	(1)	1.038	496	349	149	23	21	991	481
		Comunità montana Amiata Senese	(1)	324	120	85	37	52	30	241	49
		Comunità montana del Casentino	(1)	610	226	158	68	50	108	452	219
		Comunità montana dell'Elba e Capraia	(1)	25	6	5	2	0	12	12	0
		Comunità montana della Garfagnana	(1)	673	246	173	74	95	85	492	108
		Comunità montana della Lunigiana	(1)	1.219	449	314	133	0	323	897	121
		Comunità montana Media Valle del Serchio	(1)	153	38	27	12	0	76	76	0
		Comunità montana Monte Amiata	(1)	300	118	83	36	0	63	237	75
		Comunità montana Val Tiberina	(1)	90	22	16	7	0	45	45	45

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.1.3. Diversificazione, razionalizzazione ed ammoderna-mento filiere di produzione e politica qualità	Provincia di Arezzo (1)	2.119	530	370	159	0	1.060	1.060	30
		Provincia di Firenze (1)	17.198	4.288	2.999	1.284	0	8.627	3.793	1.565
		Provincia di Grosseto (1)	7.063	1.756	1.248	536	0	3.523	3.523	526
		Provincia di Lucca (1)	85	20	15	7	0	43	42	0
		Provincia di Prato (1)	341	85	60	25	0	171	90	0
		Provincia di Siena (1)	37.134	9.284	6.482	2.774	0	18.594	18.526	3.541
		Comunità montana Alto Mugello Val di Sieve (1)	3.196	800	558	240	0	1.598	1.598	540
		Comunità montana Amiata Senese (1)	683	164	113	49	0	357	325	0
		Comunità montana del Casentino (1)	1.607	401	282	121	0	803	803	110
		Comunità montana dell'Elba e Capraia (1)	590	145	104	44	0	297	297	100
		Comunità montana della Garfagnana (1)	1.381	345	242	104	0	690	690	193
		Comunità montana della Lunigiana (1)	2.594	590	420	180	0	1.404	1.404	90
		Comunità montana Media Valle del Serchio (1)	1.424	430	303	130	0	561	860	107
		Comunità montana Monte Amiata (1)	410	104	72	30	0	204	399	14
		Comunità montana Val Tiberina (1)	357	89	62	27	0	179	179	9

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.1.4. Sviluppo pluriattività e attività integrativa reddito agricolo e valorizzazione patrimoni agricoli	Provincia di Arezzo	(1)	2.610	522	365	157	0	1.566	1.044	324
		Provincia di Firenze	(1)	3.232	647	456	196	0	1.933	1.288	85
		Provincia di Grosseto	(1)	6.798	1.340	1.011	406	0	4.041	2.718	142
		Provincia di Pistoia	(1)	3.851	656	460	198	660	1.877	3.258	0
		Provincia di Prato	(1)	191	38	27	11	0	115	76	0
		Provincia di Siena	(1)	6.721	1.344	941	403	1.345	2.688	259	591
		Comunità montana Alto Mugello Val di Sieve	(1)	4.646	925	653	276	0	2.792	1.860	199
		Comunità montana Amiata Senese	(1)	1.142	229	160	68	0	685	457	128
		Comunità montana dell'Elba e Capraia	(1)	198	40	28	10	0	120	79	0
		Comunità montana della Garfagnana	(1)	2.288	458	320	137	0	1.373	915	58
		Comunità montana della Lunigiana	(1)	3.674	743	494	220	0	2.217	1.467	447
		Comunità montana Media Valle del Serchio	(1)	692	138	97	41	0	416	277	76
		Comunità montana Val Tiberina	(1)	1.070	267	188	80	0	535	535	0
	N.1.8. Programmi finalizzati alla assistenza agli enti delegati in agricoltura	Provincia di Arezzo	(1)	60	30	21	9	0	0	60	60

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2. Sistema agro-silvo-pastorale	*N.2.1.* Salvaguardia e *miglioramento delle* risorse agro-silvo-pastorali e ricostituzione del paesaggio montano	Provincia di Arezzo	(1)	1.055	416	291	125	186	37	832	32
		Provincia di Firenze	(1)	1.571	628	440	189	314	0	767	266
		Provincia di Grosseto	(1)	1.819	666	468	201	121	363	1.332	0
		Provincia di Siena	(1)	2.330	921	645	277	422	65	1.841	502
		Comunità montana Alta Versilia	(1)	548	217	152	66	104	9	540	155
		Comunità montana Alto Mugello Val di Sieve	(1)	2.493	951	703	416	326	97	1.804	701
		Comunità montana Amiata Senese	(1)	529	210	148	62	100	9	421	255
		Comunità montana Appennino Pistoiese	(1)	681	272	191	82	136	0	681	385
		Comunità montana Area Lucchese	(1)	200	78	54	23	45	0	200	51
		Comunità montana Colline del Fiora	(1)	523	209	147	63	104	0	358	19
		Comunità montana del Cetona	(1)	850	312	218	92	96	132	850	273
		Comunità montana dell'Elba e Capraia	(1)	954	379	264	112	174	25	754	0
		Comunità montana della Garfagnana	(1)	851	341	238	102	170	0	681	270
		Comunità montana della Lunigiana	(1)	1.973	775	542	269	0	387	1.893	884
		Comunità montana Media Valle del Serchio	(1)	1.129	428	298	128	163	112	852	356
		Comunità montana Monte Amiata	(1)	588	235	165	70	118	0	588	35
	(segue)	Comunità montana Pratomagno	(1)	163	65	46	20	32	0	163	138

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.2.1. Salvaguardia e miglioramento delle risorse agro-silvo-pastorali e ricostituzione del paesaggio montano	Comunità montana Val di Bisenzio	(1)	289	106	75	32	62	14	289	16
		Comunità montana Val Tiberina	(1)	375	150	105	45	75	0	375	361
	N.2.2. Sviluppo e valorizzazione dell'economia silvo-pastorale	Provincia di Arezzo	(1)	520	130	91	39	0	260	260	29
		Provincia di Firenze	(1)	35	9	6	3	0	17	18	0
		Provincia di Grosseto	(1)	338	82	60	25	0	171	171	0
		Provincia di Lucca	(1)	184	46	32	14	0	92	92	0
		Provincia di Siena	(1)	125	31	22	9	0	63	63	60
		Comunità montana Alto Mugello Val di Sieve	(1)	1.063	265	185	84	0	529	530	137
		Comunità montana Amiata Senese	(1)	132	56	40	17	0	19	113	0
		Comunità montana della Garfagnana	(1)	486	111	78	33	0	264	222	49
		Comunità montana della Lunigiana	(1)	715	187	125	52	0	351	347	133
		Comunità montana Media Valle del Serchio	(1)	59	15	11	4	0	29	29	7
		Comunità montana Monte Amiata	(1)	227	55	39	18	0	115	115	9
		Comunità montana Val Tiberina	(1)	599	149	106	45	0	299	299	84

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.3. Industria e artigianato	*N.3.6.* Valorizzazione offerte termale	Comune di Bagni di Lucca	(1)	2.019	179	251	520	1.069	0	380	0
		Comune di Orbetello	(1)	189	19	26	55	89	0	40	0
		Comune di Pieve Fosciana	(1)	3.150	179	251	520	2.200	0	380	0
		Comune di Pontremoli	(2)	1.705	171	236	497	801	0	362	0
		Comune di Stia	(1)	755	76	104	220	355	0	160	0
N 4. Turismo	*N 4.2* Attrezzature complementari al turismo	Comune di Asciano	(1)	975	277	169	139	390	0	200	80
		Comune di Aulla	(1)	600	171	103	86	240	0	240	96
		Comune di Campo nell'Elba	(1)	431	122	75	61	173	0	214	86
		Comune di Casola Lunigiana	(1)	329	93	57	47	132	0	165	66
		Comune di Casole d'Elba	(1)	335	95	58	48	134	0	200	80
		Comune di Gallicano	(1)	1.000	284	174	142	400	0	300	120
		Comune di Greve in Chianti	(1)	750	213	130	107	300	0	400	160
		Comune di Minucciano	(1)	335	95	58	48	134	0	133	53
		Comune di Montepulciano	(1)	335	96	58	47	134	0	200	80
		Comune di Palazzuolo sul Senio	(1)	649	124	76	62	387	0	262	105
		Comune di Porto Azzurro	(1)	970	276	168	138	388	0	440	176
		Comune di Radicofani	(1)	300	85	52	43	120	0	180	72
		Comune di S. Romano Garfagnana	(1)	1.178	335	204	168	471	0	370	148
		Comune di Tavernelle Val di Pesa	(1)	795	209	128	105	353	0	442	177
		Comune di Vernio	(1)	800	227	139	114	320	0	320	128
		Provincia di Arezzo	(1)	250	71	43	36	100	0	150	60
		Provincia di Grossetto	(1)	360	102	63	51	144	0	150	0
		Provincia di Pistoia	(1)	1.180	332	202	166	480	0	700	280
	(segue)	Provincia di Siena	(1)	1.000	284	174	142	400	0	200	80

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.4.2. Attrezzature complementari al turismo	Comunità montana Amiata Senese	(1)	420	95	58	47	220	0	200	80
		Comunità montana Appennino Pistoiese	(1)	2.270	645	394	323	908	0	250	0
		Comunità montana del Casentino	(1)	698	199	121	99	279	0	419	168
		Comunità montana della Garfagnana	(1)	267	76	46	38	107	0	160	64
		Comunità montana della Lunigiana	(1)	320	91	55	46	128	0	126	50
N.5. Beni culturali	*N.5.2.* Recupero emergenze archeologico industriali	Comune di Abbadia San Salvatore	(1)	3.900	780	546	234	2.340	0	0	0
		Comune di Pescia	(1)	700	140	98	42	420	0	112	112
		Comune di Rio Marina	(1)	5.850	1.170	819	351	3.510	0	0	0
	N.5.3. Valorizzazione patrimonio artistico culturale	Comune di Asciano	(1)	2.200	836	585	251	528	0	669	669
		Comune di Aulla	(1)	756	287	201	86	182	0	230	230
		Comune di Bibbiena	(1)	1.087	413	289	124	261	0	826	661
		Comune di Borgo San Lorenzo	(1)	3.300	1.254	878	376	792	0	1.003	1.003
		Comune di Camporgiano	(1)	440	167	117	50	106	0	268	268
		Comune di Castel Garfagnana	(1)	225	100	60	26	39	0	0	0
		Comune di Castelnuovo Berardenga	(1)	624	237	166	71	150	0	190	190
	(segue)	Comune di Cutigliano	(1)	281	26	17	7	231	0	40	40

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.5.3. Valorizzazione patrimonio artistico culturale	Comune di Firenzuola (1)	278	106	74	32	66	0	85	85
		Comune di Giungugnano (1)	295	144	78	35	38	0	179	179
		Comune di Licciana Nardi (1)	1.960	745	521	224	470	0	596	596
		Comune di Montalcino (1)	864	328	230	98	208	0	525	525
		Comune di Montepulciano (1)	768	292	204	88	184	0	233	233
		Comune di Mulazzo (1)	694	264	185	79	166	0	211	211
		Comune di Murlo (1)	672	255	179	77	161	0	204	204
		Comune di Palazzuolo sul Senio (1)	188	72	50	21	45	0	57	57
		Comune di Pienza (1)	672	255	179	77	161	0	204	204
		Comune di Pistoia (1)	400	100	70	30	200	0	80	80
		Comune di Piteglio (1)	190	50	35	15	90	0	40	40
		Comune di Pontremoli (1)	958	364	255	109	230	0	583	583
		Comune di Poppi (1)	1 535	583	408	175	369	0	467	467
		Comune di Rapolano Terme (1)	2.000	760	532	228	480	0	608	608
		Comune di Rufina (1)	2.138	812	569	244	513	0	650	650
		Comune di San Marcello Pistoiese (1)	679	150	105	45	379	0	120	120
		Comune di San Quirico d'Orcia (1)	660	251	176	75	158	0	401	401
		Comune di San Sepolcro (1)	948	360	252	108	228	0	288	288
		Comune di Sarteano (1)	600	228	160	68	144	0	182	182
		Comune di Scarperia (1)	1.922	730	512	219	461	0	584	584
		Comune di Sorano (1)	3.840	1.459	1.021	438	922	0	1.167	1 167
		Comune di Vernio (1)	890	338	237	101	214	0	271	271
		Comune di Vicchio (1)	1.724	656	458	196	414	0	524	524
		Comune di Villafranca in Lunigiana (1)	445	169	118	51	107	0	135	135
		Provincia di Pistoia (1)	1.099	264	185	79	571	0	211	211
		Provincia di Siena (1)	1.530	581	408	174	367	0	465	465
		Comunità montana di Borgo San Lorenzo (1)	2.249	855	598	256	540	0	684	684

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi delle Regioni	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.6.	*N.6.1.*										
	Interventi per l'organizzazione della raccolta, recupero ed innocuzzazione di rifiuti di risulta da										
Ambiente	attività produttive	Comune di Pieve S. Stefano	(1)	749	200	374	44	131	0	0	0
		Comune di Sestino	(1)	880	235	440	51	154	0	0	0
		Comunità montana del Casentino	(1)	1.175	324	606	70	175	0	0	0
		Comunità montana del Cetona	(1)	50	13	25	3	9	0	0	0
	N.6.3.										
	Valorizzazione parchi e aree protette	Comune di Bibbiena	(2)	1.800	451	945	89	315	0	491	197
		Comune di Capraia Isola	(1)	1.150	287	604	58	201	0	0	0
		Comune di Castell'Azzara	(1)	500	125	263	25	87	0	500	200
		Comune di Chianciano Terme	(1)	892	223	468	45	156	0	892	357
		Comune di Minucciano	(1)	250	63	131	12	44	0	150	60
		Comune di Poppi	(3)	1.300	326	682	65	227	0	1.030	412
		Comune di Sestino	(1)	136	34	71	7	24	0	136	54
		Comune di Vagli Sotto	(1)	280	70	147	14	49	0	280	112
		Provincia di Arezzo	(4)	635	158	334	32	111	0	375	151
		Provincia di Siena	(4)	1.760	440	924	88	308	0	1.000	400
	(segue)	Comunità montana della Lunigiana	(1)	150	37	79	8	26	0	150	60

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Toscana

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.6.3. Valorizzazione parchi e aree protette	Comunità montana del Monte Amiata	(1)	120	30	63	6	21	0	0	0
		Comunità montana Media Valle del Serchio	(4)	920	230	483	46	161	0	150	60
		Totale progetti	173	**234.215**	**64.102**	**49.265**	**21.717**	**36.749**	**63.382**	**98.818**	**33.442**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Provincia Autonoma di Trento

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Provincia	Erogazioni
					U.E.	Stato	Provincia				
N.2.	*N.2.3.* Sviluppo attività turistica extralberghiera nei villaggi										
F.E S.R.		Comprensorio Alta Valsugana	(1)	94	19	0	19	0	56	38	19
		Comprensorio Bassa Valsugana e Tesino	(5)	866	159	0	159	0	548	318	140
		Comprensorio Vallagarina	(2)	347	69	0	69	0	209	138	69
		Comprensorio Valle di Non	(4)	958	192	0	192	0	574	384	53
		Comprensorio Valle di Sole	(2)	266	53	0	53	0	160	106	53
		Totale progetti	**14**	**2.531**	**492**	**0**	**492**	**0**	**1.547**	**984**	**334**

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
N.1. Diversificazione e onentamento	*N.1.1.* Valorizzazione e produzione vegetale	Comunità montana Monte Subasio (1)	1.060	318	318	0	424	0	636	560
	N 1.3. Promozione prodotti agricoli	Comune di Città di Castello (1)	113	35	35	0	43	0	70	70
		Comune di Montefalco (2)	43	10	10	0	23	0	20	20
		Comune di Norcia (2)	33	12	13	0	8	0	25	25
		Comune di Trevi (1)	1.120	560	145	135	280	0	840	670
		Comune di Valtopina (2)	45	15	15	0	15	0	30	30
		Comunità montana Alto Chiascio (2)	80	25	25	0	30	0	50	50
		Comunità montana Alto Tevere (2)	70	25	25	0	20	0	50	50
		Comunità montana Monte Subasio (1)	16	6	5	0	5	0	11	11
	N.1.4. Valorizzazione risorse forestali	Provincia di Perugia (3)	2.700	1.350	0	0	1.350	0	1.350	1.210
		Comunità montana Alto Chiascio (3)	950	475	407	68	0	0	950	950
		Comunità montana Alto Tevere (6)	4.965	2.863	1.964	138	0	0	4.965	4.965
		Comunità montana Monte Subasio (4)	4.878	2.439	2.217	222	0	0	4.878	4.878
		Comunità montana Monti Martano e del Serano (3)	2.152	1.052	955	145	0	0	2.152	2.152
		Comunità montana Valnerina (2)	3.616	1.808	1.624	184	0	0	3.616	2.284
	N.1.5. Infrastrutture rurali	Comune di Assisi (1)	236	94	83	0	59	0	177	109
		Comune di Bevagna (1)	189	76	66	0	47	0	142	0
		Comune di Campello sul Clitunno (2)	868	347	304	0	217	0	651	274
	(segue)	Comune di Cascia (1)	84	34	29	0	21	0	63	24

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.1.5. Infrastrutture rurali	Comune di Castel Ritaldi	(1)	148	59	52	0	37	0	111	111
		Comune di Cerreto di Spoleto	(1)	180	72	63	0	45	0	135	135
		Comune di Citerna	(2)	343	137	120	0	86	0	257	257
		Comune di Città di Castello	(4)	2.333	938	442	381	572	0	1.761	1.421
		Comune di Costacciaro	(1)	120	48	42	0	30	0	90	36
		Comune di Fossato di Vico	(1)	211	84	0	74	53	0	158	158
		Comune di Giano dell'Umbria	(1)	119	47	42	0	30	0	89	26
		Comune di Gualdo Cattaneo	(1)	152	61	53	0	38	0	114	114
		Comune di Gualdo Tadino	(1)	169	68	59	0	42	0	127	127
		Comune di Gubbio	(1)	105	42	37	0	26	0	79	63
		Comune di Lisciano Niccone	(1)	177	71	62	0	44	0	133	133
		Comune di Massa Martana	(1)	92	37	32	0	23	0	69	69
		Comune di Montefalco	(1)	157	63	55	0	39	0	118	118
		Comune di Monte S. Maria Tiberina	(1)	511	204	179	0	128	0	383	383
		Comune di Monte Leone di Spoleto	(1)	129	52	0	45	32	0	97	97
		Comune di Montone	(1)	195	80	70	0	45	0	150	146
		Comune di Norcia	(1)	98	39	0	34	25	0	73	23
		Comune di Pietralunga	(1)	196	78	69	0	49	0	147	147
		Comune di Preci	(1)	215	86	75	0	54	0	161	128
		Comune di Sant'Anatolia di Nardo	(1)	175	70	61	0	44	0	131	131
		Comune di Scheggia e Pascelupo	(1)	185	74	65	0	46	0	139	45
		Comune di Scheggino	(2)	265	106	51	42	66	0	199	31
		Comune di Sellano	(2)	395	158	119	19	99	0	296	296
		Comune di Sigillo	(1)	110	44	39	0	27	0	83	62
		Comune di Trevi	(2)	633	254	221	0	158	0	475	399
		Comune di Valfabbrica	(1)	180	72	63	0	45	0	135	135
		Comune di Vallo di Nera	(1)	280	112	0	98	70	0	210	0
	(segue)	Comune di Valtopina	(3)	946	378	331	0	237	0	709	319

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.1.5. Infrastrutture rurali	Comunità montana Alto Chiascio	(2)	1.275	638	637	0	0	0	1.275	246
		Comunità montana Alto Tevere	(3)	1.784	892	892	0	0	0	1.784	1.784
		Comunità montana Valnerina	(2)	695	347	348	0	0	0	695	348
N.3. Turismo	*N.3.2.* Ristrutturazioni per la valorizzazione attività turistiche	Comune di Assisi	(1)	4.697	2260	0	2390	47	0	4.650	4.621
		Comune di Bevagna	(1)	390	100	0	290	0	0	390	388
		Comune di Città di Castello	(1)	2.077	836	0	1241	0	0	2.077	2.064
		Comune di Gualdo Tadino	(1)	1.920	1425	495	0	0	0	1.425	1.425
		Comune di Gubbio	(2)	735	415	0	170	150	0	585	581
		Comune di Montefalco	(1)	305	150	0	70	85	0	220	219
		Comune di Montone	(1)	670	280	0	205	205	0	465	465
		Comune di Nocera Umbra	(1)	565	300	0	215	50	0	515	504
		Comune di Trevi	(1)	880	400	0	240	240	0	640	640
		Comune di Umbertide	(2)	665	445	0	0	220	0	445	445
	N.3.3. Agriturismo	Comune di Nocera Umbra	(1)	193	77	77	0	39	0	154	154
		Comunità montana Alto Tevere	(3)	446	202	59	143	42	0	404	403
		Comunità montana Monti Martano e del Serano	(1)	153	61	61	0	31	0	122	122
	N.3.4. Infrastrutture di comunicazione a servizio delle aree rurali e dei centri minori	Provincia di Perugia	(1)	3.186	1593	0	0	1593	0	1.593	1.593
		Totale progetti	**102**	**52.673**	**25.479**	**13.211**	**6.549**	**7.434**	**0**	**44.744**	**39.444**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N 3.	*N.3.2.* Conservazione patrimonio pubblico agro-forestale e rinaturazione corsi di										
Difesa e qualificazione habitat naturale	acqua	Comunità montana Alto Chiascio	(2)	2.735	1.368	957	410	0	0	2.735	1.094
		Comunità montana Alto Tevere	(4)	3.100	1.550	1.085	465	0	0	3.100	720
		Comunità montana Monti Martano e del Serano	(3)	1.500	750	525	225	0	0	1.500	540
		Comunità montana Monte Subasio	(2)	1.394	697	488	209	0	0	1.394	558
		Comunità montana Monti del Trasimeno	(7)	803	401	281	121	0	0	803	40
		Comunità montana Valnerina	(2)	1.151	575	403	173	0	0	1.151	320
	N.3.3. Infrastrutture rurali	Comune di Cannara	(2)	193	68	48	20	57	0	136	0
		Comune di Castel Ritaldi	(2)	178	62	43	19	54	0	114	0
		Comune di Castiglione del Lago	(1)	241	84	60	25	72	0	169	0
		Comune di Cerreto di Spoleto	(3)	219	77	53	23	66	0	153	0
		Comune di Citerna	(1)	428	150	105	45	128	0	300	0
		Comune di Città di Castello	(4)	940	329	231	98	282	0	658	0
		Comune di Costacciaro	(1)	148	52	36	16	44	0	104	0
		Comune di Deruta	(2)	327	115	80	34	98	0	229	0
		Comune di Gualdo Cattaneo	(1)	282	99	68	30	85	0	197	0
		Comune di Gualdo Tadino	(1)	271	95	67	28	81	0	190	0
		Comune di Magione	(1)	51	18	13	5	15	0	36	0
		Comune di Montecastello di Vico	(1)	87	30	22	9	26	0	61	0
		Comune di Montone	(1)	66	23	16	7	20	0	46	0
		Comune di Paciano	(1)	146	51	36	15	44	0	102	0
		Comune di Piegaro	(1)	230	81	56	24	69	0	161	0
	(segue)	Comune di Preci	(1)	291	102	71	31	87	0	204	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.3.3. Infrastrutture rurali	Comune di Sellano	(1)	578	202	142	61	173	0	405	0
		Comune di Trevi	(1)	122	43	29	13	37	0	85	0
		Comune di Umbertide	(1)	126	44	31	13	38	0	88	0
		Comune di Valfabbrica	(1)	312	110	75	33	94	0	218	0
N 4. Risanamento e valorizzazione ambiente naturale ed antropico	*N.4 2* Depurazione acque ed approvvigionamento idro-potabile	Comune di Costacciaro	(1)	1.059	243	330	327	159	0	668	436
		Comune di Deruta	(1)	6.221	1.416	1.925	1.947	933	0	3 984	2.433
		Comune di Fossato di Vico	(1)	4.994	1.145	1.557	1.543	749	0	3.138	1.199
		Comune di San Giustino	(1)	6.755	1.544	2.099	2.099	1.013	0	4.425	1.664
		Comune di Sigillo	(1)	352	80	110	109	53	0	220	141
		Comune di Umbertide	(1)	7.424	1.705	2.301	2.301	1.114	3	4.869	1.518
		Comune di Valfabbrica	(1)	1.657	380	517	512	248	0	1.137	198
N.6. Sviluppo e qualificazione del turismo in ambito rurale	*N.6.2.* Valorizzazione delle risorse naturali e culturali	Comune di Cittadella Pieve	(1)	766	383	230	153	0	0	0	0
		Comune di Costacciaro	(1)	610	305	183	122	0	0	0	0
		Comune di Deruta	(1)	2.200	850	595	255	400	100	1.700	680
		Comune di Fossato di Vico	(1)	119	59	36	24	0	0	0	0
		Comune di Gualdo Tadino	(1)	604	150	90	60	304	0	0	0
		Comune di Gubbio	(1)	145	47	28	19	51	0	145	0
		Comune di Montecastello di Vico	(1)	500	225	135	90	50	0	0	0
		Comune di Nocera Umbra	(1)	212	106	74	32	0	0	212	0
		Comune di Norcia	(1)	944	192	115	77	560	0	0	0
	(segue)	Comune di Scheggia e Pascelupo	(1)	459	229	138	92	0	0	0	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.6.2. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali	Comune di Sigillo	(3)	500	250	150	100	0	0	150	60
		Comune di Umbertide	(1)	320	160	112	48	0	0	320	88
		Provincia di Perugia	(1)	695	97	59	39	500	0	0	0
		Comunità montana Monti del Trasimeno	(2)	1.504	335	200	134	335	500	0	0
		Comunità montana Monte Subasio	(2)	774	387	232	155	0	0	0	0
		Totale progetti	**74**	**54.733**	**17.464**	**16.237**	**12.390**	**8.039**	**603**	**35.307**	**11.689**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Valle D'Aosta

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.1 Diversificazione e rilancio agricoltura di montagna	*N.1.1.2.* Interventi agricoltura di alta montagna	Comune di Torgnon	(2)	2.057	694	594	255	514	0	1.543	617
N.2 Turismo rurale ed ambiente naturale	*N.2.2.1.* Percorsi turistico culturali e recupero contesto ambientale	Comune di Bionaz	(1)	815	293	251	108	163	0	652	0
		Comune di Chamois	(1)	263	94	81	35	53	0	210	0
		Comune di Lillianes	(1)	1.764	635	643	233	253	0	1.411	0
		Comune di Ajace	(1)	584	210	180	77	117	0	467	0
		Comune di Rhemes-Notre Dame	(1)	411	148	127	54	82	0	329	0
		Comune di Saint Denis	(1)	118	42	36	16	24	0	94	0
		Comune di Saint Nicolas	(1)	483	174	149	64	96	0	387	0
		Comune di Torgnon	(1)	984	354	303	130	197	0	787	0
	N.2.2.2. Valorizzazione patrimonio di edilizia rurale	Comune di Champocher	(1)	281	76	65	28	112	0	169	0
		Comune di Emarese	(1)	774	348	298	128	0	0	774	0
	N.2.2.3. Aree attrezzate	Comune di Valgrisenche	(1)	320	144	123	53	0	0	320	0
		Totale progetti	**13**	**8.854**	**3.212**	**2.850**	**1.181**	**1.611**	**0**	**7.143**	**617**

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2. Sviluppo altri settori economici e dei servizi	*N.2.2.* Ristrutturazione e adeguamento centri F.S.E.	Comune di Chiampo	(1)	1.176	450	352	21	353	0	823	0
		Comune di Conselve	(1)	75	28	22	2	23	0	52	0
	N.2.3. Aree attrezzate	Comune di Costa di Rovigo	(1)	800	320	280	0	200	0	600	592
		Comune di Noventa di Piave	(1)	3.330	1.340	1.160	0	830	0	2.500	2.500
		Comune di Polesella	(1)	850	340	298	0	212	0	638	638
N.3. Agriturismo e valorizzazione turistica	*N.3.1.* Agriturismo	Provincia di Rovigo	(1)	50	30	0	0	20	0	30	30
	N.3.2. Valorizzazione turistica	Comune di Baone	(1)	1.014	507	507	0	0	0	1.014	1.014
		Comune di Chioggia	(1)	3.950	1185	1486	250	1029	0	2.921	2.733
		Comune di Eraclea	(1)	776	233	292	49	202	0	574	527
		Comune di Este	(1)	3.124	937	1175	198	814	0	2.310	2.194
		Comune di Montagnana	(1)	9.100	2730	3424	576	2370	0	6.730	5.772
		Comune di S.Donà di Piave	(1)	2.155	646	811	137	561	0	1.594	1.594
		Comune di Piazzola sul Brenta	(1)	2.400	1200	1200	0	0	0	2.400	2.314
		Provincia di Padova	(1)	350	175	175	0	0	0	350	288
	N.3.4. Attrezzature e infrastrutture	Comune di Caltrano	(1)	300	99	99	0	102	0	198	198

Regolamento C.E.E. 2052/88

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.4. Agricoltura, foreste e ambiente	*N.4.1.* Imboschimento	Comune di Bagnolo di Po	(1)	212	59	153	0	0	0	212	212
		Comune di Carrara S. Stefano	(1)	54	0	0	49	5	0	49	49
		Comune di Castel Guglielmo	(1)	292	0	260	0	32	0	260	260
		Comune di Ceggia	(1)	92	0	82	0	10	0	82	82
		Comune di Corbola	(1)	105	0	94	0	11	0	94	94
		Comune di Fossalta di Piave	(1)	42	14	28	0	0	0	42	42
		Comune di Este	(1)	136	0	120	0	16	0	120	120
		Comune di Montagnana	(2)	702	116	586	0	0	0	702	702
		Comune di S. Martino di Venezze	(1)	30	9	18	0	3	0	27	25
		Comune di S. Urbano	(2)	37	0	32	0	5	0	32	32
		Comune di Trebaseleghe	(1)	103	0	89	0	14	0	89	89
		Comune di Vigonza	(1)	366	68	298	0	0	0	366	366
		Comune di Villadose	(1)	344	67	277	0	0	0	344	344
	N.4.2.1. Allevamenti alternativi	Provincia di Venezia	(1)	100	70	0	0	30	0	70	70
	N.4.3. Interventi tratti affluenti	Provincia di Padova	(1)	598	294	124	0	180	0	418	418
		Totale progetti	**32**	**32.663**	**10.917**	**13.442**	**1.282**	**7.022**	**0**	**25.641**	**23.279**

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
N.2. Strutture di sostegno alle attività produttive	*N.2.3.* Infrastrutture per insediamenti produttivi	Comune di Arsiè	(1)	90	18	24	12	36	0	54	0
		Comune di Asigliano Veneto	(1)	231	45	62	31	93	0	138	0
		Comune di Bosco Chiesanuova	(1)	1.192	457	356	22	357	0	835	0
		Comune di Calvene	(1)	292	58	79	38	117	0	175	0
		Comune di Cartigliano	(1)	2.487	490	671	331	995	0	1.492	0
		Comune di Castellavazzo	(1)	360	71	97	48	144	0	216	0
		Comune di Corbola	(1)	353	61	83	41	168	0	185	0
		Comune di Farra di Soligo	(1)	7.182	1.416	1.939	954	2.873	0	4.309	0
		Comune di Feltre	(1)	450	89	121	60	180	0	270	0
		Comune di Forno di Zoldo	(1)	1.218	240	329	162	487	0	731	0
		Comune di Godega S. Urdano	(1)	625	107	146	72	300	0	325	0
		Comune di La Valle Agordina	(1)	288	57	78	38	115	0	173	0
		Comune di Megliadino S. Fidenzo	(1)	1.311	224	306	151	630	0	681	0
		Comune di Motta di Livenza	(1)	674	115	157	78	324	0	350	0
		Comune di Noventa Vicentina	(1)	2.389	471	645	317	956	0	1.433	0
		Comune di Portogruaro	(3)	11.639	2.295	3.142	1.546	4.656	0	6.983	0
		Comune di Pramaggiore	(1)	661	130	179	88	264	0	397	0
		Comune di Pressana	(1)	795	157	215	105	318	0	477	0
		Comune di Recoaro Terme	(1)	806	159	218	107	322	0	484	0
		Comune di S. Pietro di Feletto	(1)	667	131	180	89	267	0	400	0
N.3. Interventi ambientali per lo sviluppo economico	*N.3.1.* Aiuti ed investimenti. Ambienti e imprese	Comune di Badia Calavena	(1)	100	45	35	5	15	0	82	0
		Comune di Chies d'Alpago	(1)	176	78	64	8	26	0	123	0
		Comune di Cornedo Vicentino	(1)	455	204	163	20	68	0	316	0
	(segue)	Comune di Limana	(1)	497	219	181	23	74	0	346	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.3.1.										
	Aiuti ed investimenti Ambienti e imprese	Comuni di Mason, Molvena, Pianezze	(1)	375	168	134	17	56	0	261	0
		Comune di Mariago della Battaglia	(1)	390	174	139	18	59	0	270	0
		Provincia di Rovigo	(1)	503	225	180	23	75	0	350	0
		Provincia di Venezia	(1)	4.434	1 949	1.610	210	665	0	3 079	0
		Provincia di Vicenza	(1)	995	437	361	48	149	0	691	0
		Comunità montana dell'Alpago	(1)	500	224	179	22	75	0	347	0
		Comunità montana Feltrina	(1)	1.128	504	403	51	170	0	783	0
N.4.	*N.4.4.1.*										
Sviluppo del Turismo	Itinerari turistici	Comune di Alleghe	(1)	171	57	57	0	57	0	114	0
		Comune di Asiago	(1)	323	107	108	0	108	0	215	0
		Comune di Battaglia Terme	(1)	30	10	10	0	10	0	20	0
		Comune di Cison di Valmarino	(2)	1.229	409	410	0	410	0	819	0
		Comune di Colle Umberto	(1)	476	159	159	0	158	0	318	0
		Comune di Conco	(1)	90	30	30	0	30	0	60	0
		Comune di Crespadoro	(1)	210	70	70	0	70	0	140	0
		Comune di Erbezzo	(1)	200	66	67	0	67	0	133	0
		Comune di Feltre	(1)	1.198	399	400	0	399	0	799	0
		Comune di Fossalta di Portogruaro	(1)	423	141	141	0	141	0	282	0
		Comune di Gallio	(1)	389	129	130	0	130	0	259	0
		Comune di Laghi	(1)	30	10	10	0	10	0	20	0
		Comune di Lamon	(1)	39	13	13	0	13	0	26	0
		Comune di La Valle Agordina	(1)	50	16	17	0	17	0	33	0
		Comune di Lusiana	(4)	153	51	51	0	51	0	102	0
		Comune di Mel	(1)	30	10	10	0	10	0	20	0
		Comune di Montagnana	(1)	1.197	399	399	0	399	0	798	0
		Comune di Porto Viro	(1)	1.193	398	398	0	397	0	796	0
	(segue)	Comune di Posina	(1)	90	30	30	0	30	0	60	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti	Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione				
	N.4.4.1. Itinerari turistici	Comune di Possagno (1)	1.153	384	385	0	384	0	769	0
		Comune di Recoaro Terme (2)	428	142	143	0	143	0	285	0
		Comune di Rovere Veronese (1)	60	20	20	0	20	0	40	0
		Comune di San Sistino di Livenza (1)	737	246	246	0	245	0	492	0
		Comune di Taglio di Po (1)	210	70	70	0	70	0	140	0
		Comune di Valstagna (1)	280	93	93	0	94	0	186	0
		Comune di Voltago (1)	250	83	84	0	83	0	167	0
		Provincia di Belluno (2)	138	46	47	0	45	0	93	0
		Provincia di Vicenza (1)	183	61	61	0	61	0	122	0
		Comunità montana Agno Chiampo (1)	330	110	110	0	110	0	220	0
		Comunità montana Alto Astico e Posina (1)	185	61	62	0	62	0	123	0
		Comunità montana del Brenta (2)	400	133	134	0	133	0	267	0
		Comunità montana della Lessina (3)	1.259	419	421	0	419	0	840	0
		Comunità montana delle Prealpi Trevigiane (1)	300	100	100	0	100	0	200	0
	N.4.4.2. Recupero e valorizzazione	Comune di Asolo (1)	741	247	247	0	247	0	494	0
		Comune di Este (1)	1.738	579	580	0	579	0	1.159	0
		Comune di Feltre (2)	1.590	530	531	0	529	0	1.061	0
		Comune di Gruaro (1)	343	114	115	0	114	0	229	0
		Comune di Marostica (2)	846	282	282	0	282	0	564	0
		Comune di Mel (1)	1.250	416	417	0	417	0	833	0
		Comune di Porto Tolle (1)	499	166	167	0	166	0	333	0
		Comune di Pramaggiore (1)	728	243	243	0	242	0	486	0
		Comune di Urbana (2)	895	298	298	0	299	0	596	0
		Provincia di Treviso (1)	335	112	111	0	112	0	223	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.4.4.4. Attrezzature e infrastrutture turistiche	Comune di Ariano nel Polesine	(1)	369	122	122	0	125	0	244	0
		Comune di Eraclea	(1)	550	181	182	0	187	0	363	0
		Comune di Foza	(1)	870	287	287	0	296	0	574	0
		Comune di Laste Basse	(1)	500	165	165	0	170	0	330	0
		Comune di La Valle Agordina	(1)	247	81	82	0	84	0	163	0
		Comune di Lusiana	(3)	809	268	267	0	274	0	535	0
		Comune di Papozze	(1)	103	34	34	0	35	0	68	0
		Comune di Rotzo	(1)	156	51	52	0	53	0	103	0
		Comune di Rovere Veronese	(1)	527	174	174	0	179	0	348	0
		Comune di Taglio di Po	(1)	141	46	47	0	48	0	93	0
		Provincia di Rovigo	(1)	476	157	157	0	162	0	314	0
		Comunità montana Alto Astico e Posina	(1)	200	66	66	0	68	0	132	0
		Comunità montana del Brenta	(1)	270	89	89	0	92	0	178	0
N.5. Diversificazione e orientamento	*N.5.5.1.* Filiera vegetale	Provincia di Vicenza	(1)	92	23	23	0	46	0	46	0
	N.5.5.2. Filiera zootecnica	Comune di Rovere Veronese	(1)	263	66	66	0	131	0	132	0
	N.5.5.3. Filiera forestale	Comune di Castellavazzo	(3)	447	134	134	0	179	0	268	0
		Comune di Forno di Zoldo	(3)	1.146	344	344	0	458	0	688	0
		Comune di Ospitale di Cadore	(3)	439	131	131	0	177	0	262	0
		Comune di Seren del Grappa	(1)	88	27	26	0	35	0	53	0
		Comune di Valstagna	(1)	31	9	9	0	13	0	18	0
		Comune di Zoldo Alto	(2)	211	63	63	0	85	0	126	0
	(segue)	Comune di Zoppé Cadore	(3)	191	57	57	0	77	0	114	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.5.5.3. Filiera forestale	Comunità montana Cadore Longaronese Zoldano	(4)	159	47	49	0	63	0	96	0
	N.5.5.4. Azioni di diversificazioni	Comune di Godega S. Urbano	(1)	50	15	15	0	20	0	30	0
	N.5.5.6. Miglioramento habitat ambientale	Comune di Cinto Euganeo	(1)	1.046	377	377	0	292	0	754	0
		Comune di Colle S. Lucia	(2)	359	108	108	0	143	0	216	0
		Comune di Enego	(1)	476	119	119	0	238	0	238	0
		Comune di Fumane	(1)	59	18	17	0	24	0	35	0
		Comune di Galzignano Terme	(1)	593	175	175	0	243	0	350	0
		Comune di Lamon	(2)	2.478	743	743	0	992	0	1.486	0
		Comune di Rovere Veronese	(1)	199	60	60	0	79	0	120	0
		Comune di S.Gregorio nelle Alpi	(2)	143	42	43	0	58	0	85	0
		Comune di Valli del Pasubio	(4)	607	181	183	0	243	0	364	0
		Comunità montana Alpago	(1)	195	58	58	0	79	0	116	0
		Comunità montana delle Prealpi Trevigiane	(1)	661	198	198	0	265	0	396	0
	N.5.5.8 Agriturismo	Provincia di Belluno	(1)	551	165	165	0	221	0	330	298
		Provincia di Padova	(1)	223	67	67	0	89	0	134	0
		Provincia di Venezia	(1)	24	7	7	0	10	0	14	0
	N.5.5.9. Ricostruzione paesaggio	Comune di Tambrè	(2)	87	35	35	0	17	0	70	0
	(segue)	Comune di Valetagna	(1)	115	46	46	0	23	0	92	0

Regolamento C.E.E. 2081/93

Regione Veneto

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti gestori e numero progetti		Importo progetti	Importo cofinanziamenti			Importo enti locali	Altri	Impegni complessivi della Regione	Erogazioni
					U.E.	Stato	Regione				
	N.5.5.9. Ricostruzione paesaggio	Comunità montana Cadore Longaronese Zoldano	(2)	173	69	69	0	35	0	138	0
		Provincia di Belluno	(4)	883	353	353	0	177	0	706	491
		Comunità montana Alpago	(1)	171	69	69	0	33	0	138	0
		Comunità montana del Brenta	(1)	257	103	103	0	51	0	206	0
		Comunità montana Comelico Sappada	(1)	232	93	93	0	46	0	186	0
		Comunità montana delle Prealpi Trevigiane	(2)	280	112	112	0	56	0	224	0
		Totale progetti	**160**	**83.809**	**24.312**	**25.794**	**4.735**	**28.968**	**0**	**53.368**	**789**

Sulla scorta dei dati dinanzi forniti, si formulano alcune considerazioni e analisi. Dai cennati prospetti, per quanto attiene alle regioni interessate dai due RR. n. 2052/88 e n. 2081/93[96] risulta che, in linea generale, il numero degli enti locali incaricati della gestione dei progetti è sensibilmente aumentato nel secondo ciclo.

Altrettanto dicasi del numero dei progetti e corrispondenti importi totali.

Così, secondo i dati raccolti, nella Regione Lazio dai 38 enti locali interessati nel primo ciclo si è passati a 94, mentre il numero dei progetti è lievitato da 53 a 183 ed il relativo, cumulativo importo è quasi raddoppiato. Dei cennati enti locali, le comunità montane interessate sono state 5 nel primo ciclo e 9 nel secondo, mentre le province assenti nel primo ciclo sono presenti nel secondo in una unità.

Nella Regione Piemonte, da 14 enti locali interessati dal primo ciclo si è passati a 10 nel secondo, mentre il totale degli importi dei progetti, passati da 71 a 13, è aumentato di circa un quinto.

I comuni sono passati da 11 nel primo ciclo a 1 nel secondo, mentre le comunità montane, già presenti nel primo ciclo in 3 unità, sono divenute 9 nel secondo.

Per quanto attiene alla Regione Veneto, da 27 enti locali interessati dal primo ciclo si è passati a 98, mentre il totale degli importi dei progetti, passati da 32 a 160, è quasi triplicato.

Le comunità montane, non presenti nel primo ciclo, sono divenute 11 nel secondo mentre le province, già in numero di 3, sono diventate 8.

Nella regione Toscana, i 37 progetti facenti capo al primo ciclo sono stati gestiti nella quasi totalità da comuni, mentre le comunità montane sono state 2 e così pure le province.

Nel secondo ciclo, i 173 progetti sono gestiti da 81 enti locali di cui 57 comuni, 17 comunità montane e 7 province.

L'importo globale dei progetti è lievitato di circa otto volte rispetto a quello precedente. Riguardo alla Regione Umbria, è da rilevare una certa inversione di tendenza in ordine al numero di progetti, passati da 102 nel primo ciclo a 74 nel secondo.

Vi è stata una diminuzione nel numero degli enti locali che, presenti in 42 nel primo ciclo, sono scesi a 37 nel secondo, di cui 30 comuni, 6 comunità montane e una provincia.

Peraltro, l'importo complessivo dei progetti dei due cicli è rimasto quasi uguale.

Per la provincia autonoma di Bolzano non è possibile alcuna comparazione di dati tra i due cicli, in quanto non sono stati forniti gli elementi relativi all'applicazione del R. n. 2052/88. Per altro verso, la provincia autonoma di Trento non è stata coinvolta nel contesto di detto R..

A proposito delle variazioni rilevate, è da notare che deve tenersi conto della diversa incidenza che svolgono i singoli fondi strutturali, con varia modulazione dei rispettivi finanziamenti in collegamento ai DOCUP regionali.

---

[96] E' da tenere presente, come indicato nel paragrafo 1.2.1, che all'epoca del R. n. 2052/88 le regioni erano sei oltre alle province autonome di Bolzano e Trento. Con il R. n. 2081/93, le regioni sono diventate undici oltre alle cennate province autonome. I confronti che seguono sono basati sui dati trasmessi da cinque regioni interessate da entrambi i cicli.

Dall'intreccio di tali atti, deriva che ogni regione può, sotto il profilo che qui interessa, valorizzare i cofinanziamenti comunitari, oltre a quelli nazionali, per l'attuazione di talune misure rispetto ad altre, mentre alcuni interventi che pur potrebbero essere finanziabili dai cennati fondi, sono coperti da altre risorse.

Ciò detto, è comunque ad una più attenta partecipazione da parte degli enti locali che occorre porre attenzione, per evitare che i meno informati o *rectius* meno organizzati di essi siano esclusi, con conseguenti emarginazioni particolarmente nocive.

Per altro verso, riguardo ai modi e tempi del monitoraggio sull'esecuzione dei singoli progetti, risulta dalla documentazione inviata dalla Regione Liguria che tale importante aspetto è stato commissionato ad una società privata con spese a carico anche della regione.

Naturalmente tale affidamento di compiti a soggetti terzi, da realizzare nelle forme di legge e soltanto di natura strumentale, non può comportare che venga meno la necessaria attenzione dei competenti organi sull'andamento e sugli esiti degli interventi.

Per quanto attiene agli indicatori qui di seguito forniti, viene fatto riferimento ai dati acquisiti in relazione al ciclo di cui al R. n.2081/93 di recente avviato.

Sono stati presi in considerazione gli importi complessivi dei progetti, i relativi impegni e pagamenti.

La tabella che segue fornisce le percentuali tra impegni e importi complessivi dei progetti, tra pagamenti e impegni e tra pagamenti e importi complessivi dei progetti.

	Impegni su importo progetti	*Pagamenti su impegni*	*Pagamenti su importo progetti*
Bolzano	69%	12%	8%
Emilia Romagna	38%	0,47%	0,18%
Friuli Venezia Giulia	100%	0%	0%
Lazio	88%	5%	4%
Liguria	100%	39%	39%
Piemonte	31%	0%	0%
Toscana	42%	34%	14%
Trento	39%	34%	13%
Umbria	65%	33%	21%
Valle d'Aosta	81%	9%	7%
Veneto	64%	1,48%	0,94%

E' da ricordare al riguardo che il comma 97 dell'art. 2 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 prevede che qualora i pagamenti sugli impegni contratti entro il 31 dicembre 1996 non raggiungano almeno il 20% al 31 dicembre 1997, il Ministro del bilan-

cio e della programmazione economica propone alla Commissione europea la riprogrammazione e la conseguente destinazione delle somme ad altri interventi.

Da ciò deriva la necessità di una particolare attenzione da parte degli enti locali, cui si richiede un sollecito impiego delle risorse comunitarie e nazionali già agli stessi assegnati.

Per le regioni per le quali è stato possibile acquisire i corrispondenti dati in riguardo al ciclo di cui al R. n. 2052/88 e cioè Lazio, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto, la situazione degli impegni e dei pagamenti è evidenziata nella seguente tabella:

	Impegni su importo progetti	*Pagamenti su impegni*	*Pagamenti su importo progetti*
Lazio	99%	79%	78%
Piemonte	90%	93%	84%
Toscana	64%	89%	57%
Umbria	85%	88%	75%
Veneto	79%	91%	71%

Emerge al riguardo un deciso più stretto rapporto tra l'ammontare dei pagamenti e quello dei rispettivi impegni.

Va peraltro tenuta presente la scadenza del termine ultimo fissato dalla Commissione, dopo precedenti rinvii, al 31 dicembre 1996, per la conclusione di tutti i pagamenti.

Occorrerà quindi verificare la situazione finale, e la rendicontazione risulta ancora in itinere.

1.2.3 Indagini speciali

Gli enti locali, come dinanzi accennato, sono chiamati, a livello comunitario, nazionale e regionale, a rafforzare, nell'ambito di competenza, la loro incidenza nell'elaborazione e nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo socio economico.

L'indagine di seguito descritta, attiene ad una serie di progetti rientranti nell'obiettivo 5b del regolamento CEE, affidati per la loro realizzazione ad enti locali delle regioni Umbria e Piemonte.

1.2.3.1 Interventi nella comunità montana "Alta Langa Montana"

L'indagine nel Piemonte riguarda l'attivazione della Comunità montana "Alta Langa Montana"[97] per la gestione di progetti cofinanziati con i fondi di provenienza comunitaria.

Gli interventi s'inseriscono nel Quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.) approvato dalla Commissione europea nel giugno del 1990.

Dal connesso programma operativo (P.O.), emerge che la comunità sopra indicata è stata prescelta dalla regione Piemonte, tenuto conto delle particolari condizioni socio economiche e ambientali del territorio dell'ente locale, comprendente quarantatré comuni distribuiti in una superficie di ha 48.650.

[97] Indicata nel seguito della trattazione con il solo termine di comunità.

L'area delle Langhe - in provincia di Cuneo – confina con la provincia d'Asti e, più a monte, con quella di Savona.

Per struttura geologica e per altitudine (variabile fra i 170 e i 900 metri sul livello del mare), le Langhe si dividono in due zone: la bassa Langa, ricca di vigneti, e l'alta Langa, con aree boschive alternate a noccioleti.

Terra di tradizioni, folcloristiche e vitivinicole, lo è anche dal punto di vista letterario.

Il programma mira a sostenere l'occupazione in campo agricolo, allo sviluppo del turismo e alla tutela dell'ambiente e i relativi finanziamenti gravano, secondo i casi, sul FESR, sul FEOGA ORIENTAMENTO e sul FSE.

I suindicati fondi sono finalizzati allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni; o di parti delle stesse, in ritardo come crescita economica (FESR); alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata e all'inserimento professionale dei giovani (FSE); alla riforma della politica agricola come strumento principale per finanziare l'adeguamento delle strutture agrarie (FEOGA ORIENTAMENTO).

Un importante profilo attiene ai rimboschimenti. Questi, secondo lo stesso programma, dovrebbero essere realizzati "non tanto per attese di reddito, quanto per l'efficacia che, secondo i casi potrebbero avere per l'assestamento dei pendii nell'ambito di più ampi interventi per il controllo delle acque meteoriche".[98]

Esso si articola in sei sottoprogrammi, comprendenti a loro volta dieci misure, delle quali tre composte da progetti gestiti dalla comunità: orientamento e riconversione del settore agricolo e dei relativi servizi, turismo e ambiente.

Dodici progetti della Comunità sono compresi nella misura 3.2.1 "*Potenziamento dell'offerta turistica*"; dieci nella misura 4.1 "*Forestazione e valorizzazione del bosco*"; due nella misura 4.2 "*Interventi a tutela dell'ambiente*".

Una misura può beneficiare per un periodo determinato soltanto del contributo di un fondo strutturale alla volta.

I tempi dei finanziamenti sono gli stessi per tutte le iniziative e sono cadenzati come segue.

---

[98]la legge n.97 del 31 gennaio 1994, avente per oggetto "Nuove disposizioni per le zone montane" prevede, in attuazione dell'art.44 comma 2 della Costituzione, un apposito fondo, istituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, denominato Fondo nazionale per la montagna. Allo stesso affluiscono "trasferimenti comunitari dello Stato e degli enti pubblici". I criteri di ripartizione delle risorse tra le regioni e le province autonome sono fissati con deliberazione CIPE, sentita la Conferenza Stato - Regioni. Le erogazioni hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale dello Stato a favore degli enti locali. Le regioni sono chiamate alla fissazione dei criteri per l'impiego delle risorse dei rispettivi fondi regionali per la montagna, alimentati anche da stanziamenti propri. Ai sensi dell'art.9, per interventi di forestazione o di agricoltura ecocompatibile nell'ambito del piano forestale nazionale, il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e il Ministero dell'Ambiente, nonché le regioni e le province autonome, possono attribuire alle comunità montane ulteriori finanziamenti, volti anche a finanziare le quote di parte nazionale previste dai regolamenti CEE a completamento delle erogazioni a carico del FEOGA e di programmi comunitari. Il regolamento n.2080 del 30 giugno 1992, ha istituito un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo. Esso è diretto ad integrare le risorse previste per la realizzazione delle azioni comprese nell'obiettivo 5b e contempla contributi ai costi d'imboschimento di terre agricole, realizzato anche da comuni. Gli aiuti, compresi in programmi regionali o nazionali da sottoporre all'approvazione della Commissione europea, possono coprire sino al 50% della spesa. Non risulta tuttavia che il finanziamento in esame abbia attinto a tali fonti.

Delimitazione zone rurali obiettivo 5b	Data decisione commissione europea	10 maggio 1989
Azione quadro comunitario di sostegno	"	6 giugno 1990
Programma operativo sviluppo zone rurali nel Piemonte	"	2 dicembre 1991

L'istruttoria si è svolta con l'ausilio della regione Piemonte, cui è stato chiesto il quadro comunitario di sostegno per il primo ciclo d'interventi, il programma operativo relativo all'obiettivo 5b, il DOCUP[99], i bandi di gara concernenti i progetti presentati per avere cofinanziamenti , gli atti generali in cui questi si ascrivono, le relazioni del comitato di sorveglianza e le valutazioni sugli interventi.

Si è inoltre chiesto all'ente territoriale di fornire notizie e documenti su importi, modi e tempi degl'interventi specifici.

La fase, propedeutica all'impegno delle somme contributive da parte della Regione, per le tre misure si è sviluppata come segue:

Adozione programma operativo sviluppo zone rurali	Deliberazione giunta regionale	9 marzo 1992
Norme attuazione misure previste nel programma operativo	"	13 aprile 1992

Essa ha richiesto dunque quasi due anni; tanto è il tempo trascorso dall'adozione del quadro comunitario di sostegno, sino alla deliberazione della giunta regionale, con la quale sono state previste le norme di attuazione nel programma operativo.

Nella prima nota istruttoria diretta alla Comunità si è chiesto:

Se i progetti rientrassero nella relazione previsionale e programmatica;

Le motivazioni, gli obiettivi e le date delle proposte;

L'ammontare degli investimenti, con evidenziazione della partecipazione finanziaria dell'ente;

L'indicazione degli impegni e dei pagamenti per singoli progetti, facendo menzione delle relative allocazioni nei pertinenti conti consuntivi sia per l'entrata sia per la spesa;

Per quanto attiene la fase operativa, criteri, modi e tempi dei singoli progetti, specificando le varianti in corso d'opera e le perizie e fornendo idonee precisazioni sulle cause dei ritardi e su lievitazioni dei costi;

Notizie sull'esito dei controlli interni, in correlazione con quelli dei comitati di sorveglianza;

Gli atti di programmazione generale e le relazioni previsionali e programmatiche, le deliberazioni di affidamento d'incarichi ad esterni con i relativi contratti, gli atti approvativi, le relazioni sui conti finali, i provvedimenti approvativi degli atti di contabili-

[99] Documento unico di programmazione;

tà finale ed i verbali di collaudo e, con riguardo ai progetti di raccolta differenziata, copia del piano triennale e del piano stralcio della comunità.

Per quanto attiene agli effetti, si è chiesto di precisare:

Per il potenziamento dell'offerta turistica, *i ricavi conseguenti alla sistemazione e all'adeguamento delle strutture abitative;*

Per la valorizzazione del bosco e la forestazione, *il rapporto tra spese di realizzazione dell'intervento ed introiti derivanti dal rimboschimento;*

Con riguardo ai progetti di raccolta differenziata:

forme di compartecipazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti, notizie sull'esito della raccolta indicando gli introiti; consistenza e costi del personale adibito a quest'ultima ed all'eventuale utilizzazione dei derivati; rapporto tra prodotto grezzo e derivati, e tra derivati destinati all'autoconsumo e alla vendita.

Tenuto conto degli obiettivi comunitari, per tutte ed ognuna delle iniziative si è chiesta notizia sul rapporto tra forza lavoro occupata e forza lavoro impiegata.

Inserimento dei progetti nella relazione previsionale e programmatica:

Ai sensi dell'art.29, commi 3 e 5 della legge n°142 del 1990, le Comunità montane "adottano piani pluriennali d'opere ed interventi, e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo economico, compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi d'esecuzione del piano.Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia, secondo le procedure previste dalla legge regionale".

Nella prima risposta al quesito se il piano era compreso nella relazione previsionale e programmatica, la comunità ha riferito che i progetti erano inseriti nelle tabelle finanziarie della relazione, ma non nella parte descrittiva della stessa.

Nella seconda, alla richiesta esplicita d'invio della relazione in copia resa autentica, l'ente ha dichiarato che i programmi dell'obiettivo 5b non erano compresi, in quanto i tempi concessi dalla Regione per la predisposizione dei programmi attuativi, non hanno coinciso con il periodo di preparazione degli atti programmatori.

La segnalazione della comunità è di particolare rilevanza per le disfunzioni che rivela.

La prima è l'assenza di un coordinamento normativo oltre che amministrativo nei tempi della programmazione dei due enti.

La seconda è che manca la fase della programmazione unitaria.

Non si può allora fare a meno di rappresentare che il quadro progettuale dei fini posti all'ente locale per avere quote comunitarie e degli strumenti per raggiungerlo, è stato ricostruito attraverso i programmi operativi per misura.

Motivazioni poste alla base dei progetti, con indicazione degli obiettivi tenuto conto dei profili territoriale, tematico e sociale in cui s'inseriscono.

Secondo la comunità, tra gli obiettivi prioritaria era l'esigenza di creare condizioni favorevoli al sostegno dell'occupazione, attraverso lo sviluppo delle potenzialità della zona, creando occasioni per la popolazione locale.

Occorreva, inoltre, migliorare la qualità della produzione locale e i processi indotti attraverso il rafforzamento del tessuto economico.

Quest'ultimo obiettivo poteva conseguirsi anche con la valorizzazione delle risorse paesistiche e la realizzazione di strutture ricreative e sportive.

L'ambiente doveva infine essere valutato come risorsa, necessitante di un'idonea conservazione e tutela.

Esso, in quanto tale, poteva valorizzarsi con la forestazione e lo sviluppo del bosco, contenendo e recuperando una situazione di accentuato dissesto, trattando e differenziando la raccolta dei rifiuti solidi urbani ed intervenendo nella depurazione delle acque reflue.

Nel riferirsi all'esame del conseguimento degli obiettivi, in correlazione alla risorse impiegate nelle iniziative, deve essere precisato che condizione necessaria per la verifica da parte dell'ente del loro raggiungimento e del modo di perseguirli, appare essere l'adozione di uno strumento di controllo[100],tra cui rilevano come è stato già evidenziato le strutture di controllo interno di gestione previste dagli artt. 39, 40 e 41 del d.lvo n. 77 del 1995.

Si è, quindi, richiesta notizia sull'esistenza di organismi di verifica e monitoraggio sull'attuazione dei programmi ai vari livelli, ma non è pervenuta al riguardo alcuna documentata indicazione.

Tempi di pagamento e di riscossione.

Uno degli indici sintomatici normativamente individuati, mediante i quali è possibile classificare e, quindi, analizzare e confrontare i fatti di gestione al fine di formulare valutazioni obiettive d'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, è costituito dal tempo.

In particolare, tra i fattori temporali caratterizzanti l'azione amministrativa, uno dei più efficaci indici di gestione finanziaria è costituito, nell'ambito delle gestioni con vincolo di destinazione, dal rapporto fra tempi di riscossione e termini di pagamento.

Dall'analisi dei dati di bilancio forniti dalla comunità, il dato più frequente che si ricava dall'applicazione dell'indicatore della velocità di pagamento rispetto all'impegno per le spese, e di riscossione rispetto all'accertamento e per le entrate, è di un tasso di smaltimento maggiore delle prime rispetto alle seconde, a scapito della cassa dell'ente.

Una conferma di siffatto andamento proviene dall'esame del fenomeno per misura:

ANALISI DEI PROGETTI E DELLE INIZIATIVE
MISURA 3.2.1: POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA TURISTICA

Gli impegni e gli accertamenti sono stati effettuati, per ciascuna iniziativa, nel primo esercizio indicato e poi portati a residui per la parte, rispettivamente, non pagata o non riscossa.

Orbene[101] per questa misura la differenza fra pagamenti e riscossioni è di circa il 30% di esposizione dei primi rispetto ai secondi

[100] confronta in tal senso l'art.3 quater della legge n°273 del '95, secondo il quale il servizio di controllo interno ha il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'attività amministrativa.

[101] escludendo l'iniziativa degli itinerari escursionistici, costituente un caso a sé stante.

In alcuni casi, parte della riscossione del finanziamento previsto avviene solo nel primo esercizio e il residuo attivo si trascina invariato nei successivi.

Circa gli obiettivi, il territorio della comunità si presta ad uno sviluppo turistico di qualità, non massivo e rispettoso dell'ambiente, nel quale s'inquadrano opportunamente le iniziative finanziate attraverso i fondi strutturali.

ITINERARI ESCURSIONISTICI

Tra le stesse, rientra il ripristino e la creazione di itinerari escursionistici intercomunali, in corrispondenza delle valli fluviali, di collegamento tra i medesimi, in particolare per il cicloturismo e, ad anello, intorno ai singoli comuni della comunità, con partenza ed arrivo dal concentrico del comune, adatti alla frequenza domenicale.

Nella tabella che segue sono riassunti i dati pervenuti, con gli indicatori e gli scostamenti ricavabili per quanto riguarda l'esecuzione dell'opera.

Tipo d'opera	Itinerari escursionistici
Dimensioni	Km. 144 intercomunali; Km. 400 comunali
Modi di scelta	Economia diretta
Tempi previsti	Termine: 31/12/1994
Tempi effettivi	Termine esecuzione: 31/12/1996
Stanziamento previsto	L. 739.000.000[102]
Spesa effettiva	L. 636.579.000
Componenti di costo	81973.000 pagamenti; 503.414.000 retribuzioni, contributi + spese generali; 51.187.000 spese tecniche
Costo a Km.	1,175696 di cui retribuzioni, contributo spese generali a Km 1.019,4 (86,71%)

In mancanza di standard di costo per chilometro, per i diversi tipi d'itinerari, è preclusa ogni comparazione

Tuttavia, di un certo interesse si presenta il rapporto tra costi di contabilità finale dei lavori in economia per tipo d'itinerario, inversamente proporzionale alla lunghezza in Km degli itinerari medesimi.

Infatti, per la realizzazione degli itinerari escursionistici intercomunali, di circa 150 Km di lunghezza, il costo totale dei lavori - al netto d'I.V.A. e spese tecniche - ammonta a £.380.969.770, mentre per quelli comunali, la cui distanza totale è di circa 400 Km, a £.187.774.800.

Una possibile spiegazione del fenomeno può dipendere dalla circostanza che, per questi ultimi, il fattore principale del costo – costituito dalle giornate lavorative- è commisurato ad un obiettivo meno complesso, limitandosi la Comunità alla pulizia iniziale ed alla segnalazione dei percorsi.

Più articolata l'opera svolta per i sentieri lontani dai centri abitati, consistente: nella revisione dei medesimi, nella modifica di alcuni tratti, nel ripristino di altri più antichi, nella pulizia da erbe e arbusti infestanti tutto il tracciato; nella rimozione dei tronchi

[102] questo è il dato fornito dalla regione, ma quello riportato dalla comunità nel programma operativo è di **lire 577.438.000**.

caduti per un totale di 86 Km su 150; nella sostituzione della segnaletica in ferro, ormai coperta di ruggine, con segnaletica in legno del tipo adottato nelle vicine valli francesi, con integrazione di una serie di segnavia.

Per richiamare il turismo si è provveduto ad attrezzare, negli itinerari intercomunali, dei percorsi "natura", suddistinti in percorsi ginnici e didattici. Questi ultimi, sono destinati ad illustrare quattro situazioni caratteristiche della realtà ecoambientale delle Langhe: un bosco di cresta, un castagneto, una pineta ed un'area destinata a forestazione, da inserire nelle proposte di programmi di visita in Alta Langa, con la presenza di accompagnatori.

Purtroppo, un giudizio d'efficacia per questi tipo di itinerari non può, allo stato, essere pronunziato, essendo l'opera terminata alla fine del 1996.

Per gli itinerari comunali, alla constatazione di minori costi, deve essere collegata l'altra, svolta dalla stessa amministrazione, di una più agevole intercambiabilità fra spostamenti a piedi e in auto e minori problemi di pernottamento garantiscono un afflusso maggiore di turisti.

Motivazioni opposte hanno quindi reso necessari, per gli itinerari escursionistici,

INTERVENTI DI PROMOZIONE TURISTICA

La comunità ha programmato una serie di iniziative dirette a propagandare i luoghi, quali: un volume in formato tascabile con annessa cartina particolareggiata per i sentieri; una carta 1:50.000 estremamente dettagliata, a quattro colori, redatta, per parte del quantitativo previsto, in tedesco, inglese e francese; una manifestazione (presentazione stampa) per pubblicizzare la realizzazione; presenze nelle maggiori manifestazioni fieristico-promozionali(fiera del tartufo ad Alba; salone della Montagna a Torino; Borsa internazionale del Turismo a Milano, ecc); la realizzazione di un filmato e la riproduzione in cassette audiovisive.

I dati e gli indici degli interventi sono così riassumibili:

Data inizio lavori 31/3/1993	Termineprevisto 31/12/1994	Termineeffettivo 30/6/1996	Statofinale L. 202.610.216
TIPO INIZIATIVA	SPESA PREVISTA	SPESA SOSTENUTA	OSSERVAZIONI
Stampa volume sugli itinerari escursionistici	L. 77.500.000	L. 80.600.000	4.000 copie + 12.000 cartine
Manifestazione di presentazione	L. 12.000.000	L. 11.147.000	
Presenza manifestazioni fieristiche e promozionali	L. 25.000.000	L. 17.112.610	
Filmato pubblicitario	L. 27.650.000	L. 32.903.000	L'acquisto del videoproiettore è avvenuto a trattativa privata; la ditta per il filmato non è stata scelta in seguito a gara ufficiosa;
Acquisto videoproiettore	L. 19.100.000	L. 19.090.000	
Duplicazione cassette	L. 8.000.000	L. 9.280.000	
Opuscolo illustrativo "Percorsi natura"	L. 7.354.000	L. 8.279.000	10.000 copie
Opuscolo "L'ambiente"	L. 7.329.000	L. 10.147.206	10.000 copie
Ristampa "Strutture ricettive" 1994+1995	L. 1.997.000	L. 2.376. 000 L. 2.859.000	10.000 copie
Ristampa "I 43 comuni"	L. 4.360.000	L. 5.188.000	10.000 copie
TOTALI	L. 190.290.000	L. 198.982.970	Differenza L.8.692.770

Non è possibile fornire rapporti fra costi e risultati e fra effetti attesi e reali, per mancanza del termine di riferimento, costituito dal raffronto della presenza turistica prima e dopo le iniziative promozionali per quest'ultimo aspetto e dal raffronto con uno standard di costi per iniziative analoghe da parte di enti consimili, per il precedente.

Si può, però, calcolare lo scostamento fra termini e costi previsti ed effettivi.

Per quanto riguarda il primo, la ragione dello scostamento – non indifferente, se ragguagliato al periodo intercorrente dall'inizio dei lavori al termine fissato dalla Regione-è dovuta, da un canto ad una valutazione eccessivamente ottimistica dei tempi di attuazione dei progetti. Dall'altro, all'elemento, che tra la data del progetto e il primo atto determinativo intercorre un periodo non inferiore ad un anno.

In diverse deliberazioni adottate, la giunta della comunità fa riferimento al termine del 30 giugno 1994, inderogabile per provvedere all'affidamento di tutti i lavori e degli impegni di spesa, pena la non ammissibilità del finanziamento CEE[103]

Verosimilmente, i tempi ristretti concessi all'ente per la progettazione, più volte sottolineati, hanno provocato degli effetti anche sulle previsioni dei tempi di esecuzione.

Questi, una volta ottenuto il finanziamento, hanno richiesto delle proroghe per un lasso maggiore.

Per quanto concerne gli scostamenti dei costi, le manifestazioni appaiono più economiche del previsto. Per gli stampati di vario genere (volumi descrittivi, depliants, cartine, ecc.) si constata generalmente il contrario, sia per una maggiore quantità degli stessi, sia per un aumento del costo a singolo prodotto.

REALIZZAZIONE DI RIFUGI ESCURSIONISTICI E DI CASE PER FERIE

I lotti da II a XI, di ripartizione del programma operativo turismo, concernono i lavori di sistemazione di due case per ferie, a Bergolo e a San Benedetto Belbo e di adeguamento e sistemazione di otto rifugi escursionistici in località rientranti nei confini dei comuni di Bosia, Camerana, Castellino Tanaro, Castino, Cissone(2), Sale Langhe.

Anche la creazione di strutture ricettive pubbliche, sul tipo di casa vacanza o rifugio escursionistico, è diretta a rimuovere un limite all'utilizzo degli itinerari escursionistici intercomunali.

Sono state utilizzati edifici appartenenti al patrimonio disponibile consistenti, per lo più in scuole elementari in disuso per il calo demografico. La comunità ha provveduto alla progettazione, mentre la realizzazione è stata affidata a terzi con pubblico appalto.

Il 30% dell'intervento è stato finanziato dai comuni proprietari degli edifici. L'importo complessivo a consuntivo è indicato in L.1.232.194.400.

Il progetto sarebbe dovuto terminare entro il 31/12/94, ma la costruzione dell'ultimo rifugio è terminata il 27/12/95.

Nei casi sopra descritti, l'obiettivo consisteva nell'aumento della frequenza turistica nella zona; l'ente, riferisce che la frequenza dei turisti delle strutture realizzate è elevata.

Occorre ricordare che i lavori consistono nella sistemazione di due "case per ferie" nei Comuni di Bergolo e di S.Benedetto Belbo e nell'adeguamento e la sistemazione di otto rifugi escursionistici, posti in località strategiche per il turismo escursionistico.

---

[103] cfr. fra le tante delib.ne n°183 del 17.6.94;

Occorre soffermarsi sui criteri della realizzazione, in particolare per i lavori e le forniture svolte per tutte ed ognuna delle strutture da imprese diverse o da un'unica impresa.

La mancata indicazione delle motivazioni per cui, riguardo ai lavori d'adeguamento e sistemazione degli edifici - costituente la maggior componente di costo - si sia preferito ricorrere a singole imprese per ogni intervento e non si è preso in considerazione il caso in cui un affidamento complessivo dei lavori, proposto ad una base più ampia di concorrenti, avrebbe consentito di lucrare se non delle economie, quanto meno dei ribassi, costituisce un sintomo di una amministrazione non improntata alle regole dell'efficienza.

Per quanto concerne i tempi di esecuzione, essi sono generalmente inferiori all'anno, con punte massime di durata dei lavori di adeguamento e sistemazione della casa per ferie di S.Benedetto Belbo, iniziati il 12/9/94 e terminati il 23/12/95.

MISURA 4.1.FORESTAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL BOSCO

In questa misura sono compresi pagamenti gravanti su capitoli non dedicati, ad imputazione generale, quali il 217 (retribuzioni spettanti agli operai forestali), il 218 (oneri previdenziali ed assistenziali -SCAU) ed il 219 (oneri assistenziali ed assicurativi), inclusi dalla comunità nei progetti realizzati ad economia diretta nel periodo luglio 1992-luglio 1993, per i quali non è evidentemente possibile sceverare un andamento disaggregato delle spese per lavori di forestazione esclusivamente per fondi CEE.

Essi, tuttavia, costituiscono un'utile base per i controlli d'efficienza sulla misura, al riguardo dei quali si tornerà in seguito.

Gli altri capitoli di spesa destinati confermano tuttavia l'andamento tendenziale, il che costituisce un prova indiretta che il fenomeno riguarda in generale i capitoli a cofinanziamento CEE.

Gli interventi relativi a questa misura si sono sviluppati lungo l'arco di circa quattro anni, dal 1992 al 1995 compreso, per una spesa di L. 1.335.155.000, contro una previsione complessiva di impegno di L.1.449.000.000 ed uno scostamento migliorativo rispetto alla previsione che ha consentito alla comunità di finanziare l'ultimo lotto funzionale del 1995 con i risparmi e le minori spese degli esercizi precedenti.

Nello svolgere l'analisi s'incontrano difficoltà per procedere alla comparazione di costi, modi e tempi e di misurazioni d'efficacia, efficienza ed economicità, dovute in gran parte all'assenza di standard, dei quali deve dotarsi in primo luogo l'amministrazione.

Tuttavia, alcune considerazioni del medesimo ordine sono possibili sin da ora, esaminando i lotti funzionali come riassunti nelle tabelle allegate.

I lavori hanno riguardato principalmente il miglioramento e l'avvio alla conversione dei boschi cedui in alberi ad alto fusto, l'arboricoltura da legno, gli imboschimenti, le cure colturali, le potature e le sarchiature meccaniche.

La progettazione ha previsto la suddivisione dell'opera complessiva in lotti funzionali, dei quali tre nel 1992, quattro nel 1993, due nel 1994, (l'ultimo dei quali suddiviso in tranche), uno nel 1995; la loro previsione oscilla fra i 260 e i 270 giorni.

Essa non è stata rispettata in nessun caso, essendosi verificate cause di sospensione in ogni lotto, sia per i passaggi di stagione sia per le inclemenze metereologiche, particolarmente pesanti in occasione degli eventi alluvionali del novembre 1994.

In alcuni casi si è arrivati ad oltre un anno dopo il termine previsto, con conseguenti slittamenti del pagamento dei saldi da parte regionale.

Otto lotti sono stati affidati a terzi dopo gara d'appalto mediante licitazione privata, altri due sono stati svolti con il sistema dei lavori in economia.

Per quanto riguarda i primi, nel 1992 l'aggiudicazione è avvenuta col sistema del massimo ribasso, nel 1993 col sistema dell'offerta più vicina, per difetto, alla media delle offerte di ribasso, nel 1994 con l'aggiudicazione alla ditta offerente il prezzo più vantaggioso, fra le due le cui offerte sono state riconosciute complete e regolari.

Quest'ultima, ha ottenuto l'esonero dall'obbligo di versamento del deposito cauzionale, in quanto munita di sufficienti garanzie tecniche economiche e finanziarie come aggiudicataria di lavori analoghi.

L'esercizio nel quale, pur prevedendosi i relativi finanziamenti, si è speso meno è il 1992, con un impegno inferiore al previsto in misura pari al 14,68%; al contrario dell'ultimo, il 1995, con una differenza in meno rispetto al previsto dell'1,14%.

Il conferimento mediante licitazione privata al massimo ribasso appare assorbire meno risorse del previsto rispetto alle procedure in economia. La comparazione fra forme di svolgimento dei lavori in economia rivela che esse sono più economiche all'inizio dell'esecuzione del progetto che non alla fine.

Taluni confronti in termini di costo appaiono possibili nei riguardi delle procedure in economia, in particolare per gli ultimi due lotti del 1992 (III lotto) e del 1993 (IV).

Nel primo caso la retribuzione degli operai forestali, al lordo degli oneri previdenziali e contributivi, ammonta a L.88.162.113, il costo di noleggio macchinari a £.81.756.124, le spese tecniche a L.12.614.000, quelle d'acquisto e manutenzione straordinaria a L.14.496.168.

Sul totale di L.197.028.225, la spesa per l'assunzione di personale operaio è pari al 44,8%, quella per macchinari al 41,5%, mentre nelle somme a disposizione dell'amministrazione incidono per il 6,4% le spese tecniche e per il 7,3%, quelle per manutenzione straordinaria.

Nel secondo caso, su di un totale di L.200.000.018, il costo per noleggio macchinari ammonta al 44,24% con L.88.470.002. Le retribuzioni lorde degli operai sono pari a L.94.416.464 (47,20%) e le spese diverse con L.17.113.752, corrispondono ad una percentuale dell'8,56%.

Un altro dato è possibile ricavare dal raffronto della spesa totale con gli ettari di terreno sui quali si è intervenuto. Nel primo caso sono ha.59,32.50 (dal certificato di regolare esecuzione, di cui 54,39.37 di cure colturali e 4,93.13 d'interventi selvicolturali) con una spesa di L.3.321.447 ad ettaro; nel secondo caso, ha. 51,52.12 con una spesa unitaria di L. 3.881.887, per cui anche in questo caso si ripete il fenomeno registrato per gli itinerari, in cui il costo è inversamente proporzionale all'estensione.

Ma, anche in questo caso, occorrerebbero valutazioni del peso di ciascuna componente di costo, dalla mano d'opera ai macchinari, dal ripristino delle fallanze degli anni precedenti, alle condizioni del terreno, possibili solo con l'ausilio di una perizia tecnica.

Quello che in ogni caso risulta dall'esame degli interventi in economia diretta, è un aumento dei costi del personale e delle spese per somme a disposizione dell'amministrazione, e un assorbimento completo delle previsioni, in un periodo che va dai diciassette mesi del terzo lotto del '92 ai diciotto del quarto lotto del 1993.

Qualche considerazione riguardo all'efficacia: alla richiesta di indicare il rapporto tra spese di realizzazione dell'intervento ed introiti dal rimboschimento, la comunità obietta che il denominatore è zero, ed esso non è quantificabile, in quanto il legname derivante dall'impiantimento sarà maturo solo dopo un periodo straordinariamente lungo.

Stessa obiezione avanza la comunità per le cure colturali, in quanto il miglioramento del bosco ha sinora prodotto minime quantità di legname, di scarsissimo e sovente nullo valore commerciale.

Tuttavia, le affermazioni dell'amministrazione che il valore degli interventi è alto, sia dal lato paesistico, sia per la protezione dei versanti dal fuoco e delle frane ed in particolare per i terreni abbandonati, dai quali il più delle volte hanno inizio movimenti franosi, inducono ad invitare la stessa a dotarsi, per questi aspetti, di strumenti di verifica sui rapporti fra costi e risorse, fra le medesime e risultati e fra obiettivi previsti e obiettivi ottenuti, anche per gli effetti sulle previsioni e sui consuntivi di bilancio.

MISURA 4.2.PROGETTO TERRITORIALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA

Per quanto attiene la velocità di pagamento, fenomeno analogo alle precedenti misure, nel rapporto tra pagamenti e riscossioni si verifica nei progetti di raccolta differenziata.

Riguardo la raccolta e smaltimento fanghi le spese rivelano un andamento opposto e quelle di gestione un'accentuazione del divario fra pagamenti e riscossioni.

Le possibili cause del fenomeno sono ascrivibili, tra le altre, anche al metodo di pagamento per stati di avanzamento dei saldi dei fondi, per cui le proroghe dei tempi di esecuzione, derivanti da sospensioni dei lavori, si riflettono sulla formazione dei residui attivi, tanto più cospicui quanto maggiore è l'entità del saldo

La giunta ha approvato, il 3 aprile del 1992, il programma operativo per gli interventi di tutela dell'ambiente, compresi in questa misura.

Gli obiettivi del piano consistono nei seguenti punti:

- caratterizzate da notevole dispersione degli insediamenti abitativi;
- valorizzazione ottimale dei materiali riciclabili raccolti in modo differenziato;
- ampliamento delle iniziative di raccolta differenziata a finalità ambientale;

Gli interventi programmati si articolano come segue:

- completamento della realizzazione dell'area attrezzata mediante opere elettromeccaniche e di carpenteria;
- impianto elettrico ad illuminazione interna ed esterna del fabbricato;
- impianto di estinzione incendi comprensivo di attacchi, tubazioni e pozzetti;
- realizzazione di aree attrezzate per lo stoccaggio dei rifiuti ingombranti;
- completamento di una "decheterie" presso il comune di Cortemilia;
- acquisto attrezzature per la raccolta di materiali riciclabili, quali un mezzo mobile attrezzato con contenitori per la raccolta differenziata e contenitori diversi per la carta, il vetro, l'alluminio, i medicinali scaduti e le pile esauste;

La quantificazione progettuale era prevista per un primo periodo di tre anni, tempo necessario per ottenere realisticamente i risultati previsti.

La deliberazione approvativa del progetto prevedeva, quindi, il seguente quadro di spesa: L.552.417.000 per lavori in economia; L.134.983.000 per somme a disposizione dell'amministrazione; L.219.500.000 per spese di gestione raccolta e trasporto per gli anni 1993 e 1994, per un totale di L.906.900.000.

E' stato, altresì, contestualmente approvato il progetto di raccolta e trasporto dei fanghi provenienti dalla depurazione delle acque reflue.

Il progetto nasceva dalla circostanza che i comuni delle Langhe si erano dotati, negli ultimi anni, di impianti fognari estesi anche a piccoli nuclei abitati.

La depurazione doveva avvenire con vasche imhoff, in alcuni casi con percolatori.

Non essendo in grado, diversi enti locali di provvedere alle spese di gestione, accadeva sovente che gli impianti fossero abbandonati, e cessarono la loro funzione dopo un breve periodo.

Un intervento di ripristino della loro funzionalità ed una successiva gestione in comune dello smaltimento dei fanghi era quindi indispensabile, per evitare una forma di inquinamento estesa a tutto il territorio della comunità montana.

Il progetto prevedeva un insieme di interventi d'analisi, studi ed acquisizione di attrezzature per la gestione della raccolta e del trasporto dei fanghi a depuratori autorizzati.

Il comune di Bistagno, presso il quale era in costruzione, all'epoca del progetto, un depuratore consortile, aveva offerto la propria disponibilità ad accogliere i fanghi, valutati in 3.600 tonnellate l'anno.

La comunità ha quindi approvato il progetto il cui quadro economico è il seguente.

Lavori a base d'asta L.141.597.000; spese tecniche 10% L.14.130.860; analisi dei fanghi L.8.600.000; acquisto automezzo munito d'attrezzatura per spurgo, L.198.780.000; spese per rimozione fanghi, L.145.800.000; I.V.A. L.96.692.440, per un totale a progetto di L.605.600.000.

La progettazione del piano territoriale per la raccolta differenziata, nonchè quella esecutiva delle opere necessarie alla realizzazione di un impianto per la valorizzazione dei materiali riciclabili recuperati, è stata affidata il 6 aprile 1992 con il procedimento della trattativa privata alla società Corintea di Torino.

La modalità d'affidamento sarebbe dipesa dall'urgenza di presentare il progetto alla regione entro giugno dello stesso anno.

Il progetto ha poi subìto una variante, dovuta all'opportunità di acquisire un'ampia area dotata di alcune strutture che, opportunamente modificate, consentivano la realizzazione di un'area per il recupero dei materiali riciclabili. Il mutamento non ha comportato spesa, essendosi evitate le opere elettromeccaniche e di costruzione previste per una tettoia di copertura, già esistente in quell'area.

Dall'esame della documentazione inviata dalla comunità montana relativamente all'intervento a consuntivo, rispetto ad una previsione di L.1.512.500.000 sono state spese L.1.419.704.530, delle quali:

L. 686.349.530 per il completamento delle aree attrezzate, contro una previsione di L.687.400.000,

L. 553.615.993 per la realizzazione del servizio di raccolta, (previste L.605.600.000),

L.179.738.987 per le spese di gestione rispetto al preventivo di L.219.500.000.

Dalla documentazione allegata a comprova degli appalti e delle forniture, si è accertato che l'amministrazione si è rivolta, per la stipulazione dei contratti d'appalto e

di forniture, a privati professionisti, causa l'assenza, nei ruoli dell'ente, di personale cui affidare la funzione rogante ai sensi del primo comma dell'art.8 della legge 23/3/1981 n.93.

La rimozione dei fanghi dalle vasche imhof, è stata più onerosa nei casi in cui queste erano situate in località con strade di accesso inesistenti.[104]

In risposta ai quesiti rivoltile sulla raccolta differenziata[105] la comunità ha inviato i dati relativi alla produzione e alla gestione della raccolta medesima, aggiornati al maggio del 1996.

Forme di compartecipazione alla costruzione e all'esercizio degl'impianti:

Non vi sono state forme di compartecipazione alla costruzione. Lo smaltimento dei fanghi di depurazione è essa stessa una forma di compartecipazione all'esercizio degli impianti di depurazione fra comunità montana e comuni compresi nella zona di propria competenza.

Notizie sull'esito della raccolta, indicando gli introiti.

L'evoluzione del quadro normativo, nella regione Piemonte con l'entrata in vigore della legge regionale dell'8 marzo 1995 n.59, e in Italia con l'entrata in vigore del decreto legge 8 gennaio 1996, più volte reiterato fino al recepimento delle direttive comunitarie 91/156/CEE, 91/689/CEE, 94/62/CEE con decreto legislativo 5 febbraio 1997 n.22, si è orientata nel senso di rendere sostanzialmente oneroso per gli enti locali il conferimento indistinto di rifiuti per lo smaltimento.[106]

La legge regionale 13 aprile 1995 n.59, contenente norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti prevede, infatti, all'art.11, un costo aggiuntivo minimo di £.100 al Kg per i rifiuti conferiti al solo fine dello smaltimento definitivo in discarica, nel caso in cui tale conferimento sia determinato da mancata separazione alla fonte.

Il decreto legge n.8 del 1996, vigente all'epoca dell'attuazione del progetto, prevedeva, all'articolo 4 comma 5, l'esonero dall'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese esercenti i servizi di smaltimento rifiuti e la comunicazione periodica delle notizie elencate, per la raccolta e il trasporto delle frazioni merceologiche derivanti da raccolte finalizzate previste da norme regionali in attuazione dei piani di gestione.

L'art.49 del decreto legislativo sopra richiamato prevede, al comma 10, che nella modulazione della tariffa (non più tassa) per la gestione dei rifiuti urbani, siano assicurate agevolazioni per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni,

---

[104] a norma dell'art.2 della deliberazione del comitato dei Ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento in data 4/2/1977, la scelta del sito degli impianti di depurazione dev'essere effettuata anche in relazione alla facilità di smaltimento dei prodotti finali, quali i fanghi;

[105] Forme di compartecipazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti, notizie sull'esito della raccolta indicando gli introiti; consistenza e costi del personale adibito a quest'ultima ed all'eventuale utilizzazione dei derivati; rapporto tra prodotto grezzo e derivati, e tra derivati destinati all'autoconsumo e alla vendita";

[106] Il decreto ministeriale 29 maggio 1991, contenente indirizzi generali per la regolamentazione della raccolta differenziata di rifiuti solidi, emanato in attuazione della legge 9/11/88 n.475, prevede, all'art.3, il recupero dei beni reimpiegabili e l'individuazione dei mercati delle frazioni da raccogliere, ma non, al contrario della legislazione vigente sopra richiamata, incentivi tariffari per la raccolta differenziata o disincentivi al conferimento indifferenziato.

ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori.

L'attuazione del progetto deve essere dunque esaminata, tenendo conto del quadro normativo vigente sopra descritto.

Esso, *già attraverso la normativa regionale*, è diretto a creare un sistema integrato di raccolta differenziata, con gli obiettivi di ottenere prodotti d'elevata qualità (composte RDF), e di porre un termine alle possibilità di conferimenti al solo fine dello smaltimento in discarica di vetro, carta e materiale legnoso.

La raccolta ordinaria dei rifiuti solidi urbani, fino a tutto il 1995, è stata effettuata in tutti i comuni dalla comunità montana, ad eccezione di Cortemilia, Camerana e Marsaglia.

Nel 1995 il costo dello smaltimento era di L.106,757 al Kg, al quale andava aggiunta la tassa di L.20 al Kg. prevista dalla legge finanziaria 1996 per un totale di circa 127 lire.

Secondo la progettazione, la quantità di 4.900 t/anno di rifiuti può rappresentare la produzione lorda di R.S.U. per il territorio della comunità valida per il progetto territoriale.

Nella tabella che segue è riportata la scomposizione della quantità prevista nel medio periodo, disaggregata per frazioni merceologiche secondo i dati di stima forniti dalla società elaboratrice del progetto per conto della Comunità montana, fatti propri dall'ente.

6 - Quantità di RSU previste nel medio termine, disaggregate per frazioni mercelogiche.

frazione	quantitativo relativo (t/anno)
organico putrescibile	1.668,9
sottovaglio < 20 mm	668,4
plastica in film	178,4
contenitori in plastica	57,3
altra plastica	228,8
carta	716,8
cartone	279,8
legno	65,2
tessili, pelli e cuoio	136,7
alluminio	27,4
metalli	127,4
vetro	677,7
altro	31,9
pile e batterie	18,1
farmaci	15,7
contenitori T7F	1,5
Totale	4.900

La comunità montana, stando a quanto sopra riferito, riguardo al programma operativo della raccolta differenziata ha concentrato i propri sforzi nella realizzazione delle strutture di servizio e nell'acquisizione delle attrezzature necessarie.

Per parte del periodo in esame la raccolta stessa,[107] è proseguita da parte di una impresa privata, fino a quando non è subentrata in quasi tutti i comuni la Comunità.

Prendendo come campione di materiale raccolto il vetro, nel periodo dal 1991 al 1995 si è passati da un indice di recupero del 55,7% del quantitativo raccolto, al 61,5% dello stesso, con un aumento corrispondente di Kg. annui per abitante da 16,30 a 20,70.

Sempre secondo i dati forniti tramite la comunità, "il sistema della raccolta differenziata del vetro è in sintonia con gli obiettivi regionali per il 1997 (proposta di piano regionale per l'organizzazione dei servizi di smaltimento rifiuti) e 1998 (criteri tecnici e procedurali per la redazione e la realizzazione dei progetti territoriali di raccolta differenziata, i quali prevedono un recupero del 60% del vetro ed un indice di raccolta di 23,75 abitanti l'anno).

Nella tabella che segue, sono evidenziati i dati relativi all'organizzazione ed ai risultati della raccolta differenziata del vetro, disaggregati a livello comunale tenendo presente che 45 contenitori per raccolta differenziata gravano sul progetto della comunità.

[107] ad eccezione dei comuni di Castelletto U., Cortemilia, Sale Langhe, Monbarcaro e Roascio

Tab 9 - Risultati della R.D. del vetro nei comun. dell'Alta Langa Montana
(dati 1995*)

Comune	n° abitanti	vetro raccolto (kg/a)	vetro nel RSU (kg/a)	indice recupero (%)	indice raccolta (kg/ab/a)	n° campane	indice di diffus.
Albaretto d. T.	272	5.700	8.727	65.32	20 95	2	136
Arguello	167	3.200	5.316	60.19	19.16	1	167
Belvedere L.	359	7.100	11.459	61.95	19.78	2	180
Benevello	421	12.500	14.018	89.19	29.69	3	140
Bergolo	75	4.400	2.797	157.29	58.67	2	38
Bonvicino	125	7.100	4.630	153.35	56.80	3	42
Borgomale	347	9.250	11.406	81.10	26.65	6	58
Bosia	229	7.000	7.564	92.55	30.97	3	75
Bossolasco	692	17.400	22.602	76 98	25.14	6	115
Camerana	759	9.900	19.829	49 93	13.04	3	253
Castelletto U.	384	7.000	12.175	57.49	18.23	2	192
Castellino T.	352	6.400	11.158	57.36	18.18	2	176
Castino	560	16.500	18.525	88.59	29.46	3	187
Cerreto L.	408	7.100	12.889	55.08	17.40	2	204
Cigliè	212	2.700	6.561	41.15	12 74	1	212
Cissone	124	6.900	4.573	150.88	55.65	2	62
Cortemilia	2.636	75.000	121.289	61.84	28 45	9	293
Cravanzana	420	6 500	13.157	49.41	15.48	2	210
Feisoglio	425	9.600	13.731	69 91	22 59	3	142
Gorzegno	432	5.700	13.396	42 55	13.19	2	216
Gottasecca	199	2.600	6.167	42.16	13 07	1	199
Igliano	91	1.900	2.919	65 10	20 88	1	91
Lequio Berria	564	13.000	18 258	71 20	23.05	4	141
Levice	310	7 200	10.043	71 69	23 23	3	103
Marsaglia	330	7.700	10.696	71 99	23 33	2	165
Mombarcaro	342	10.900	11 489	94 88	31 87	6	57
Monesiglio	818	14.300	25.851	55 32	17 48	4	205
Murazzano	898	12.700	27.964	45 42	14.14	4	225
Niella Belbo	438	6 200	13 640	45 45	14 16	2	219
Paroldo	254	2.900	7.814	37.11	11 42	1	254
Perletto	348	14.900	12.159	122 55	43 06	6	58
Pezzolo V.U.	407	3 600	12.376	29.09	8 85	1	407
Prunetto	500	5.400	15.339	35 20	10.80	3	167
Roascio	85	0	2.481	0.00	0.00	0	-
Rocca Cigliè	197	2 900	6.150	47 15	14.72	1	197
Rocchetta B.	201	6 800	6.807	99.99	33 93	1	201
Sale delle L.	494	100	14.431	0.69	0 20	1	494
Saliceto	1.533	13.600	46.621	29 17	8.87	5	307
S. Benedetto B.	205	7.300	6.992	104 40	35 61	3	68
Serravalle L.	344	5 700	10 828	52 64	16 57	2	172
Somano	407	7.000	12 846	54.49	17 20	2	204
Torre Bormida	239	10.800	8.459	127 53	45 19	3	80
Torresina	82	2.300	2.711	84.83	28 05	1	82
C.M. Alta Langa M.	18 580	386.750	628.952	61 49	20 70	116	161

L'affermazione, stando ai dati forniti appare tendenzialmente vera, ma attende la verifica dei dati a consuntivo del 1996.

Infatti, la Comunità montana ha attivato direttamente la raccolta differenziata del vetro su 33 dei 43 comuni solo dal 25/3/1996,[108] ad un costo previsto di £.66.000 a campana.

Il quadro attuale dei recuperi di materiali ottenuti con la raccolta differenziata risulta essere il seguente

materiale	quantitativi conferiti a strutture di recupero e/o riciclaggio (t/anno)
vetro	387,1
carta	30,0
altro	5,0
totale	422,1

Nel 1995 la produzione annua lorda di R.D. ammontava pertanto al 9,28% della raccolta prodotta di RSU, di 4.548 tonnellate. Grazie all'intervento dei fondi strutturali CEE, la Comunità montana potrà integrare le altre raccolte differenziate, delle quali si prevedeva al maggio del 1996 l'avvio in gestione diretta, con quella del vetro, al fine di un più razionale utilizzo delle risorse disponibili.

Per il medio termine (1999), lo studio commissionato dalla comunità prevede di escludere dalla raccolta indifferenziata quote di materiali corrispondenti al 20,4% di tutta la RSU.

ANALISI COSTI E BENEFICI DAL II TRIMESTRE 1996 AL IV TRIMESTRE 1998

Secondo l'analisi dei costi e dei benefici fatta propria dalla comunità montana, i costi della gestione annuale del sistema complessivo di raccolta differenziata si potrebbero in prospettiva organizzare come segue.

[108] con l'eccezione di Bergolo, Castellino T, Cortemilia, Gorzegno,Igliano, Marsaglia, Paroldo, Saliceto,Torre B e Torresina.

FASI PROGRAMMATICHE	A tonnellata	£ Al Kg
Effettuazione delle raccolte differenziate	L. 270.840 (L. x 1.000)	271 per Kg di materiale recuperato
Gestione area attrezzata, amministrazione e direzione del servizio raccolta differenziata	L. 240.931 (L. x 1.000)	240 per Kg di materiale recuperato[109]
Azioni di supporto al progetto territorale	L. 70.366 (L. x 1.000)	70 per Kg di materiale recuperato
TOTALE	L. 582.137	L. 582 Al Kg

Alle voci di costo così elencate andrebbero sottratte L.212.387 per quote media di contributo CEE, per cui i costi annui di ammortamento scenderebbero a L.369.750.

Alle voci di costo andrebbero, ancora, sottratti i ricavi per L.52.260.

Questi deriverebbero dalla vendita dei materiali riciclabili,(L.43.260, più l'eventuale gestione dei rifiuti RSA per L.5.000, più la vendita di servizi a terzi per L.4.000). Il risultato economico della gestione pertanto potrebbe, a regime, essere il seguente.

- *Risultato economico della gestione della R.D.*

	ammortamenti calcolati sul 100%		ammortamenti con finanziamento	
voce	(L.x 1.000)	(L./Kg)	(L.x 1.000)	(L./Kg)
costi	582.137	582	369.750	370
ricavi	52.260	52	52.260	52
costo netto di trattamento	529.877	530	317.490	317
mancato smaltimento	126.000	126	126.000	126
margine operativo	- 403.77	- 404	191.490	- 191

Traducendo quindi il costo in L./Kg, rispetto all'alternativa dello smaltimento in discarica, che comporterebbe, in seguito all'applicazione dell'art.11 comma 4 della legge regionale n°59 del 1995, una tassa ambientale aggiuntiva di L.100 a Kg di rifiuto indifferenziato oltre alle tariffe attuali, si avrebbe ancora un costo aggiuntivo al Kg .di L.191.

La Comunità sostiene che oltre alle attuali tariffe, dovrà aggiungersi il maggiore costo di smaltimento degli impianti di termodistruzione, per cui il costo medesimo a regime si aggirerebbe intorno alle 250 L./Kg.

[109] Il prezzo scende in quanto il trattamento dei materiali riciclabili quali carta, cartone plastica e tessili comporta all'incirca il 30% delle risorse necessarie.

Inoltre, qualora la comunità potesse continuare a fruire di contributi pubblici per il completamento degli investimenti, nella misura attuale del 50-90% il costo annuo (mancato ammortamento) potrebbe continuare a diminuire ed il costo netto a scendere.

Ma è evidente che le ipotesi sfuggono ad ogni verifica fin quando non si realizzano.

Occorrerebbero, quindi, ulteriori accertamenti sull'entrata a regime di un progetto che, alla data del maggio 1996, era in fase di completamento.

RAPPORTO FRA FORZA LAVORO OCCUPATA E FORZA LAVORO IMPIEGATA:

Secondo quanto riferito dalla Comunità, gli interventi di forestazione hanno permesso di assumere direttamente, per il periodo 1993-1996, 6/7 operai forestali a tempo determinato – circa sei mesi – mentre nel settore turistico la realizzazione dei progetti avrebbe comportato l'utilizzo di operai per 11.200 giornate lavorative.

Per appalti ad imprese esterne è stata complessivamente impiegata mano d'opera per 9.500 giornate lavorative.

Per il primo aspetto si deve però ricordare che obiettivo dei fondi comunitari è l'aumento di occupazione, che si estende al secondo ove anche le ditte si siano avvalse di personale assunto saltuariamente.

Rientra certamente in questo obiettivo la segnalata assunzione di due unità lavorative al servizio di raccolta differenziata, come anche la creazione dei presupposti, per l'impiego nelle strutture ricettive, di una quindicina di persone.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Innanzi tutto, sussiste uno scostamento dei tempi di esecuzione rispetto a quelli programmati. Per molte delle iniziative sopra descritte, infatti, i tempi suindicati, inizialmente con termine di scadenza entro il 1994, sono slittati siano al 1996.

L'applicazione alla gestione finanziaria del parametro costituito dal rapporto tra velocità di pagamento da parte dell'ente locale e velocità di riscossione dell'ente stesso da parte regionale, ha posto in evidenza il fenomeno, pressochè costante e connesso al precedente, dello scostamento tra i due dati, con saldo negativo delle riscossioni rispetto al pagamento.

In più occasioni si è rilevato come quanto sopra, dipendesse sia dalle proroghe resesi necessarie nell'esecuzione dei progetti, sia dal pagamento per stati d'avanzamento dei fondi dei fondi da parte regionale.

Non sembra, peraltro, estraneo al fenomeno stesso, il metodo d'attribuzione all'Alta Langa di somme di provenienza comunitaria seguito dalla regione. Rispetto alla data di approvazione del programma operativo da parte della Commissione europea alla data, unica per tutte le misure, dei 2/12/91 la Regione, infatti, per la misura 3.2.1 impegna per la prima volta i fondi in data 27/11/92 e per l'ultima volta, a modifica di precedente assegnazione, in data 2/11/94. Per la misura 4.1, la prima deliberazione di impegno fondi è del 3/8/92 e l'ultima è del 22/4/96. Per la misura 4.1, la prima deliberazione è del 16/11/92 e l'ultima del 27/6/94.

Per quest' ultima misura, la Regione esplicita che il progetto territoriale esecutivo si riferisce agli anni 1992-1993-1994, quando l'ultima tranche di lavori è terminata il 30/9/96.

Tuttavia, nel risalire ancora oltre, nell'individuazione dell'organo responsabile della gestione attraverso le distinte fasi procedurali, occorre sottolineare che in non poche deliberazioni della Regione, a motivazione di impegni assunti successivamente, si premette che le somme si sono rese: "ora disponibili".

Alle lungaggini dell'esecuzione si contrappone, anche attraverso i richiami alla perentorietà dei termini, la brevità dei tempi progettuali, per cui non è da escludere che le prime siano diretta conseguenza dell'ultima, nei casi in cui si siano rese necessarie modifiche o proroghe.

In ogni caso, i tempi sopra richiamati spiegano come, spesso, non sia ancora possibile valutare l'efficacia d'alcune iniziative.

Permane l'esito che l'amministrazione non si è ancora dotata, neppure al livello più elementare, delle strutture di verifica, attraverso la comparazione dei costi e dei rendimenti, del raggiungimento degli *standard* di efficacia, efficienza ed economicità, compatibili con le risorse ed i risultati attribuiti, nè ha fornito alcuna notizia su eventuali attività di verifica da parte della Commissione europea.

1.2.3.2 Interventi di recupero di beni culturali a Gualdo Tadino, Gubbio ed Assisi.

Quadro programmatico e profili finanziari

Tra le azioni finanziate con i Fondi strutturali comunitari e gestite da enti locali della regione Umbria sono stati selezionati tre interventi di recupero, di notevole impegno finanziario, operati su beni monumentali del patrimonio architettonico ed ambientale appartenenti agli enti stessi. Trattasi dei lavori di "restauro del parco Ranghiasci" in Gubbio, delle opere di "restauro ed adeguamento funzionale della rocca Flea" in Gualdo Tadino, e dei lavori di "restauro, consolidamento e riqualificazione funzionale del palazzo Vallemani" in Assisi.

Detti interventi sono ricompresi nel Programma Operativo per l'obiettivo 5b della regione Umbria, riferito al primo ciclo di attuazione degli aiuti comunitari (1989-93) inizialmente approvato dalla Commissione europea il 27.06.1991. E' questo il documento fondamentale di programmazione, adottato, previa concertazione tra le autorità comunitarie, nazionali e regionali, con il quale sono state individuate le azioni da eseguire, nei vari assi di intervento, per lo sviluppo di alcune zone rurali dell'Umbria e sono stati previsti i relativi finanziamenti.

Il territorio interessato è una vasta area montano-collinare, che abbraccia 38 Comuni ricadenti nella Provincia di Perugia e che per le sue caratteristiche socio-economiche (basso livello di antropizzazione, elevato tasso di inoccupazione, prevalenza dell'agricoltura tra le attività produttive, ritardo nella dotazione di infrastrutture) è stato ritenuto ammissibile al regime di aiuti comunitari di cui all'obiettivo 5b.

All'interno del territorio poi, gli interventi specifici dinanzi indicati si inseriscono in una zona particolare (l'area centrale Gubbio-Assisi) il cui modello di sviluppo, vuoi per la scarsità delle attività produttive, vuoi per le emergenze naturalistiche e la ricchezza del patrimonio artistico, si fonda essenzialmente sulle opportunità offerte dal turismo e dalle attività legate al tempo libero.

Per superare i fattori di squilibrio sussistenti in questo "ambiente", le politiche di intervento della Regione, d'intesa con la Commissione, hanno inteso perseguire, tra gli altri, l'obiettivo prioritario dello sviluppo delle attività turistiche fondato sulla qualifica-

zione del prodotto, privilegiando la valorizzazione, da un lato, dei beni ambientali e culturali, compatibilmente con l'esigenza di tutela, dall'altro, del paesaggio rurale, in modo da favorirne anche l'integrazione con gli altri settori ed attività presenti sul territorio".

E' in questa direttrice di sviluppo che si pongono i summenzionati interventi di recupero. Quanto alla loro collocazione nell'articolato sistema del Programma Operativo, il ripristino ambientale del parco Ranghiasci" di Gubbio rientra nel Sottoprogramma 1-Misura 4-"Valorizzazione risorse forestali", ed in particolare nel primo "progetto" che riguarda la "Forestazione produttiva ed attrezzata" (FEOGA, sezione orientamento). I lavori di restauro e consolidamento della rocca Flea in Gualdo Tadino e del palazzo Vallemani in Assisi sono invece ricompresi nel Sottoprogramma 4-"Turismo", misura 3-"Strutture museali e teatrali per la valorizzazione delle attività turistiche" (FESR). La misura è preordinata alla rimozione degli ostacoli allo sviluppo delle attività turistiche delle zone rurali, attraverso poche e qualificate azioni, che per la loro centralità possano avere un effetto di "trascinamento" nei confronti dell'intero territorio. Tali sono appunto i progetti di recupero di casali, borghi, castelli, nonché la realizzazione di strutture museali e teatrali.

L'inserimento dei tre progetti oggetto della presente indagine nel Programma Operativo non è avvenuto contestualmente all'adozione del medesimo. Essi infatti sono stati selezionati ed ammessi alla contribuzione comunitaria soltanto nei primi mesi del 1994, a seguito del reperimento di nuove disponibilità finanziarie da destinare al settore.

Queste sono in parte scaturite da una rimodulazione dell'originario piano programmatico, resasi necessaria per effettuare lo spostamento di alcuni stanziamenti in favore di misure che dessero garanzie di effettiva realizzazione entro i termini prescritti da parte della regione (delibere G.R. n.4656 del 30 luglio 1993 e n.1484 del 24 febbraio 1994).

Altre opportunità sono poi derivate dall'assegnazione di risorse aggiuntive effettuata da parte degli organismi comunitari alla fine del 1993 e che la Regione, sempre previa concertazione, ha inteso destinare ad iniziative ascrivibili alle linee generali di intervento di alcune misure e che in origine non erano state finanziate.

E' infatti avvenuto che con la decisione n.3252 dell'11 novembre 1993 la Commissione Europea, a modifica delle precedenti assegnazioni, ha attribuito al P.O. dell'Umbria parte di contributi già assegnati ad altre regioni e da queste non ancora messi a frutto, per scongiurarne la perdita per mancata utilizzazione entro il termine originariamente prescritto del 31.12.1993. Conseguentemente, la data limite per l'assunzione degli impegni a valere sui Programmi Operativi per il periodo 1989-93, in tutte le regioni italiane interessate dall'obiettivo 5b, è stata prorogata al 30 giugno 1994, quella per i pagamenti sino al 31 dicembre 1996.

Nella destinazione da imprimere alle disponibilità aggiuntive venutesi a creare, l'apprezzamento degli organi regionali è stato condizionato dalla duplice necessità di selezionare progetti, se non immediatamente cantierabili, quanto meno in una avanzata fase di avvio, vista l'imminente scadenza del termine concesso per impegnare i fondi (30 giugno 1994) e che in ogni caso potessero già disporre della quota di cofinanziamento nazionale.

I progetti di cui si discute rientrano appunto tra quelli finanziati a seguito della ridefinizione del Programma Operativo.

Essi erano da tempo inseriti in una pianificazione del sistema museale regionale avviata dall'Umbria sin dal 1989 ed erano già in parte assistiti da finanziamenti regionali e locali.

Le osservazioni, che pur potrebbero essere mosse sulla mancanza di una preventiva valutazione dell'efficacia, secondo i consueti parametri comunitari, degli interventi selezionati ai fini della risoluzione di problemi strutturali specifici; e soprattutto sull'assenza di una qualsivoglia selezione concorsuale, sulla base di criteri predeterminati coerenti con gli obiettivi attesi in ambito europeo (coesione economico-sociale, superamento degli squilibri tra le varie regioni dell'Unione), appaiono in realtà superabili nei casi di specie in considerazione della particolare urgenza con cui dovettero essere operate le relative scelte e degli evidenti vincoli cui le stesse erano state assoggettate.

Né va sottaciuto, su un piano più generale, come sia oggi in discussione, sia a livello nazionale che comunitario, l'opportunità di dar vita in futuro a programmi operativi che perseguano di per sé obiettivi "culturali", da valutare dunque secondo parametri diversi.

Lavori di consolidamento, restauro e adeguamento funzionale della rocca Flea in Gualdo Tadino.

La presente indagine riguarda l'attività posta in essere dal 1994 al 1996 dal comune di Gualdo Tadino, nelle sue varie fasi di programmazione, esecuzione dell'intervento e successiva gestione della struttura, per realizzare le opere di consolidamento, restauro e adeguamento funzionale della rocca Flea, opere in buona parte finanziate con fondi comunitari iscritti nel Programma operativo illustratoin precedenza.

La rocca Flea di Gualdo Tadino è un edificio monumentale di notevole importanza storica ed architettonica, tipico esempio di struttura fortificata medievale e al tempo stesso di residenza nobiliare. Sulle sue origini non ci sono notizie certe ma l'esistenza ne è comunque documentata a partire dal XII secolo. Nel 1242 fu quasi completamente ricostruita dall'imperatore Federico II ed inserita nel circuito delle mura che si andavano edificando a protezione dell'abitato. Quale principale monumento cittadino è stata al servizio delle diverse dominazioni succedutesi nel corso dei secoli, ed ha subito svariati rifacimenti e restauri in funzione degli usi, militari o civili, cui doveva essere destinata.

Fino agli anni '70 è stata adibita a carcere mandamentale della Repubblica Italiana.

L'esigenza di restaurare l'edificio, per renderlo funzionale all'uso pubblico, era stata da tempo avvertita dall'amministrazione civica di Gualdo. Il progetto esecutivo dei lavori, sulla cui base le opere sono state realizzate, era stato redatto già nell'aprile 1992, da un professionista privato cui era stato conferito l'incarico, ed approvato dal comune con delibera di Giunta del settembre 1993.

Per l'intervento era prevista la spesa complessiva di £. 1.920.000.000, di cui £. 1.596.428.000 per i lavori, da finanziare, in parte, con un contributo del Ministero per i beni culturali ed ambientali, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della l. 10.2.1992 n.145 sugli "Interventi organici di tutela e valorizzazione dei beni culturali", in parte, con un mutuo da richiedere alla Cassa depositi e prestiti od altro istituto di credito finanziatore.

Con la del. n.3910 del 02.6.1994 la Giunta della regione Umbria, essendosi resi disponibili ulteriori finanziamenti comunitari, a seguito della rimodulazione dell'originario piano programmatico (Del. G.R. n.1484 del 24.2.1994) ha inserito i lavori

di restauro e adeguamento funzionale della rocca Flea tra gli interventi concernenti il sistema museale umbro da realizzare in attuazione del Programma operativo dell'obiettivo 5b , periodo 1989/1993 - misura 3 - 2. La scelta è derivata dalla circostanza che l'intervento rispondeva alle determinazioni concordate con le autorità comunitarie in sede di riprogrammazione, e cioè disponeva di un cofinanziamento nazionale e di un progetto tecnicamente cantierabile.

Nell'assegnare il relativo finanziamento la Giunta regionale, per garantire il rispetto dei termini concordati in sede comunitaria, ha altresì stabilito che i lavori venissero affidati entro il 30.6.194 ed ultimati entro il 31.12.1995 (Del. G.R. n.4742 del 23.6.1994).

Il piano finanziario del progetto conseguentemente riformulato ha dunque previsto una spesa complessiva di £. 1.920.000.000, da sostenere per £. 1.424.777.000 con l'assegnazione comunitaria ex regolamento CEE 2052/88, trasferita dalla Regione, e per £. 495.222.300 con il contributo concesso dal Ministero dei Beni culturali ed ambientali.

I lavori da eseguire, descritti nella relazione tecnica al progetto stesso, consistevano principalmente in opere murarie di completamento (sistemazione dei cortili, rifacimento del tetto della torre principale e di un camminatoio esterno, intonaci e pavimentazioni interne, nuovi corpi scala per la sicurezza), nel rifacimento degli infissi interni ed esterni, nonché, nella messa in opera degli impianti elettrico, termico, della sicurezza in generale e tecnologico per il superamento delle barriere architettoniche.

Le finalità generali dell'intervento sono state delineate nelle relazioni previsionali e programmatiche ai bilanci preventivi del Comune per gli anni 1994 e seguenti e condivise dagli organi regionali nel valutarne l'ammissibilità al finanziamento comunitario. Le motivazioni poste a base del programma di restauro della rocca possono riassumersi:

nella valutazione prioritaria che il complesso monumentale, già museo di per sè, avesse la naturale vocazione per essere destinato a museo - pinacoteca della città di Gualdo, antico centro storico sprovvisto da più di venti anni di una sede per la pinacoteca (un tempo collocata in una Chiesa medievale) e per la raccolta della produzione di ceramiche artistiche;

nell'esigenza che l'edificio - monumento nazionale vincolato ex l. n.1089 del 1939 - versante in gravi condizioni di degrado, dovesse essere restituito alla collettività;

nella consapevolezza che l'intervento di recupero, soprattutto dopo aver portato a compimento l'allestimento del museo, avrebbe costituito sicuro volano per un turismo culturale, con notevoli effetti di ricaduta sull'economia cittadina.

Questa sin qui descritta è stata la fase programmatoria dell'azione.

Dal punto di vista operativo, la conduzione dell'intervento è stata scandita nei principali momenti procedimentali di seguito indicati: a seguito della gara di licitazione privata svoltasi il 14.9.1994, con il sistema di cui all'art. 1, lettera e) ed all'art. 5 della l. 02.2.1973 n.14, con delibera di Giunta del 20 luglio 1994 i lavori sono stati aggiudicati all'impresa miglior offerente, per l'importo di £. 1.545.950.110, sull'importo a base d'asta di £. 1.596.428.604; il contratto d'appalto è stato stipulato in data 19.11.1994 e registrato il 24.11.1994. Nel capitolato speciale relativo alle opere murarie veniva stabilito che le opere dovevano concludersi entro il 22.6.1995; la direzione dei lavori, l'assistenza e la contabilità sono stati affidati ad un professionista esterno, autore altresì del progetto; con delibera di Giunta del 21.4.1995 è stata approvata una perizia di variata

distribuzione della spesa e suppletiva, in quanto, in corso di esecuzione, ulteriori approfondimenti di natura metodologica sulla conservazione e sul restauro della struttura hanno reso opportune alcune varianti ai lavori (tra le più rilevanti: trasferimento centrale termica, trasformazione del sistema di parte dell'impianto termico, nuovo metodo per il restauro conservativo dei dipinti murali, recupero di alcune porte ed infissi interni già esistenti).

L'importo complessivo dell'opera è rimasto invariato ed all'impresa aggiudicataria sono stati affidati maggiori lavori per £. 6.108.281, accettati nell'atto di sottomissione sottoscritto l'8.6.1995. Conseguentemente, è stata concessa una proroga di 30 gg. al termine contrattuale.

i lavori sono stati ultimati il 22.7.1995, quindi entro il tempo utile. L'impresa ha firmato senza riserva tutti gli atti contabili. Con delibera di Giunta del 1°.9.1995 è stato approvato lo stato finale dei lavori; il 6.12.1995 è stato rilasciato il certificato di collaudo tecnico, contabile ed amministrativo da parte dei professionisti esterni cui era stato conferito il relativo incarico. Con delibera di Giunta del 6.12.1995 la Giunta Comunale ha approvato l'atto di collaudo, liquidato gli importi ancora dovuti all'impresa ed al direttore dei lavori ed ha definito i rapporti tra il comune di Gualdo e la regione Umbria.

Per quanto riguarda i profili finanziari dell'operazione, come da normativa comunitaria la Regione ha erogato un primo acconto del contributo dopo l'affidamento dei lavori (£. 551.901.890 in data 9.12.1994 pari al 40% circa); un secondo acconto alla avvenuta rendicontazione dell'utilizzo della prima quota erogata (£. 587.920.270 in data 14.11.1995) e la parte restante (£. 284.955.540) al termine dei lavori e ad avvenuto collaudo (Del G.R. n.981 del 20.2.1996).

Il comune dal canto suo ha erogato all'impresa appaltatrice un'anticipazione di £.154.595.000 in data 17.2.1995; un acconto correlato al 1° S.A.L. dell'importo di £.358.718.000 il 17.5.1995; un altro acconto al 2° S.A.L. in data 1°.9.1995; il saldo, infine, pari a £.85.381.416 con l'approvazione dell'atto di collaudo il 6.12.1995.

Il complesso monumentale restaurato è stato inaugurato il 15.1.1996 e da quella data è aperto al pubblico per le visite. Tenuto conto che solo dall'aprile in poi è stato previsto il pagamento di un biglietto d'ingresso, dal numero dei biglietti rilasciati (3.722) si può ipotizzare un afflusso nell'anno 1996 di più di 5.000 presenze comprese le scolaresche. La rocca è stata anche utilizzata per lo svolgimento di corsi di informazione multimediale e sulla grafica.

Non si può comunque negare che il movimento turistico e l'interesse culturale per la città di Gualdo, già valorizzati dalla riapertura in sè del monumento storico, potranno essere oggetto di una vera politica di rilancio solo dopo che vi saranno allocati il Museo della ceramica e la pinacoteca comunale attualmente in via di costituzione, nel graduale perseguimento delle prioritarie finalità per le quali il complesso intervento di restauro è stato programmato ed eseguito.

Per l'allestimento all'interno del contenitore storico delle due raccolte museali, attualmente non fruibili dal pubblico, l'amministrazione civica di Gualdo, nella relazione previsionale e programmatica al bilancio 1997 ha inserito, tra le opere pubbliche da realizzare nel triennio 1997 - 1999, un intervento specifico dell'importo finanziario di £.640.000.000.

Esso potrà essere sostenuto, secondo le previsioni, in parte con finanziamenti comunitari a valere sul nuovo ciclo programmatorio 1994 - 1999, in parte con la complementare quota di cofinanziamento nazionale messa a disposizione dal CIPE.
Oltre che sui flussi turistici, il ripristino della rocca Flea avrebbe dovuto spiegare effetti positivi anche sull'occupazione. Ciò è innegabilmente avvenuto per la fase di cantiere, se si tiene conto dell'imponenza dei lavori eseguiti e del conseguente flusso finanziario che ne è derivato (quasi due miliardi di lire).
Quanto invece alla fase di gestione della struttura, valutazioni conclusive potranno trarsi solo quando saranno realizzati i centri di raccolta museali al cui contenimento la rocca è stata prioritariamente destinata.
Per il momento risulta che per garantire la fruibilità della struttura alla popolazione residente, come ai turisti, è stato conferito l'incarico a due soggetti esterni, mediante convenzione, di provvedere all'apertura della rocca, alla sua sorveglianza ed alla vendita dei biglietti.
Per concludere, dal momento che la destinazione primaria per la rocca Flea è stata quella di contenitore storico per raccolte museali e che la stessa non si è ancora realizzata, allo stato non si possono approfondire le tematiche del raggiungimento degli obiettivi programmati.

b) Lavori di recupero del Parco Ranghiasci- Brancaleoni in Gubbio.
L'immobile di cui in oggetto è uno spazio cittadino di alto valore paesaggistico e naturalistico; è infatti un vasto terreno (mq. 16.185) adibito a parco, situato sulle pendici del monte Ingino ed in parte cinto dalle antiche mura, riuscito esempio di giardino ottocentesco all'inglese di tipo "romantico". Ricco di alberi di alto fusto disposti principalmente intorno al viale di accesso e di tante altre specie botaniche, ospita anche vari elementi architettonici, alcuni dei quali con valore puramente scenografico (villino, tempietto, scuderia, ponte-passerella sul torrente Carmignano, bastione, torre, etc,....).

La storia del parco risale al 1841, quando il marchese Francesco Ranghiasci acquistò le aree limitrofe al suo palazzo per destinarle al decoro dello stesso. Alla sua morte, smembrata l'eredità, il giardino iniziò una lenta fase di decadenza, subendo nel tempo varie trasformazioni ed asportazioni. Negli anni '30 fu adibito a colonia elioterapica.

Prima dell'intervento di recupero in argomento si trovava in uno stato di degrado e di completo abbandono.

Nel 1988, il comune di Gubbio ha acquistato il parco dagli eredi Ranghiasci, con la finalità di restituirlo alle sue caratteristiche originarie e di renderlo agibile alla cittadinanza.

Non potendo sostenere per intero il notevole impegno finanziario che ne conseguiva, il comune di Gubbio e la Provincia di Perugia hanno concordato un intervento congiunto per il recupero totale della struttura e per il reperimento delle risorse necessarie, dando vita ad un accordo-convenzione, approvato con delibera del Consiglio Provinciale in data 30.6.1993, che prevedeva per somme linee 1) l'acquisto da parte della Provincia del 50% della proprietà dell'intero complesso previo versamento al comune del prezzo di £. 675.000.000, da reinvestire nell'intervento di recupero, 2) la ripartizione per metà tra i due enti comproprietari del costo dei lavori necessari per l'intervento, valutato in £. 1.350.000.000, 3) l'attribuzione della progettazione, conduzione e direzione

dei lavori all'ufficio tecnico della Provincia di Perugia, 4) la manutenzione e la gestione del parco da parte ed a carico del comune di Gubbio.

Nella stessa delibera, modificata poi in data 21.12.1993, la Provincia di Perugia ha definito il piano finanziario dell'opera per la parte a suo carico, in base al quale la somma di £. 675.000.000 necessaria per l'acquisto si reperiva nelle disponibilità del bilancio di previsione 1994, in via di predisposizione; l'ulteriore spesa di £. 675.000.000 per i lavori sarebbe stata sostenuta con mutuo ancora da contrarre, con oneri di ammortamento a partire dall'esercizio 1995.

Il comune di Gubbio dal canto suo, avrebbe messo a disposizione la propria quota di £. 675.000.000 per l'inizio dei lavori nel 1994.

Con la delibera n. 144 del 19.1.1994 la Giunta della regione Umbria, a seguito dell'assegnazione di risorse aggiuntive da parte della U.E. a valere sul Fondo strutturale FEOGA-orientamento per il Programma Operativo dell'obiettivo 5b 1989/93, assegnava parte di queste risorse alla Misura 1 - 4 "valorizzazione risorse forestali", e, tra gli altri interventi, finanziava il recupero di parco Ranghiasci di Gubbio per £. 650.000.000.

Conseguentemente, tenuto conto delle ulteriori opportunità economiche venutesi a creare, la Provincia di Perugia, con la delibera di Giunta del 28.2.1994, ha approvato un progetto d'intervento più completo per riportare il parco alle sue origini, dell'importo complessivo di £. 2.000 000.000, articolato in due stralci funzionali:

il primo, ammontante a £. 1.300.000.000, finanziato per £. 650.000.000 con il contributo U.E. e per la restante parte con la quota messa a disposizione dal comune di Gubbio, in ragione della sua parte di proprietà (50%);

il secondo, per un importo pari a £.700.000.000, finanziato per £. 675.000 000 dalla Provincia, per la sua quota di proprietà, e per £. 25.000.000 dal comune di Gubbio.

Con la stessa delibera la provincia ha approvato l'esecuzione dei lavori del 1° stralcio, comprendenti opere edili su alcune delle strutture architettoniche del parco (villino, tempietto, scuderia, opere a terra, mura antiche, mura su via della Cattedrale, infrastrutture tecnologiche) ed opere sul patrimonio botanico (potature, estirpazioni, piantumature, ripulitura scarpate, sistemazione piano viabile dei viali).

Il progetto esecutivo è stato redatto dall'Ufficio Tecnico della Provincia di Perugia, assistito per le linee fondamentali da seguire nelle scelte progettuali da una commissione tecnico-scientifica composta, oltre che da due funzionari degli enti comproprietari, da un botanico, un architetto progettista ed uno storico. I compensi a soggetti esterni per le consulenze prestate hanno comportato una spesa di £. 45.000.000 imputata alla voce "spese tecniche" del quadro economico.

Fin qui la fase della programmazione e della pianificazione finanziaria, articolata in più momenti procedimentali e in più sedi istituzionali, per la avvenuta concertazione dell'intervento da parte di tre soggetti pubblici, Regione, Provincia, Comune.

I lavori del 1° stralcio del progetto, che costituiscono l'oggetto della presente indagine in quanto cofinanziati dalla U.E., hanno dato vita a tre distinti contratti d'appalto, di cui occorre, per una valutazione complessiva della regolarità dell'azione, ripercorrere i momenti fondamentali.

Opere edili principali.

progetto principale redatto dall'ufficio tecnico della provincia ed approvato con delibera di Giunta del 28.2.1994, per l'importo complessivo di £. 1.050.000.000, di cui £. 856.368.870 per lavori.

aggiudicazione dei lavori per l'importo complessivo di £. 563.969.700 (delibera di Giunta del 30.6.1994) ad una associazione temporanea di imprese, a seguito di gara di licitazione privata eseguita con il metodo di cui all'art. 1 lett. d ed all'art. 4 della L. 2.2.1973, n.14. Contratto originario di appalto stipulato il 12.12.1994.

Consegna ed inizio dei lavori il 28.9.1994. Data di ultimazione (330 gg. dalla consegna) fissata al 23.8.1995.

1ª perizia di variata distribuzione della spesa e suppletiva (delibera di Giunta del 26.6.1995) per opere di fondazione originariamente non previste, la cui necessità è venuta alla luce a seguito di ulteriori, approfondite indagini geologiche. 1° contratto aggiuntivo del 22.8.1995, per il nuovo importo dei lavori pari a £.737.836.992. Proroga del termine contrattuale di 27 giorni.

2ª perizia di variata distribuzione della spesa e suppletiva (delibera di Giunta del 21.11.1995) per lavori sostitutivi di altri originariamente previsti ma non più eseguibili, nonché per la necessità emersa in corso di opera di ricostruire "ex novo" un tratto del muro di cinta in grave stato di dissesto, evidenziatosi durante la disinfestazione dai rampicanti. 2° contratto aggiuntivo del 23.1.1996, per il nuovo importo dei lavori pari a £. 772.926.745. Proroga del termine di gg.51.

Ultimazione dei lavori in data 25.3.1996. I lavori sono stati sospesi dal 9 al 30 gennaio 1995 e dall'8 novembre 1995 al 1° febbraio 1996.

Collaudo statico depositato in data 26.6.1996.

Atti di contabilità finale e certificato di regolare esecuzione approvati con delibera di Giunta del 13.11.1996.

Consolidamento breccia mura urbiche.

progetto approvato con la delibera di Giunta del 7.8.1995 e concernente pali di fondazione ed opere di contenimento in c.a. originariamente non previsti, nonché lavori di consolidamento delle mura urbiche. L'importo complessivo di £.180.000.000, di cui £.163.636.366 per lavori, viene finanziato con l'utilizzazione di parte del ribasso d'asta dell'appalto principale.

affidamento dei lavori a trattativa privata alla stessa associazione di imprese aggiudicataria dei lavori principali, per le difficoltà operative di accesso alla zona, per evitare la presenza in loco di più ditte esecutrici di lavori, per l'urgenza di rispettare i termini comunitari. Contratto stipulato il 12.9.1995.

consegna ed inizio dei lavori in data 21.8.1995. La data di ultimazione dei lavori (40 gg. dalla consegna) è stata fissata al 30.9.1995. I lavori sono stati sospesi dal 18.9.1995 al 23.01.1996.

Ultimazione dei lavori avvenuta il 3.02.1996, quindi entro il termine contrattuale.

Collaudo statico depositato il 26.6.1996.

Approvazione degli atti di contabilità finale e del certificato di regolare esecuzione con delibera di Giunta del 13.11.1996.

Opere botaniche.

Progetto principale approvato con la delibera del 28.2.1994, per l'importo complessivo di £.250.000.000, d cui £.200.043.000 per lavori e provviste.

Aggiudicazione dei lavori per l'importo di £.129.167 450 (delibera del 30.6.1994) ad un'associazione temporanea di imprese a seguito di gara di licitazione privata. Contratto originario stipulato il 20.12.1994.

Consegna ed inizio dei lavori in data 13.10.1994. La data di ultimazione degli stessi (180 gg. dalla consegna) è stata fissata al 10.4.1995.

1ª perizia di variata distribuzione della spesa e suppletiva (delibera del 26.6.1995) per esigenze tecnico-operative emerse nel corso dei lavori e diverse da quelle originariamente previste. 1° contratto aggiuntivo stipulato il 3.4.1995, per il nuovo importo dei lavori pari a £. 162.779.350. Proroga concessa di giorni 30.

2ª perizia di variata distribuzione della spesa e suppletiva (delibera del 21.11.1995) per esigenze diverse da quelle originariamente previste e cioè per eliminare completamente essenze infestanti con devitalizzazione mediante trattamenti chimici ed estirpamento, con riporto di terreno vegetale e rinverdimento nelle zone di intervento, 2° contratto aggiuntivo del 29.01.1996 per il nuovo importo dei lavori pari a £.210.545.788. Proroga concessa di gg.60.

Ultimazione dei lavori in data 6.3.1996, entro il termine contrattuale. I lavori erano stati sospesi dal 9 al 30 gennaio 1995, dal 28.4.1995 al 28.8.1995, dal 20.9.1995 al 20.01.1996.

Approvazione degli atti finali e del certificato di regolare esecuzione con delibera del 13.11.1996.

Terminati i lavori del 1° stralcio, che hanno riguardato buona parte degli edifici ed il 70% della superficie del parco, il complesso è stato inaugurato il 1° luglio 1996 e fino al settembre successivo è stato aperto nei giorni feriali e festivi per 12 ore al giorno, ridotte poi a 6 nel periodo autunno-inverno. Nell'estate 1996 si è prestato ad essere uno dei luoghi di esposizione della manifestazione "Gubbio 1996" (biennale di arte contemporanea).

L'afflusso di visitatori nel periodo estivo '96, secondo stime fornite dall'Amministrazione Comunale, si può valutare in circa 200 persone al giorno. Per l'estate 1997 si prevede l'utilizzazione del parco per corsi e concerti di musica classica.

Nei primi mesi del 1997 il giardino Ranghiasci è rimasto chiuso per il crollo di un muro di contenimento del terrapieno del viale di accesso, in concomitanza con le forti nevicate del gennaio e del repentino disgelo. Il ripristino del muro è stato cofinanziato dagli enti comproprietari ed i lavori, per un importo di circa £.70.000.000, sono stati appaltati.

In disparte questa emergenza, nel febbraio 1997 sono stati avviati anche i lavori relativi al 2° stralcio (opere edili sulla torre, sul bastione, sulle opere a terra, infrastrutture tecnologiche ed opere botaniche) il cui piano finanziario ed il relativo progetto erano stati approvati rispettivamente con delibere di Giunta del 7.3.1995 e del 5.5.1995.

L'importo finanziario per i predetti lavori di competenza della provincia, pari a £.650.000.000, sarà sostenuto con un mutuo ventennale al tasso del 9% concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti.

La valutazione dei tempi e dei modi in cui la gestione dell'intervento si è nel complesso svolta, pur tenendo nel debito conto la delicatezza delle operazioni da eseguire - si è trattato di recuperare un parco storico con edifici di notevole valore artistico - nonché le difficoltà nascenti dalla coesistenza sullo stesso "territorio" di due cantieri ope-

ranti su piani totalmente differenti (opere edili ed opere botaniche), non consente comunque di poter esprimere un pieno giudizio di regolarità.

La progettazione iniziale dei lavori, infatti, è stata più volte sottoposta a revisione.

Entrambi gli appalti principali, quello per le opere edili e quello per le opere botaniche, sono stati oggetto di ben due perizie di variante per lavori non previsti originariamente, rimanendo comunque immutato l'importo complessivo dei lavori. Il 3° appalto, quello per il consolidamento delle mura urbiche, può a sua volta essere considerato un'ulteriore specificazione delle opere edili originariamente programmate.

Le lacune della progettazione originaria si sono ancor più disvelate con il crollo, avvenuto agli inizi del 1997, a lavori quindi conclusi, del muro di contenimento del terrapieno del viale principale, che, se non era stato oggetto di intervento specifico, rientrava comunque nell'area ripristinata.

Le continue rivisitazioni della progettazione hanno allungato i termini di esecuzione contrattuali, senza comunque comportare costi aggiuntivi, e rinviato dunque nel tempo il momento in cui la collettività potrà definitivamente riappropriarsi del bene.

Sul punto della gestione del parco c'è inoltre da segnalare che la utilizzazione del villino ottocentesco come "coffee-house", destinazione in funzione della quale erano state orientate le scelte progettuali e che costituisce un indubbio arricchimento delle potenzialità turistiche e ricreative della struttura, non è ancora operativa a distanza di quasi un anno dall'apertura del parco.

Quanto infine alla verifica del perseguimento degli obiettivi di impatto socio-economico previsti dalla normativa comunitaria, l'avvio a regime dell'intervento è ancora troppo recente per poter effettuare valutazioni conclusive.

Lavori di restauro, consolidamento e riqualificazione di palazzo Valle mani in Assisi

Il palazzo Vallemani è un edificio di grandi dimensioni (mq. 4.978 di superficie e mc. 29.788 di volume) articolato su quattro piani, escluso il piano terra, costruito nel 1600 dall'architetto Giorgetti nel centro storico di Assisi. La struttura ha un grande pregio storico-monumentale sia per la sua composizione architettonica, che per il valore artistico degli affreschi che vi sono contenuti, eseguiti nei primi decenni del XVII secolo.

Già dal 1986 il Comune aveva dato avvio ad un programma di consolidamento, restauro e riqualificazione dell'edificio, sensibilmente danneggiato dagli eventi sismici del 1982 e del 1984.

Sulla base di un progetto generale elaborato da professionisti esterni ed approvato dalla Giunta nel marzo 1989, sono stati in passato eseguiti parziali lavori di consolidamento su di una superficie dell'immobile non interessata dall'intervento di recupero ora all'esame.

Agli inizi del 1994 poi, a seguito dell'attribuzione da parte della regione Umbria del finanziamento comunitario riveniente dalle risorse aggiuntive assegnate dall'Unione Europea, nell'imminente scadenza dei termini per l'utilizzazione dei fondi strutturali, con delibere del marzo e dell'aprile il Consiglio comunale di Assisi ha approvato il progetto esecutivo del primo stralcio funzionale di restauro, consolidamento e riqualificazione del palazzo, redatto dagli stessi professionisti autori del progetto generale. L'importo complessivo dell'intervento, pari a £.4.698.000.000, di cui £.4.181.142.000 per lavori a base d'asta, veniva coperto con le seguenti fonti di finanziamento:

£.2.260.000.000, contributo della UE a valere sul P.O. dell'Umbria, obiettivo 5b, 1989-1993, concesso con delibera G.R. n.3469 del 19 maggio 1994;
£.2.200.000.000, contributo regionale per i danni causati dagli eventi sismici del 1982-84, in esecuzione dell'ordinanza 20 febbraio 1985 n.497 del Ministro per la protezione civile, concesso con la predetta delibera regionale;
£.190:000.000, contributo regionale per interventi nel settore dell'edilizia bibliotecaria ed archivistica, ai sensi della l.r.3.5.1990 n.37;
£. 48.260.000, risorse proprie del comune.

I lavori previsti nel progetto, che costituiscono l'oggetto della presente indagine, consistevano essenzialmente nel consolidamento strutturale ed adeguamento antisismico dell'intero edificio, con la riparazione dei danni prodotti dai terremoti del 1982 e 1984; nelle opere di finitura ed impiantistica del piano terra, con fornitura degli arredi per il museo della città e del primo piano; nella creazione di una via pubblica interna di collegamento tra la via San Francesco e la superiore via Metastasio; nella costruzione di un nuovo corpo di fabbrica in c.c.a. nel giardino, a servizio del museo e della biblioteca.

Finalità ultime da realizzare con il complesso intervento e che presupponevano il consolidamento statico di tutto il palazzo, compromesso dal terremoto, erano poi:
la realizzazione al piano terra di un "centro museale-servizi generali" della città, quale punto di accoglienza ed informazione per i visitatori di Assisi (accoglienza ed informazioni turistiche per alberghi e trasporti, centro multimediale ed audiovisivo, biglietteria, prenotazioni itinerari, bookshop, spazio mostre, sala didattica proiezioni, plastico della città, etc.); sistemazione della biblioteca comunale al primo piano.

Esaurita la prima fase programmatoria, l'esecuzione dei lavori si è svolta attraverso i momenti procedurali fondamentali sotto indicati.

A seguito di gara di licitazione privata esperita secondo le modalità previste dall'art.1 lett. E e dall'art. 5 della L. 2.2.1973 n.14, con delibera di giunta del 24 giugno 1994 i lavori sono stati aggiudicati all'impresa miglior offerente per l'importo di £.2.967.816.000. Il contratto originario di appalto è stato stipulato il 26 luglio 1994.

La consegna e l'inizio dei lavori, sotto riserve di legge, sono avvenuti il 30 giugno 1994. Il termine di ultimazione degli stessi secondo il capitolato speciale di appalto (500 giorni dall'inizio) veniva a scadere l'11.11.1995.

Nel luglio 1995, avvertita la necessità di dotarsi di uno studio-progetto per la realizzazione e gestione dei servizi culturali e turistici da inserire nel palazzo Vallemani la Giunta comunale ha conferito l'incarico di redigere tale studio ad una società esterna che aveva già elaborato importanti progetti in materia di beni culturali per la regione dell'Umbria. Alle spese da sostenere per l'incarico in oggetto (£.180.000.000) si è fatto fronte con l'utilizzazione di parte del ribasso d'asta.

Fra le motivazioni del provvedimento, quella di poter disporre di una programmazione d'uso e di una destinazione funzionale dell'edificio che non fosse solo frutto delle proposte di forze sociali ed economiche locali; che inoltre nel realizzare il "Museo per la città" si perseguisse l'obiettivo non tanto di incrementare l'afflusso dei visitatori (già 5 milioni di presenze all'anno), quanto di riqualificare la visita del turista medio, offrendo servizi qualitativamente più elevati e diversificati in modo da favorire una permanenza più lunga e gratificante.

Lo studio-progetto, presentato nel novembre 1995 ha modificato le destinazioni d'uso previste nel progetto iniziale e le relative collocazioni. Al piano terra ed al primo

piano è stata sistemata l'attività principale cui è dedicato il recupero della struttura e cioè il "Museo della città e del territorio", un moderno centro servizi, da interpretare quale porta d'accesso alla città museo di Assisi ed agli altri centri storici vicini. La biblioteca comunale è stata collocata al secondo piano invece che al primo, piano nobile affrescato. Il progetto ha poi individuato altre destinazioni per i rimanenti piani (gabinetto dei disegni, archivio).

Conseguentemente, per tenere conto sia delle risultanze dello studio-progetto, che mutava le destinazioni d'uso originarie, sia di sopravvenute difficoltà operative connesse alla realizzazione della struttura in c.c.a., con delibera di Giunta del febbraio 1996 è stata approvata la prima perizia di variante e suppletiva per l'importo complessivo di 3:5.364.000.000. La maggiore spesa è stata finanziata in parte con un trasferimento statale (art.42 d.l.vo n.504 del 1992), in parte con entrate proprie del Comune (proventi ex L.10/1977).

Con il primo contratto aggiuntivo del 22 marzo 1996 l'impresa aggiudicataria ha accettato i nuovi lavori per l'importo di 3.3.754.525.000. >Il tempo utile per l'ultimazione degli stessi è stato aggiornato al 21 settembre 1996.

Nel giugno 1996 è stata poi approvata una seconda perizia di variante per l'importo complessivo immutato per £.5.364.000.000, resasi necessaria per la diversa destinazione d'uso di alcuni locali e per le prescrizioni impartite dalla Soprintendenza ai beni storici, artistici, architettonici, relative al ritrovamento e recupero di affreschi e ad altre emergenze architettoniche.

Con successiva delibera del 5 luglio 1996, a modifica e sostituzione della precedente è stata ridefinita la seconda perizia di variante e suppletiva, per cui l'importo complessivo si è attestato a £.5.381.800.000, di cui £.3.527.824.000 per lavori; è stato inoltre approvato l'accordo bonario con cui è stata riconosciuta all'impresa, a titolo transattivo per le riserve iscritte sui registri di contabilità, la somma di 3.378.176.093.

Al maggior onere di spesa il Comune ha fatto fronte con propri fondi di bilancio (proventi ex L.1071977). I tempi per l'ultimazione dei lavori sono stati prorogati all'11 ottobre 1996.

I lavori sono terminati entro detta data, quindi in tempo utile.

Con atto di collaudo dell'11.11.1996 le opere eseguite sono state riconosciute conformi alle previsioni progettuali originarie ed alle successive, numerose varianti.

Con delibera di giunta del 26 novembre 1996 sono stati approvati la perizia di assestamento, il collaudo dei lavori e la definizione dei rapporti tra il comune di Assisi e gli enti finanziatori. Dalla medesima risulta che l'importo complessivo finanziato dai lavori, pari a £.5.381.800.000, è stato speso per le seguenti principali voci: lavori a misura, £.3.527.876.045; spese tecniche, £.704.846.546.000; su queste insistono i compensi i privati professionisti per la progettazione, direzione e contabilità dei lavori pari a £.367.000.000; IVA del 10% sui lavori, £.352.787.600, del 19% sulle spese tecniche, £.136.144.967; riserve dell'impresa, compresa l'IVA, £.341.990.000, spese per studio-progetto, £.180.000.000.

In definitiva, gli obiettivi raggiunti con i lavori eseguiti sono stati: l'adeguamento antisismico delle strutture dell'intero edificio e la realizzazione di nuovi volumi seminterrati in c.c.a.; la parziale funzionalità del piano terra, con l'agibilità della quasi totalità dei vani di questo piano (opere di finitura ed impianti), la realizzazione della centrale termica nel nuovo piano seminterrato; l'approntamento di parte degli arredi e l'attuazione del

"centro museale" (dichiarazione del direttore dei lavori e del collaudatore in data 2.12.1996).

Per il completamento del recupero e della valorizzazione dell'intero complesso l'amministrazione civica di Assisi ha inoltrato al CIPE un programma-proposta, che allo stato è in attesa di riscontro.

L'esame delle modalità e delle procedure con cui l'intervento strutturale in argomento è stato portato a termine ha messo in luce, quale aspetto meritevole di rilievo, la continua e profonda opera di revisione cui le previsioni progettuali originarie sono state sottoposte nel corso di esecuzione dei lavori.

Le numerose varianti al progetto iniziale sono state principalmente determinate: da sopravvenute difficoltà operative nei lavori, connesse alla realizzazione del nuovo corpo di fabbrica in c.c., in quanto è stata rinvenuta una situazione dei terreni profondamente diversa da quella emersa dalle indagini geologiche e geotermiche eseguite in sede di progettazione; dalle prescrizioni in corso d'opera della locale Soprintendenza, in merito al ritrovamento e recupero di affreschi, al rinvenimento di particolari motivi architettonici della muratura, al ritrovamento di antiche aperture nelle mura, al rifacimento dell'intonaco esterno secondo i canoni di quello antico; dalle nuove determinazioni dell'amministrazione in ordine all'utilizzazione dei vari piani, e quindi della diversa distribuzione interna degli spazi, a seguito dello studio-progetto sulle destinazioni d'uso dell'immobile; studio commissionato ed eseguito (luglio, novembre 1995) quando i lavori erano da tempo iniziati (giugno 1994).

Le ricorrenti modificazioni della progettazione iniziale, evidentemente carente, hanno provocato lo slittamento dei tempi di esecuzione, di circa un anno, nonchè varie rimodulazioni del piano finanziario, in relazione alle nuove o diverse opera da eseguire ed al contenzioso insorto con la ditta appaltatrice, definito transattivamente con il parziale accoglimento delle riserve.

C'è in particolare da segnalare, quale aspetto negativo della programmazione dell'intervento che lo studio-progetto sulle destinazioni d'uso dell'immobile, che avrebbe dovuto logicamente e cronologicamente precedere l'esecuzione dei lavori, è stato invece commissionato ed eseguito (rispettivamente nel luglio e nel novembre 1995) quando gli stessi erano già da tempo avviati (giugno 1994). Il che ha determinato notevoli variazioni del progetto originario.

La realizzazione dei nuovi interventi sopradetti ha comportato la riduzione di alcune delle opere inizialmente previste. Tra gli altri, non sono stati eseguiti i lavori di finitura e di impiantistica al primo piano (non più destinato alla biblioteca) ed inoltre le finiture e la pavimentazione del piano terra non sono complete (manca comunque una piccola superficie). I risultati, dunque, preventivati con le originarie scelte progettuali sono stati in parte sostituiti con altri obiettivi, la cui necessità è emersa in corso d'opera.

Fin qui la gestione amministrativa che costituisce oggetto specifico della presente indagine.

Quanto poi alle opere e forniture necessarie per l'allestimento del museo e della biblioteca, finalità ultime cui l'intervento di recupero è stato preordinato, esse non fanno parte del primo stralcio finanziato del progetto di consolidamento e restauro del palazzo Vallemani, in una logica, certo non condivisibile ma all'epoca purtroppo diffusa, di suddividere l'esecuzione delle grandi opere in interventi successivi e graduali.

La frammentazione dell'opera di recupero di palazzo Vallemani in più stralci di lavori, determinata evidentemente dalla disponibilità solo parziale dei finanziamenti occorrenti, se non ha reso l'intervento inefficace al momento attuale (i lavori finora eseguiti costituiscono pur sempre i prodromi della utilizzazione completa dell'edificio) ha comunque demandato ad una o più azioni successive, i cui tempi di esecuzione ed i cui contenuti sono ancora incerti, la piena realizzazione dell'obiettivo programmato e cioè quello di rendere fruibile per la collettività il palazzo steso, secondo la destinazione come "museo per la città" e biblioteca comunale.

1.3 Impianti di depurazione

La Sezione ha ritenuto d'interesse inserire nel programma di controllo indagini sulla depurazione delle acque sotto la duplice angolazione della attività di realizzazione degli impianti, con finanziamenti a carico della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modificazioni e del funzionamento degli impianti stessi.

Le due indagini sono state condotte su basi territoriali diverse; la prima in dipendenza di una precipua previsione normativa, la seconda in dipendenza di una scelta della Sezione per consentire l'acquisizione di elementi riflettenti realtà significativamente diversificate del Paese.

1.3.1 Costruzione di depuratori ai sensi dell'art. 17, comma 18, della legge n. 67 del 1988

1.3.1.1 Ambito e obiettivi dell'indagine

Oggetto dell'indagine selettiva di controllo è la costruzione d'impianti di depurazione in attuazione dell'art. 17, comma 18 della legge 11 marzo 1988 n. 67.

L'art. 17 comma 18 della legge n. 67 del 1988, autorizza la Cassa DD.PP. a concedere ai comuni ed ai loro consorzi, mutui ventennali, per un importo complessivo di 100 miliardi, al fine dell'adeguamento e del potenziamento dei depuratori, per l'integrazione del sistema di collettamento fognario e per il risanamento dei corpi idrici a debole ricambio che interessano le aree urbane e che siano collegati al fiume Po. L'indagine stessa, per gli elementi di valutazione ricavati dai dati istruttori, si estende alla medesima fattispecie concreta disciplinata dalla legge 3 luglio 1991 n. 195, di conversione del d.l. 3 maggio 1991 n. 142[110].

I finanziamenti sono destinati esclusivamente alla realizzazione degli impianti ricadenti in territori compresi in aree dichiarate a rischio ambientale, nonché interessati dalla presenza di apparecchiature di distillazione dei prodotti agricoli con carico inquinante comparabile, in abitanti equivalenti, alla popolazione residente nella zona interessata alla data del 31 dicembre 1987.

Secondo quanto disposto dall'ordinanza della sezione enti locali n. 9 dell'ottobre 1996, rientra nella finalità dell'indagine:

- accertare ed illustrare il modo dell'azione amministrativa;

[110] Quest'ultima disposizione, facendo riferimento ai commi 1 e 4 dell'art. 18 legge 67/88, stanzia altri 100 miliardi per l'identica fattispecie descritta al comma 18 dell'art.17 s.l.;

- stabilire se lo svolgimento della stessa consegua ad una coordinata applicazione delle norme specifiche e generali relative;
- evidenziare gli eventuali scostamenti tra risorse impiegate e risultati ottenuti;
- documentare la formazione di residui passivi;
- valutare gli effetti indotti, ove questi siano ricavabili dallo stato del procedimento

1.3.1.2 Quadro normativo

In base alle fonti statali[111], il quadro normativo, nella realizzazione degl'impianti di depurazione in esame, appare così ricostruibile.

La deliberazione del Comitato dei Ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento, in data 4/2/1977, detta le norme tecniche generali per la regolamentazione dell'installazione degl'impianti.

Riguardo alla possibilità, da parte degli enti locali, di attingere nel tempo al finanziamento, il periodo d'applicazione della norma contenuta nella finanziaria 1988 è stato prorogato al 31 dicembre 1996 da una serie di decreti legge susseguitisi per tre anni, l'ultimo dei quali è decaduto per mancata conversione[112]

Da ultimo, la legge n. 575 dell'11 novembre 1996 ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge sopra richiamati[113] precisando che talune norme contenute nel d.l. 6 settembre 1996 n. 462 si applicavano dal 7 no-

---

[111] La disciplina della depurazione in generale è contenuta nelle seguenti leggi statali: legge 10/5/1976 n. 319, contenente norme per la tutela delle acque dall'inquinamento (c.d. legge Merli, come modificata dalla legge 24 dicembre 1979, n. 650 e dalla legge n.502 del 6 dicembre 1993);
d.l. 15/3/86 n. 67, contenente misure provvisorie per gli scarichi degli insediamenti produttivi, convertito, con modificazioni, nella legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente e contenente norme in materia di danno ambientale (in part.art. 7);
d.l. 9/9/88 n. 397, convl. 9/11/88 n. 475, contenente disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti industriali;
legge 13 giugno 1989 n. 227, art. 2, concernente adeguamento degli impianti di depurazione costieri;
legge 28 agosto 1989 n. 305, avente per oggetto la programmazione triennale per la tutela dell'ambiente;
legge 3 luglio 1991 n. 195, limitatamente alla norma sul completamento dei programmi d'intervento in corso, concernenti l'adeguamento ed il potenziamento degli impianti di depurazione;
legge 27 gennaio 1992 n. 99, riguardante l'utilizzazione dei residui derivanti dai processi di depurazione;
legge 23 dicembre 1992 n. 498, contenente fra l'altro prescrizioni per l'adeguamento delle tariffe per i servizi di depurazione;
legge 5 gennaio 1994, che, all'art. 6, prevedeva l'emanazione di un decreto interministeriale concernente, fra l'altro, modalità per la realizzazione, la costruzione e l'adeguamento di impianti di depurazione e di reti di distribuzione di acque refflue per i diversi usi.

[112] DD.LL. nn. 443 del 1993; 12, 169, 279, 438, 530, 619 del 1994; 66, 162, 274, 373, 463 del 1995; 8, 113, 246, 352, 462 del 1996 (decaduto per mancata conversione entro i termini costituzionali), contenenti principalmente disposizioni in materia di riutilizzo dei residui dervanti da cicli di produzione o di consumo o in processo di combustione, nonché in materia di smaltimento di rifiuti, ma anche disposizioni di proroga del termine per la contrazione dei mutui previsto dall'art. 17, comma 18 della legge n. 67 dell'88, sino al 31 dicembre del 1996.

[113] V. nota precedente.

vembre 1996 e sino al 25 febbraio 1997 e comunque non oltre l'entrata in vigore del d.l.vo in materia di recepimento delle direttive CEE ivi richiamate.

Gli effetti del d.l. 5/3/1991 n. 65 concernente tra l'altro interventi di adeguamento e potenziamento di depuratori in aree urbane comprese in zone ad elevato rischio ambientale sono stati prorogati con d.l. n. 142 del 1991, convertito nella legge n. 195 dello stesso anno, con modifiche riguardanti, fra l'altro, la riduzione del finanziamento dei mutui a carico della Cassa DD.PP. ad 80 miliardi, l'estensione dell'intervento all'intero bacino del Po' e dell'Adige e la destinazione di 20 dei 100 miliardi previsti dal precedente decreto alla Regione Veneto. Questa è inoltre autorizzata a realizzare operazioni di mutuo nel periodo 1991-1993 per un importo corrispondente, per obiettivi compresi nell'area ad alto rischio ambientale del Polesine.

Le regioni, come sopra accennato, nel definire la disciplina degli impianti di depurazione, devono attenersi ai limiti d'accettabilità fissati dalle tabelle allegate alla legge n. 319 del 1976 e successive modificazioni, conformandosi ai principi ed ai criteri della direttiva 91/271/CEE.

Alle regioni compete in generale, per quanto attiene la realizzazione dei depuratori, la rilevazione dello stato di fatto, l'individuazione del fabbisogno d'opere pubbliche attinenti ai servizi e la definizione delle relative priorità di realizzazione.

Compete altresì il piano regionale di risanamento delle acque e la verifica di coerenza dei programmi presentati da enti locali.

Compete, ancora, alla stessa regione la normazione integrativa e d'attuazione dei criteri e delle norme generali per la regolamentazione dell'installazione degli impianti e dello smaltimento dei fanghi residuati dai processi.

Per quanto riguarda in particolare i fiumi che sfociano nel mare Adriatico, e nei bacini di rilievo interregionale (come nel caso), le Regioni sono tenute ad approvare e trasmettere al Ministero dell'Ambiente uno schema programmatico riguardante gli interventi più urgenti, articolato per criteri e per progetti ma in taluni come si vedrà, ciò hanno fatto con procedure d'urgenza.

Gli enti beneficiari del finanziamento sono situati nel territorio delle regioni Emilia Romagna e Veneto.

E' dunque alle leggi di queste ultime regioni, che occorre far riferimento per completare il quadro normativo del fenomeno.

Emilia Romagna

La legge regionale 1 febbraio 1983 n. 9, prevede la redazione, da parte della regione, di un piano territoriale di risanamento e tutela delle acque, articolato per bacini idrografici ed incentrato su obiettivi di qualità per ciascun corpo idrico.

Esso determina gli obiettivi da perseguire, tenendo conto particolarmente delle esigenze di tutela del Po' e dell'Adriatico, e indica gli ambiti ottimali per la gestione dei servizi di depurazione.

La legge regionale 29 gennaio 1986 n. 7, definisce l'impianto di depurazione.

Per tale s'intende "un complesso d'opere edili e/o elettromeccaniche, ed ogni altro sistema, atto a ridurre il carico inquinante organico e/o inorganico presente nelle acque reflue, mediante processi fisico meccanici e/o biologici e/o chimici" (art. 31).

I depuratori sono distinti, in base ai rispettivi limiti tecnici di depurazione conseguibili, in impianti di primo e di secondo livello.

Veneto

Nel Veneto la legge regionale n.33 del 1985 detta norme per la tutela dell'ambiente, avente come finalità il risanamento delle componenti naturali e biologiche di un ambiente inquinato, per la ricomposizione ed il ripristino delle condizioni di vita.

Riguardo a questa legge, composta di 69 articoli, sono intercorse, ripetutamente modifiche, con leggi regionali n. 21 del 1989, n. 11 del 1990, n. 28 dello stesso anno, n. 12 e n. 31 del 1991, n. 62 del 1994, n. 15 del 1995, nn. 6, 14, e 32 del 1996 per un totale di dieci interventi in undici anni.

Esse hanno insistito ripetutamente sulla classificazione dei depuratori, ai fini del relativo regime giuridico, e sulla realizzazione degli impianti.

Secondo l'attuale quadro normativo, la regione svolge attività di programmazione, approvando il piano regionale dell'ambiente e i piani regionali di settore, in particolare delle acque. Rientra tra le finalità del piano individuare i corpi idrici da sottoporre a risanamento prioritario, svolgere la valutazione di compatibilità ambientale (V.I.A.) per i depuratori di prima categoria e approvare i relativi progetti, le successive modifiche e gli ampliamenti.

Sono considerati impianti di prima categoria i depuratori di reflui sia pubblici sia di privati esercenti per conto terzi, di potenzialità superiore ai 1000 abitanti equivalenti.

Gli impianti di prima categoria sono assimilati alle industrie insalubri di I classe, ai sensi dell'art. 216 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, quindi dovrebbero "essere isolati nelle campag..e e tenuti lontani dalle abitazioni, a meno che chi l'esercita non provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocumento alla salute del vicinato".

Costituiscono impianti di seconda categoria i depuratori gestiti da comuni, comunità montane e loro consorzi anche misti, con potenzialità inferiore a mille abitanti equivalenti che trattino gli effluenti dei sistemi fognari e gli impianti di depurazione gestiti da privati annessi ad insediamenti produttivi.

Nella regione Veneto la disciplina tecnica della depurazione è soggetta a riserva di legge (regionale).

Alla provincia compete il catasto di tutti gli scarichi, pubblici o privati, nei corsi d'acqua superficiali e nel Veneto, l'approvazione degli impianti di seconda categoria.

Alle province compete, inoltre, garantire la disponibilità d'informazioni aggiornate e complete sullo stato dei corpi idrici e sulle relative fonti inquinanti, da fornire, anche con il sistema del calcolo automatico, alla regione, ai comuni e loro associazioni e alle comunità montane.

Ai comuni, singoli o associati e alle comunità montane, compete il controllo di tutti gli scarichi per quanto attiene i limiti di accettabilità e il rispetto delle norme che regolano lo smaltimento dei fanghi, la gestione del servizio di depurazione delle acque usate e dello smaltimento dei fanghi residuati da processi produttivi.

La determinazione delle tariffe per la depurazione può avvenire anche prima che sia completato l'impianto.

Per il Veneto, nel caso in cui la depurazione sia effettuata mediante procedimenti chimici, la tariffa è stabilita dai comuni al prezzo del costo di produzione.

Questi stessi comuni non possono autorizzare gli scarichi in mare, benché sottoposti a depurazione.

Essi possono, anche prima che sia entrato in funzione l'impianto, stabilire limiti d'accettabilità, norme e prescrizioni regolamentari; prescrivere l'installazione di strumenti per il controllo automatico degli scarichi potenzialmente pericolosi per la salute pubblica.

1.3.1.3 Considerazioni sulla normativa

Per la comprensibilità dei tempi di realizzazione, rispetto alla programmazione regionale, occorre ricordare che, ai sensi della legge n. 155 del 1989, che ha convertito il d.l. n. 65 dello stesso anno, la Cassa DD.PP. comunica al CIPE, entro il 31 ottobre di ciascun anno, l'ammontare dei mutui che prevede di concedere, nell'ambito del limite massimo stabilito per gli enti locali.

Per effetto della citata legge 155/89, le disposizioni di cui sopra non si applicano ai mutui le cui rate d'ammortamento sono a carico dello Stato, nei limiti delle autorizzazioni di spesa esistenti al 31 dicembre 1988.

Pertanto, i mutui per gli impianti di depurazione finanziati ai sensi dell'art. 17, comma 18 della legge n. 67 del 1988 e successive leggi di proroga, rientrano nel limite annuale sopra ricordato.

Le numerose proroghe concesse con decretazione d'urgenza mai convertita, costituiscono un indice delle difficoltà, da parte degli enti locali, di usufruire di tale forma di finanziamento. A ciò devono essere aggiunte le difficoltà di contrarre mutui in periodi di blocco da parte della Cassa DD.PP. e anche in periodi diversi, quando i mutui stessi non rientrano nel limite annuale.

Un evento normativo che può aver determinato un'accelerazione nell'applicazione della norma dalla seconda metà del 1995 in poi, riscontrata attraverso le date di concessione dei mutui, è il termine posto d.l. 17 marzo 1995 n. 79, convertito nella legge n. 172 del 17 maggio 1995.

In base all'art. 2 del d.l. menzionato, i comuni non ancora dotati d'impianti di depurazione, o quelli dotati d'impianti insufficienti, avrebbero dovuto predisporre i progetti esecutivi degli impianti, come previsti dai piani regionali, e attivare almeno la fase di pretrattamento entro il 31 dicembre 1996.

Tale legislazione permaneva in vigore sino all'entrata in vigore della legge attuativa dei principi e dei criteri della direttiva 91/271/CEE del 1991.

Le normative regionali, come si può riscontrare dalla descrizione sommariamente richiamata in precedenza, sono differenti fra di loro, quanto: alla distribuzione delle competenze tra e all'interno degli enti territoriali; ai modi di classificazione degl'impianti; ai limiti d'accettabilità e alla graduale introduzione degli oneri depurativi su insediamenti civili e produttivi; alla maggiore o minore severità con riguardo al regime delle diverse tipologie degl'impianti medesimi.

Le procedure per la realizzazione sono complesse, dovendo i progetti rientrare in ben quattro diversi livelli programmatori: nazionale, regionale di coordinamento, di settore, comunale.

Il Veneto, nelle più recenti modifiche alla legge regionale n. 33 del 1985, ha previsto forme di provvedimenti congiunti o di silenzio assenso sostitutive[114].

L'introduzione di norme ispirate al decreto legislativo n. 29 del 1993, ha consentito la sostituzione d'organi dirigenziali ad autorità politiche nei provvedimenti decisori.

In linea di massima tuttavia, dal quadro di riferimento, non emerge un procedimento snello e coordinato, nelle fasi istruttorie e decisorie di competenza dei diversi organi, bensì macchinoso e complesso, che ai problemi propri dell'appalto d'opera di costruzione, aggiunge quelli di una tipologia d'opera ad alto potenziale inquinante, e con costi di gestione prevedibilmente tali da imporre, a monte, un'attenta programmazione, il tutto condizionato da una normativa d'urgenza sovente non convertita.

1.3.1.4 Attività programmatoria

Entrambe le regioni, al fine di rientrare nei limiti di piano e di finanziamento stabiliti dalla normativa nazionale, inizialmente si sono fatte carico in maniera informale degli adempimenti normativi sopra indicati.

Emilia e Romagna

L'individuazione dei destinatari del finanziamento, infatti, è contenuta in una nota diretta al Ministero dell'Ambiente, in data 20 marzo 1989, con la quale s'invia il programma delle opere da effettuare nel bacino Burana Po di Volano, nel rispetto degli accordi presi in un incontro tenutosi presso il Ministero.

Nella nota, la regione dichiara che il bacino è area ad elevato rischio ambientale e che il programma è stato concordato con le amministrazioni interessate.

Gli interventi programmati assommano ad un importo di 70 miliardi.

Da una successiva ricognizione effettuata dall'assessorato regionale all'ambiente, in data 8 settembre 1992, sono emerse alcune situazioni di mutui non concessi, pari a lire 4.116 milioni.

Si è proceduto, in seguito alla deliberazione CIPE del 21/12/93, inerente il PTTA 1994-1996, ad una nuova distribuzione di questi ultimi nell'ambito delle procedure inerenti il piano territoriale per la tutela ambientale[115], approvato dal Ministero dell'Ambiente il 25 novembre 1994.

La deliberazione CIPE sbloccava anche i fondi previsti, per lo stesso scopo, dall'art. 8 comma 4 della legge 195/91, già programmati dalla regione[116] e mai assegnati agli enti per "i noti blocchi dei mutui della Cassa DD.PP.". La citata deliberazione teneva conto delle due aree a rischio ambientale esistenti nella regione, (Burana Po Volano e Conoidi), approvate interinalmente e dopo l'entrata in vigore della legge n. 67 del 1988.

In conclusione, parte della pianificazione delle opere finanziate con mutui della Cassa DD.PP. è contenuta nella prima nota sopra citata.

---

[114] L.r.n. 15 del 30/3/95, n. 14 del 7/5/96.

[115] P.T.T.A. in seguito.

[116] Deliberazione n. 1266 del 16/12/1992.

Parte nel P.T.T.A.1994-96, che riprende vecchi progetti e ne finanzia di nuovi con i mutui non concessi, anche con il citato art. 8 comma 4 della legge 195/91. Tale ulteriore impulso sarebbe da collegare, secondo la regione, all'entrata in vigore del d.l. 21/7/1992 n. 344[117].

Questo prevedeva che, al fine di garantire l'attuazione dei progetti finanziati dall'art. 17, comma 18 della legge n. 67 del 1988, le regioni, previa diffida e messa in mora, si sostituissero agli enti titolari dell'esecuzione delle opere, che non avevano provveduto, entro i termini fissati dalle suddette norme di finanziamento, al completamento e all'avvio delle opere medesime.

Veneto

Dopo l'approvazione del piano regionale di risanamento acque[118], è seguita una nota di segnalazione del Presidente della Regione Veneto al Ministero Ambiente, in data 20/12/89.

In essa, ad integrazione e modifica di una precedente nota n. 205/89 dell'11 luglio 1989, s'indicavano, in via definitiva come destinatari dei finanziamenti ai sensi della legge n. 67 del 1988, art. 17, i comuni di: Adria, Badia Polesine, Bagnolo di Po, Canda, Contarina, Crespino, Lendinara, Porto Tolle, Rovigo, S. Martino di Venazze, Villadose, per una richiesta totale di 30 miliardi di mutui.

Da un successivo controllo, compiuto recentemente, stando a quanto comunicato alla Regione Veneto da parte della Cassa DD.PP., è emerso che sono cambiati sia i comuni destinatari dei mutui che i singoli limiti d'importo.

Infatti, tra i destinatari non compaiono più i comuni d'Adria, Bagnolo di Po, Contarina, S.Martino di Venazze.

Analogamente a quanto avvenuto nell'Emilia, la programmazione iniziale sarebbe quindi stata modificata dalle successive contenute nei piani settoriali.

Questo, anche in conseguenza delle decisioni adottate in sede di concessione mutui da parte della Cassa DD.PP., e dei provvedimenti normativi prorogranti i finanziamenti sulla base della richiamata legge n. 67 del 1988, o di finanziamento della stessa fattispecie concreta (art. 8 legge 195/91).

1.3.1.5 Fonti di conoscenza e risultati dell'indagine

Cassa Depositi e Prestiti

Dagli elenchi di quest'ultima si sono ricavati i comuni, che hanno fruito dei finanziamenti previsti dalla legge n. 67 del 1988 e della successiva legge di rifinanziamento n. 195 del 1991.

Occorre far presente che se il tipo di iniziativa è qualificata per tutti come impianti di depurazione, dalla documentazione inviata dai dieci comuni beneficiari del finanziamento, risulta che solo cinque hanno programmato lavori riguardanti gli impianti

[117] Peraltro non convertito per mancata approvazione della legge da parte della Camera dei deputati, come risulta dal comunicato in G.U. 16/9/1992 N. 218.

[118] In b.u regione Veneto, n. 66 del 1/12/1989.

medesimi, cioè Copparo, Finale, Fratta Polesine, Lendinara, Porto Tolle.

COMUNE	*ENTITA' MUTUO*	*EROGAZIONI*[119]
GORO (FE)	750.000.000	750.000.000
LENDINARA (RO)	1.500.000.000	136.461.156
PORTO TOLLE (RO)	1.000.000.000	23.243.053
VILLADOSE (RO)	1.000.000.000	107.960.503
CAVARZERE (VE)	1.290.000.000	80.173.245
S. GIOVANNI IN PERS. (BO)	2.116.000.000	164.681.155
CONSORZIO ACOSEA (FE)	9.000.000.000	1.043.195.750
FINALE EMILIA (MO)	625.000.000	32.105.576
MEZZANI (PR)	675.000.000	58.838.170
CONSORZIO AGAC (RE)	2.400.000.000	8.178.235
FRATTA POLESINE (RO)	1.000.000.000	NESSUNA
CAVARZERE (VE)	710.000.000	NESSUNA
COPPARO (FE)	750.000.000	NESSUNA
CONSORZIO ACOSEA (FE)	3.000.000.000	NESSUNA
TOTALI	**25.066.000.000**	**2.404.836.843**

[119] Situazione al 28/2/1997.

Tempi

Secondo i dati forniti dalla Cassa DD.PP dunque, la concessione dei mutui, a distanza di oltre nove anni dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 1988 e a distanza di oltre sei dalla legge 195/91, sarebbe limitata ad un quarto dello stanziamento previsto originariamente, mentre l'erogazione non arriverebbe ad un decimo del medesimo.

Al fine di appurare la ragione del fenomeno, si è provveduto ad inviare ai comuni delle richieste istruttorie, volte ad accertare:

1) *nel caso di nessun'erogazione:*

- precisare le rate di mutuo nel frattempo rimborsate e i provvedimenti che l'ente locale ha inteso adottare;

2) *nel caso di erogazioni limitate:*

- le motivazioni del limitato utilizzo dei finanziamenti concessi
- l'ammontare delle rate d'ammortamento di mutuo nel frattempo maturate
- il tipo d'impianto di depurazione adottato
- se fossero in corso dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

3) *nell'unico caso in cui l'erogazione risulta corrispondente all'intero importo del mutuo:*

conoscere i costi ed i tempi di realizzazione dei lavori, nonché le procedure di scelta del contraente, i finanziamenti concorrenti, la data di entrata in funzione dell'impianto, gli effetti di ricaduta nel territorio del comune dichiarato a rischio ambientale e notizie circostanziate se l'impianto non risultasse ancora attivato.

Non tutti i comuni interpellati hanno risposto; il comune di Goro non ha risposto, nonostante avesse completato l'opera; tuttavia si è appreso che non di depuratore si tratta, bensì di lavoro di risanamento argine del Po di Goro.

Il quadro emergente dalle risposte risulta riassunto nella seguente tabella:

Comune	*Mutuo concesso*	*Data concessione*	*Capitale erogato*	*Motivo limitata o nulla erogazione*	*Tipo iniziativa*	*Residui passivi*
Cavarzere	1.290 + 710	29/2/96 c.s.	80,173 nessuno	spese tecniche+rinn. licitaz.priv.	staz. soll.to acque piovane e colleg. fognatura	1.919,826 (95,99%)
Copparo	750	29/2/96	nessuno	difficoltà esperim.to gara	adeguamento depuratore	750 (100%)
Finale Emilia	625	4/12/95	32,105	carenze organizz. e problemi log..istici	real..ne impianto trecento ab. equivalenti	592,894 (94,86%)
Fratta polesine	1.000	11/6/96	nessuno	contratto stipulato solo in data 2/7/97	Impianto fitodepurazione	
Lendinara	1.500	8/5/96	136,461	op. depurat. consegn. in data 22/10/96	lav. di ristr. e pot. depurat.+interv..fognature	1.363,538 (90,90%)
Mezzani	675	3/4/96	58,838	mutuo conc. il 3/4/96 op. cons. il 20/7/96	serbatoio a servizio rete idrica	616,162 (87,16%)
S. Giovanni in Persiceto	2.116	18/10/96	167,534	mutuo conc. a ottobre del 1996	costr. fogn. raccolta acque nere terr. comm.	1.951,318 (92,21%)
Porto Tolle	1.000	8/5/96	23,243	mutuo conc. l'8/5/96 gara espl.il 7/9/96	ristr. e ampliam. impianto depurazione	976,756 (97,67%)
Villadose	1.000	25/1/96	109,546	perizia di variante per "danni" a privati	realizz. fogn. nera e costr. imp sollevamento	
	9.956	Decorrenza media conc.ne m.11,5	377,646			2.928,074

Comuni senza erogazioni

Iniziando l'analisi dai comuni senza erogazioni si nota, innanzi tutto, che la data di concessione del mutuo da parte della Cassa DD.PP. non è anteriore al 1996 inoltrato. E' solo dall'inizio di quell'anno quindi che i tempi dell'azione amministrativa decorrono a carico dell'ente locale.

Per quanto concerne la domanda se vi siano state rate di ammortamento mutui a carico dello Stato maturate nel frattempo, la risposta è negativa da parte dei comuni di Cavarzere e Fratta Polesine, mentre nulla precisa al riguardo il comune di Copparo. Circa l'oggetto dell'azione amministrativa, il comune di Cavarzere precisa innanzitutto che non è prevista la realizzazione di alcun depuratore, bensì una stazione di sollevamento per acque piovane in grado di separare le acque di prima pioggia destinate alla bonifica dei reflui fognari da convogliare all'impianto di depurazione esistente.

Riferisce inoltre che, essendo l'aggiudicazione dei lavori al Consorzio Ravennate avvenuta il 20/9/96, il primo S.A.L. è datato 6/1/97; la somma per la somministrazione del pagamento è stata richiesta il 6/2/97, come anche, in data 20/2/97, quella per l'anticipazione contrattuale. Non s'intravedono ragioni per discostarsi dalla conclusione dell'ente, secondo il quale i lavori sono in corso d'esecuzione e stanno procedendo regolarmente.

Il comune di Copparo denuncia difficoltà sopravvenute prima della consegna dei lavori, in data 19/11/96, a causa di una contrastata interpretazione delle norme del bando di gara e, successivamente, per un lungo periodo di maltempo che ha rallentato la fase d'avvio dei lavori stessi, iniziati intorno alla fine di febbraio del 1997. La patologia denunciata si inquadra comunque nell'ambito delle vicende consuete negli appalti pubblici, considerato l'intervallo intercorso fra la data di concessione del mutuo e quella d'inizio lavori, che si aggirerebbe intorno all'anno. Ciò che suscita perplessità è il motivo per cui nulla precisa il comune medesimo circa l'ammortamento delle rate di mutuo nel frattempo rimborsate.

Analogamente, nessuna osservazione può essere mossa circa i tempi comunicati dal comune di Fratta Polesine, al quale il mutuo è stato concesso in data 11/6/96 e dal quale il contratto con l'impresa aggiudicataria è stato stipulato l'11/3/97 dopo licitazione privata.

In conclusione, per questa categoria di enti non è possibile alcuna particolare valutazione sui ritardi derivanti dai tempi d'esecuzione, considerato che essa, per tutti e tre, è ancora in fase iniziale.

Comuni con erogazioni inferiori al 20%

Per gli altri comuni, la valutazione sui tempi non si discosta di molto da quella sopra espressa, tenuto conto che la decorrenza media della concessione rispetto all'inizio lavori - dove hanno avuto luogo - è inferiore all'anno.

Di questi, un solo comune ha previsto la realizzazione di un impianto con una potenza pari a trecento abitanti equivalenti, ed è quello che, avendo ottenuto il mutuo da più tempo, ha denunziato ritardi per carenze organizzative e problemi logistici. L'ente prevede sin da ora ritardi nel completamento, ma fa presente che non vi sarebbero danni

a carico dello Stato in quanto, pur essendo il mutuo concesso dal 4/12/95, l'ammortamento decorre dal 1997 con rate semestrali a scadenza 30/6 - 31/12.

Il comune di Lendinara fa sapere che la Cassa DD.PP. ha concesso il mutuo in data 8/5/96, che i lavori sono stati consegnati il 22/10/96 con durata 240 giorni, e che l'ultimazione è quindi prevista per il 18/6/97.

Il comune di Mezzani comunica che, oltre all'anticipazione del 10%, sono state liquidate solo le spese tecniche e sono in fase d'approvazione gli atti del I S.A.L. per l'importo di lire 111.113.708. Il rateo di mutuo maturato, ammonterebbe a tre mensilità del rateo annuale, pari a lire 18.485.968.

Il comune di S.Giovanni in Persiceto, ricostruito minuziosamente l'iter dell'appalto, dimostra che il termine concesso dal CIPE per esperire la procedura, è stato rispettato.

Conclude nel senso che le ragioni del limitato utilizzo del mutuo sono dovute al tempo necessario all'aggiudicazione dell'appalto. Nessuna rata è maturata prima del 1/1/97.

Il comune di Porto Tolle svolge anch'esso un resoconto minuzioso delle fasi d'aggiudicazione dell'appalto; i lavori sono stati consegnati all'impresa appaltatrice in data 4/3/1997 e l'unica richiesta di somministrazione fondi è per le competenze tecniche.

Il comune di Villadose infine, riferisce che si è resa necessaria una perizia di variante per danni a privati, per cui si è impegnato il bilancio del comune in data 6/12/1996 per l'esproprio. La prima rata di ammortamento, di lire 109 milioni, è imputata al 1997.

Per valutare compiutamente i tempi, è imprescindibile comparare le fasi, dalla programmazione regionale, attraverso la concessione del mutuo, fino all'inizio dei lavori.

I dati ricavati dall'analisi sono così riassumibili:

Comune	*Data programma*	*Decorrenza mutuo*	*Inizio lavori*
Cavarzere	N.D.[120]	29/2/96	non iniziati -fine '96
Copparo	25/11/94	29/2/96	19/11/96
Finale Emilia	25/11/94	4/12/95	fine '96-inizio '97
Fratta Polesine	N.D.	11/6/96	2/4/97
Lendinara	27/1/95 (PTTA94-96)	8/5/96	22/10/96
Mezzani	25/11/94	3/4/96	fine '96
S. Giovanni in Persiceto	25/11/94	18/10/96	11/2/97
Porto Tolle	20/12/89	8/5/96	4/3/97
Villadose	20/12/89	25/1/96	N.D.

E' evidente che i tempi intercorrenti dalla programmazione regionale alla concessione del mutuo sono più lunghi del periodo intercorrente da quest'ultimo all'inizio dei lavori.

La prima delle fasi descritte, infatti, nel migliore dei casi supera abbondantemente l'anno, ma presso alcuni comuni veneti raggiunge anche i sei anni dalla prima nota di segnalazione al Ministero dell'Ambiente. Il caso in cui dalla data di concessione del mutuo fino all'inizio dei lavori intercorre un periodo di tempo superiore all'anno è eccezio-

[120] Il comune non risulta inserito nella prima nota di segnalazione della regione al M.A..

nale rispetto alla media, che si aggira intorno ai sette mesi, con punte massime di un anno e minime intorno ai quattro mesi.

Le frazioni di tempo dalla data di inizio lavori in poi non appaiono particolarmente significative, se non nei casi espressamente indicati sopra descritti, per le patologie riferite dagli stessi comuni.

I modi

Su dieci iniziative nove sono state affidate ad imprese con gara d'appalto, per una è in corso la prequalificazione delle ditte per svolgere la licitazione privata.

Per quanto concerne, in particolare, gli impianti di depurazione, in corso di realizzazione o adeguamento presso i comuni di Copparo, Finale Emilia, Lendinara, Porto Tolle, un comune specifica che la gara è stata svolta con il sistema della licitazione privata (Lendinara) e un comune col sistema del pubblico incanto (Porto Tolle). Gli altri più genericamente riferiscono trattarsi di gara d'appalto.

Vale la pena segnalare il sistema di pubblicizzazione seguito dal comune di S. Giovanni in Persiceto; il bando di gara è inserito anche in VIDEOTEL, nel sistema informativo sugli appalti pubblici istituito dalla regione Emilia e Romagna, denominato "progetto SITOP", al quale si può accedere anche attraverso il sistema informativo delle Camere di Commercio dell'Industria e dell'Agricoltura.

Anche se il sistema non ha alcun valore giuridico è efficace, in quanto raggiunge un numero ragguardevole d'imprese.

I costi

In fasi come quelle in cui si trova la realizzazione dei depuratori in esame, non è possibile, tanto meno sulla base dei progetti, fare una comparazione di costi.

I confronti possibili si restringono ai rapporti (espressi in percentuale) fra le fasi iniziali o prodromiche dello stesso genere già svolte, e la previsione del costo complessivo, ovviamente con tutte le riserve su una previsione di quest'ultimo.

Le sole spese che, allo stato, risultano liquidate dai comuni presso i quali sono in corso iniziative sui depuratori sono quelle tecniche di progettazione esecutiva.

Escludendo dal novero di tali comuni Copparo e Fratta Polesine, presso i quali non c'è, all'epoca della risposta[121] alcuna erogazione, restano Finale Emilia, Lendinara e Porto Tolle, presso i quali si è provveduto a definire il prezzo di aggiudicazione dell'opera e ad enucleare le spese tecniche sopra citate, il cui rapporto risulta il seguente:

Comune	*Costo previsto*	*Spese tecniche e prog.ne esecutiva*	*Percentuale*
Finale Emilia	625.000.000	32.050.000	5,1%
Lendinara	1.000.000.000	40.991.000	4,1%
Porto Tolle	728.901.780	23.243.000	3,2%
Media			4,13%

[121] Maggio 1997.

Rispetto alla percentuale media risulta quindi uno scostamento massimo di maggiore spesa presso il comune di Finale Emilia, e di minore spesa presso il comune di Porto Tolle.

Efficienza ed efficacia

Per poter ricavare degli indici di efficienza, cioè del conseguimento del massimo risultato con il minimo impiego dei mezzi, occorre poter disporre di almeno un primo risultato e di una serie di dati riguardanti i mezzi, ma, a questo punto delle iniziative, è impossibile qualsiasi valutazione del primo, né si dispone d'informazioni sui secondi.

Per quanto riguarda l'efficacia, vale a dire il rapporto tra risultati previsti e risultati realizzati, per tale può intendersi ,allo stato, solo l'esaurimento, in linea con le previsioni, di una fase del procedimento di realizzazione.

Al riguardo, dei tre comuni rimasti, il solo comune di Lendinara non denunzia apertamente dei ritardi rispetto ai tempi previsti.

Economicità

Un parametro possibile per individuare l'economicità, in pratica l'acquisizione delle migliori risorse al minimo costo, è costituito dal costo dell'opera per abitante equivalente. Nella fase attuale si potrebbero comparare, per ogni singola iniziativa, solo la previsione di costo in rapporto al numero di abitanti equivalenti, operazione di scarsa utilità e d'incerto esito.

1.3.1.6 Supplemento d'indagine

E' stata inviata agli enti una seconda richiesta di dati, volta da un lato ad approfondire taluni aspetti della gestione e dall'altro ad allargare il numero dei soggetti. Quest'indagine si è resa necessaria anche per talune discordanze notate negli elenchi dei mutui trasmessi, in epoche diverse, dalla Cassa DD.PP. circa i comuni destinatari del finanziamento statale; per cui si è chiesta conferma diretta agli enti riportati nei vari elenchi, compresi quelli cui era stata inviata la precedente richiesta.

La nota ha riguardato:

1. dati identificativi dell'opera progettata e sue dimensioni;
2. indicazioni sui vincoli gravanti a carico del comune, con riferimento all'esistenza di insediamenti produttivi, nuclei industriali, infrastrutture a rete in costruzione o programmate determinanti la scelta dell'adeguamento o del potenziamento;
3. costo dell'opera da progetto;
4. prezzo d'aggiudicazione dell'opera e/o contrattuale;
5. procedura seguita per l'affidamento dell'esecuzione dell'opera;
6. data d'inizio dei lavori;
7. data prevista per la conclusione delle opere;
8. importo perizie di variante e suppletive;
9. pagamenti eseguiti al 31 dicembre 1996;

10. percentuale di scostamento alla data di ricevimento, dei costi effettivi da quelli previsti (con indicazione sommaria delle motivazioni);
11. costo finale previsto a conclusione delle opere;
12. eventuali adeguamenti tariffari intercorsi per il servizio di depurazione al fine di assicurare gradualmente la copertura dei costi d'esercizio;
13. indicazioni circa le previsioni dei costi dell'installazione e quella dell'economia derivanti da riduzioni nei consumi energetici e dai ricavi dei sottoprodotti;
14. percentuale di copertura dei costi prevista tramite ricavi da prodotti della depurazione e adeguamenti tariffari.

I risultati sono descritti nell'unito prospetto, che indica i soli comuni che hanno fornito risposta, dieci in tutto[122] di cui sei in Emilia e Romagna, (Carpi, Comacchio, Copparo, Ferrara, Mezzani - per due iniziative[123]- Reggio Emilia) e quattro nel Veneto (Badia Polesine, Rovigo - due iniziative - Porto Tolle e Villadose - due iniziative -).

[122] Alla fine di maggio del 1997.

[123] Il comune di Mezzani, che nella prima risposta aveva dichiarato di aver ottenuto il finanziamento per un impianto di depurazione, nella seconda chiarisce che l'iniziativa consiste in un serbatoio idrico al servizio della rete acquedottistica comunale, in quanto tale escluso dal prospetto.

Indagine di controllo sulla realizzazione d'impianti di depurazione *(art.17, c 18, l 67/1988)* : **Regione Emilia Romagna**

(i dati nelle colonne c), d), h), i), m) ed n) sono indicati in milioni di lire)

	dati identificativi dell'opera progettata e sue dimensioni	*indicatori di dimensioni*									procedura seguita per l'affidamento dell'esecuzione dell'opera				data d'inizio dell'opera e data prevista per la conclusione							
		portata acqua trattata	volume prodotto derivante dal trattamento	n. abitanti serviti	n. insediamenti produttivi collegati	n. addetti previsto	altri indicatori	*se presente * vedere nota*	costo dell'opera da progetto	prezzo di aggiudicazione dell'opera e/o contrattuale (con iva)	asta pubblica	licitazione privata	appalto concorso	trattativa privata	inizio	conclus	importo complessivo delle perizie di variante e suppletive	pagamenti eseguiti al 31.12 1996	costo finale previsto a conclusione delle opere	eventuali adeguamenti tariff per il servizio depuraz per assicurare gradualmente copertura costi	*rapporto tra tariffe e costi investimento*	*% copertura dei costi previsti tramite ricavi*
		a1	a2	a3	a4	a5	a6	b	c	d	e1	e2	e3	e4	f	g	h	i	m	n	o	p
1 Copparo	N.I.			210					69	50				X	30/03/89	25/07/89	"	68	68	"	*	*
2 Carpi	Trattamento terziano dell'impianto di depurazione dei Carpi Realizzazione di 2 vasche di pioggia e potenziamento delle 2 esistenti	3820 mc						*	3.500	3.343	X				18/04/96	19/03/97	61	478	3 561	più 10% (vedi nota)	"	*
3 Ferrara	Ampliamento dell'impianto di depurazione e posa di collettori fognari, reti e impianti di sollevamento	35000 mc	16000 mc	156000	83	8		*	40 007	40.007		X			04/02/91	31/12/97	N.R.	29.989	40.980	"	2,9 *	0
4 Reggio Emilia	Lavori di razionalizzazione dei sistemi di captazioni, stoccaggio e distribuzione della risorsa idrica dell'acquedotto di Roncocesi e interconnessione con l'acquedotto di Rubiera	Rubiera 160 l/s Roncocesi 4000 mc					1418 ml	*	2 400	2 093		X			11/04/97	04/11/97	"	8	2 267	N.I.	"	"
5 Mezzani	Opera di completamento risanamento e mantenimento delle acque di scolo e recupero idraulico della Riserva Parma Morta							*	1.200	607	X				20/07/96	13/07/97	"	492	1 144	"	"	"
6 Comacchio	Realizzazione di collettori nel centro storico di Comacchio	0,365 mc		800	0		2000 ml	*	1.250	840	X				02/05/96	06/12/96	"	669	1 128	da 400 a 500 al mc	"	"

LEGENDA: N.I = non indicato; N R = non rilevabile; mc= metri cubi; mc/s = metri cubi al secondo; mc/g = metri cubi al giorno; lt/s = litri al secondo; ml = lunghezza in metri lineari (di rete fognaria, collettori, ecc...)

NOTE:

Copparo: colonna o) è applicata la tariffa massima, colonna p) non risponde

Carpi: colonna b): l'intervento è rivolto all'abbattimento della colorazione residua dei reflui del depuratore dovuta alla consistente presenza di tintorie Questo produrrà un riutilizzo industriale di 2000000 di metri cubi di acqua all'anno; colonna n): solo per gli insediamenti produttivi, colonna p) risponde completa

Ferrara: colonna b): necessità di trattare i liquami . ... provvenienti dall'estensione della rete fognaria cittadina e le acque industriali che hanno recapito nel fiume Po (risanamento del Po e della costa Adriatica) colonna o): rapporto tra il ricavo ottenuto del trattamento dei rifiuti speciali liquidi (lire 1.200.000.000) e il costo finale

Mezzani: colonna b): riduzione sostanze organiche ed eutrofizzanti, ricreare condizioni favorevoli per la rattivazione idraulica ambientale della riserva Parma Morta, garantire maggiori dispon di acqua per irrigare

Comacchio: colonna b): intercettazione degli scarichi fognai della zona est centro-storico dei dei collettori secondari limitrofi non recapitati al collettore fognario principale, colonna n) il canone di depuraz. è ammontato dal 1 gennaio 1997 a lire 500 mc in luogo di lire 400 mc prefissati

Reggio Emilia: colonna b): l'opera è realizzata al fine di consentire un più razionale utilizzo delle risorse dell'acquedotto di Rubiera a favore di quello di Roncocesi, colonna n) i lavori sono appena iniziati

Indagine di controllo sulla realizzazione d'impianti di depurazione *(art.17, c 18, l 67/1988)* **: Regione Veneto**

(i dati nelle colonne c), d), h), i), m) ed n) sono indicati in milioni di lire)

Comune	dati identificativi dell'opera progettata e sue dimensioni	*indicatori di dimensioni*									procedura seguita per l'affidamento dell'esecuzione dell'opera				data d'inizio dell'opera e data prevista per la conclusione							
		portata acqua trattata	volume prodotto derivante dal trattamento	n. abitanti serviti	n. insediamenti produttivi collegati	n. addetti previsto	altri indicatori	se presente * vedere nota	costo dell'opera da progetto	prezzo di aggiudicazione dell'opera e/o contrattuale (con iva)	asta pubblica	licitazione privata	appalto concorso	trattativa privata	inizio	conclus.	Importo complessivo delle perizie di variante e suppletive	pagamenti eseguiti al 31.12.1996	costo finale previsto a conclusione delle opere	eventuali adeguamenti tariff. per il servizio depuraz per assicurare gradualmente copertura costi	rapporto tra tariffe e costi investimento	% copertura dei costi previsti tramite tariffe
		a1	a2	a3	a4	a5	a6	b	c	d	e1	e2	e3	e4	f	g	h	i	m	n	o	p
1 Badia Polesine	Completamento nuovo impianto di depurazione da 12500 a 20 500							*	1 500	vedi nota					"	"	"	"	"	"	"	"
2 Porto Tolle	1) Realizzazione di un tratto di condotta per il convogliamento delle acque nere,2) Trasformazione di un impianto di depurazione e sollevamento di acque nere,3) Ristrutturazione e ampliamento di un impianto di depurazione			7000				*	1.018	867	X				04/03/97	29/12/97	0	41	N.R.	vedi nota	"	"
3 Villadose	Realizzazione delle reti di fognatura nel centro Capoluogo e nella frazione di Canale 14^ Stralcio	0,0094 mc/s		950			2440 ml	N.I.	1 000	710		X			29/07/96	mag-98	0	108	918	vedi nota	"	"
4 Villadose	Realizzazione della rete nera 15^ Stralcio	0,0033 mc/s	45 mc/g	200			1700 ml	N.I.	500	387		X			15/07/96	10/06/97	0	59	462	vedi nota	"	"
5 Rovigo	Progetto A. Costruzione dello scolmatore e del nuovo collettore	900 lt/s	90 lt/s		0		1970 ml	"	900	846				X	31/08/93	06/06/97	85 + IVA	306 + IVA (vedi nota)	900	"	"	"
6 Rovigo	Progetto B. Lavori di collegamento fognatura di un quartiere alla rete del capoluogo	1707 lt/s	6 lt/s	1200				"	779	684		X			25/09/92	29/10/97	77 + IVA	473 + IVA (vedi nota)	779	"	"	"

LEGENDA: N I = non indicato; N R = non rilevabile; mc= metri cubi; mc/s = metri cubi al secondo; mc/g = metri cubi al giorno; lt/s = litri al secondo; ml = lunghezza in metri lineari (di rete fognaria, collettori, ecc .)

NOTE:

Badia Polesine: colonna b). Estensione della rete fognaria a causa dell'insediamento di nuovi nuclei artigianali e industriali, colonna d) l'opera non è stata ancora appaltata per mancanza di finanziamento

Porto Tolle: colonna b): abbattimento dell'azoto e del fosforo in aggregazioni dei vari impianti di depurazione, colonna n): si prevede un maggiore introito di L. 30 000 000 per nuove utenze e un risparmio di L. 20.000 000 dalla dismissione di parte dell'impianto

Villadose (14^): colonna n) lire 170 mc per il servizio di fognatura e lire 500 mc per il servizio di depurazione

Villadose (15^): colonna n) lire 170 mc per il servizio di fognatura e lire 500 mc per il servizio di depurazione

Rovigo (Prog. A): colonna i) l'importo è costituito da 238 milioni + iva per lavori ai quali vanno aggiunti 68 milioni per oneri fiscali competenze danni

Rovigo (Prog. B): colonna i). l'importo è costituito da 451 milioni + iva per lavori ai quali vanno aggiunti 22 milioni per oneri fiscali competenze danni

I dati ricavati dalla indagine suppletiva hanno evidenziato che delle dodici iniziative esaminate cinque consistono in ampliamenti, potenziamenti e adeguamenti d'impianti di depurazione, sei in iniziative di collettamento e risanamento, una in lavori di razionalizzazione e interconnessione di acquedotti. Due delle iniziative precedentemente elencate sono miste e due sono di comuni precedentemente interpellati (Copparo e Mezzani).

E' anche da rilevare che un mutuo, concesso al comune di Badia Polesine, sarebbe relativo ad un'opera mai appaltata per "mancanza di finanziamento" nonostante dai dati della Cassa, risulti un'erogazione per lire 120.400.625.

Il lavoro relativo al consorzio AGAC rientra nelle fattispecie previste nell'art. 8 comma 4 della legge n. 195/91, e non nell'art. 17 comma 18 della legge n. 67 del 1988. Restano quindi da considerare quattro interventi per depurazione, nei comuni di Copparo, Carpi, Ferrara e Porto Tolle.

Rinviando per la descrizione alla lettura dei dati come riassunti nel prospetto, si osserva che per comparare gli stessi occorre trovare un elemento comune, presente, sia pure in diversa misura, in tutte ed ognuna delle iniziative.

Questo, in prima approssimazione, può essere rappresentato dal costo, unito però ad un altro parametro di misurazione che contribuisca a formare la frazione del rapporto. Riservando alla conclusione della trattazione l'esame del depuratore di Carpi, in tre delle quattro iniziative ci si rapporta ad abitante equivalente.

Lo stesso, pur costituendo una misura tecnica, è al tempo stesso un parametro oggettivo della potenza dell'intero impianto, per cui il raffronto può essere così illustrato:

Sede depuratore	*Costo di produzione*	*Abitanti equivalenti*	*Costo per abitante*
Copparo	68.483.740	210	326.113
Porto Tolle	1.018.000.000	7.000	1.454.285
Ferrara	10.471.090.000	156.000	67.122

Rapportando agli abitanti equivalenti il costo del singolo depuratore, risulta più favorevole il rapporto per il comune di Ferrara[124].

Si conferma in tal modo la legge economica che prevede una diminuzione dei costi con l'estendersi della produzione.

Tutti e quattro i comuni si sono preoccupati di sottolineare che i rapporti tra costi di gestione e ricavi non sono stati sottovalutati, sia sotto il profilo degli introiti da prodotti della depurazione, sia sotto il profilo delle economie di gestione, sia sotto il profilo dell'adeguamento tariffario.

Il comune di Copparo, precisa

[124] Il discorso cambia se si dovesse parametrare l'intero costo dell'opera, pari a lire 40.980 milioni infatti in tal caso il costo per abitante sarebbe pari a lire 262.692 per abitante equivalente.

che le tariffe applicate sono al limite massimo di quanto previsto dalla normativa.

Carpi, avendo per obiettivo primario la filtrazione per abbattimento della colorazione residua dai processi industriali delle numerose tintorie presenti, ha posto in essere impianti di filtrazione in grado di restituire, mediante ulteriore affinamento con ozono, acque idonee al riutilizzo industriale, nella misura di due milioni di metri cubi l'anno, con un pari risparmio di acqua potabile, e il risultato economico di una copertura completa dei costi di gestione, anche attraverso programmati adeguamenti tariffari agli insediamenti produttivi (10%).

Porto Tolle prevede per l'incremento di utenze allacciate al nuovo depuratore un maggior introito di lire 30 milioni ed un risparmio di 20 milioni per cessazione dei costi di gestione dell'impianto di Donzella, da dismettere con l'entrata in funzione di Cà Tiepolo.

Ferrara prevede, con l'entrata in funzione del nuovo impianto, di ricavare, dal trattamento dei rifiuti speciali liquidi, la somma di lire 1 miliardo 200 milioni annui, e di non avere quindi necessità di adeguamenti tariffari.

Quello che ancora appare in ombra, è il rapporto tra costi d'investimento e ammortamenti, in una prospettiva di declino del sistema di finanziamento mediante trasferimenti statali.

1.3.2 Il funzionamento degli impianti di depurazione

1.3.2.1 Quadro normativo

La vigente normativa in materia di risorse idriche di cui alla legge 5/1/1994 n. 36, fa obbligo ai comuni di dotarsi di impianti di depurazione o di adeguare quelli insufficienti, mentre riconduce la gestione alla più ampia struttura del servizio idrico integrato.

Sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dalle regioni, i comuni e le province provvedono alla organizzazione del servizio idrico integrato, che ricomprende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acque ad usi civici, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, al fine di garantire la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge n. 142 del 1990.

I rapporti fra enti locali e soggetti gestori dei servizi vengono regolati secondo convenzioni tipo e relativi disciplinari, predisposti dalle Regioni, e comprendono l'affidamento in concessione degli impianti con conseguente trasferimento delle installazioni, delle attività e della passività, degli ammortamenti, nonché del personale e con riscossione della tariffa dovuta dagli utenti.

In questo contesto normativo la Sezione ha ritenuto di inserire, nel programma di controllo di gestione, una indagine specifica volta ad accertare, per un numero limitato di impianti di depurazione nelle regioni Lombardia, Toscana e Campania, le cause di non funzionamento degli impianti stessi protratto per oltre un anno a data odierna.

La scelta ha trovato motivazione anche nei risultati di una rilevazione condotta sull'argomento dall'ISTAT con dati riferiti al 31 dicembre 1993.

La rilevazione, articolata in 12 classi di potenzialità ed in tre classi di tipologia di trattamento, ha evidenziato 980 impianti non in esercizio da più di 12 mesi.

La potenzialità e le tipologie di trattamento trovano definizioni concettuali uniformi nella letteratura scientifica. La potenzialità, rapportata al numero degli "abitanti equivalenti", tiene conto del carico inquinante riferito agli abitanti residenti (60 gr. di BOD5 al giorno) e degli scarichi industriali, mentre la tipologia fa riferimento al procedimento chimico-fisico, che porta alla sedimentazione dei solidi sospesi e ad un parziale abbattimento del carico organico (trattamento primario), alla utilizzazione di processi biologici per la rimozione delle sostanze organiche (trattamento secondario), ad ulteriori stadi depurativi con rimozione dalle acque di scarico dell'azoto e del fosforo (trattamento terziario).

1.3.2.2 Criteri di indagine

La Sezione, nella conduzione dell'indagine, ha trovato notevole difficoltà nell'individuare, in concreto, un certo numero di impianti non funzionanti nelle tre regioni programmate, considerando che la rilevazione dell'ISTAT è coperta dal segreto statistico e che, comunque, si riferisce a risultanze del 1993, temporalmente superate.

Si considera, inoltre, che il nuovo ordinamento, è tuttora in corso di attuazione sia per la definizione degli ambiti territoriali ottimali, sia per l'organizzazione e l'affidamento del servizio idrico integrato. Ne è conseguita una incertezza sulla individuazione delle fonti di informazioni in relazione alla mancanza di un quadro certo degli enti e strutture gestorie, ancora molto frammentate.

Al riguardo si è ritenuto di privilegiare il dialogo con le amministrazioni provinciali sul presupposto che l'art. 5 della legge n. 319 del 10 maggio 1976 (legge Merli), nell'individuare i compiti degli enti territoriali, stabilisce che le provincie provvedano ad effettuare il catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati, nei corsi d'acqua superficiali e che nella delibera del 4/2/1977, il Comitato Interministeriale, con i poteri regolamentari di cui all'art. 3 della stessa legge, ha prescritto la necessità dell'indicazione dell'esistenza, o meno, degli impianti e l'aggiornamento del catasto stesso, mediante l'inserimento per ciascun anno, delle variazioni intervenute.

1.3.2.3 Risultanze dell'indagine

Ciò premesso si espongono le risultanze dell'indagine sulla base delle indicazioni fornite dalle singole provincie delle Regioni interessate.

Regione Lombardia

Provincia di Milano

La Provincia di Milano ha comunicato che nel suo territorio non esistono impianti di depurazione di acque reflue installati ma non in esercizi da oltre un anno.

Sulla funzionalità complessiva del sistema si rileva che mentre il territorio provinciale è quasi interamente coperto da impianti di depurazione gestiti da otto consorzi intercomunali, il Comune di Milano ne è completamente sprovvisto. Per la risoluzione del problema sono state attivate già dal 1980, una serie di iniziative che dovrebbero concludersi con la costruzione di un depuratore a Milano Sud con potenzialità di 1.200.000 AE e di un altro a Nosedo con potenzialità di 1.500.000 AE.

Sta di fatto, però, che i tre più rilevanti corsi d'acqua, il Lambro, il Seveso e l'Olona, mentre a nord e a sud del Comune di Milano vengono salvaguardati dall'inquinamento da un vasto sistema di impianti di depurazione, ricevono un ingente e devastante carico inquinante nell'intersecare il territorio del capoluogo lombardo, con il risultato dell'immissione a sud di acque depurate in corsi d'acqua altamente inquinati.

Provincia di Bergamo

Viene segnalata l'esistenza nel territorio di n. 2 impianti di depurazione acque reflue non in esercizio da oltre un anno.

Trattasi di:

a) impianto ubicato nel Comune di Villa D'Ogna, ente gestore Consorzio Alta Valle Seriana, potenzialità 5.700 AE, costo complessivo di realizzazione lire 777.122.000;

b) impianto ubicato nel Comune di Strozza, ente gestore Comunità Montana Valle Imagna, potenzialità 37.000 AE, costo complessivo di realizzazione lire 4 miliardi;

Da accertamenti diretti presso gli enti gestori è risultato che:

a) l'impianto di Villa D'Ogna non è mai stato collaudato ne è mai entrato in funzione e ciò perché il collettore fognario di adduzione è rimasto incompleto fino al febbraio 1997.

Nel frattempo è stato approvato un progetto di ampliamento che prevede, come prima fase, la prova funzionale dell'impianto esistente.

L'impianto complessivo avrà una potenzialità di 11.500 AE ed un costo di lire 2 miliardi 469 milioni (come da dichiarazione del Presidente del Consorzio);

b) l'impianto di Strozza ha avuto il collaudo statico il 26/11/1996 e, secondo affermazioni acquisite è pronto ad entrare in esercizio da più di un anno, ma, mancano da realizzare i tratti più difficili del collettore principale per i quali si attendono dal Ministero dell'Ambiente finanziamenti necessari.

Provincia di Mantova

La Provincia ha segnalato l'esistenza, nel suo territorio, di n. 2 impianti di depurazione non funzionanti nei comuni di Guidizzolo, Medole, Rivarolo Mantovano e Bigarello.

Da accertamenti diretti presso gli enti gestori è risultato che:

Comune di Guidizzolo - impianto di depurazione del capoluogo.
Potenzialità 2.500 AE - costo complessivo di lire 70 milioni.
L'impianto ha iniziato a funzionare nel 1978, il certificato di regolare esecuzione è solo del 30/12/1991.
Ha cessato di funzionare nel giugno-luglio 1993 "per difficoltà correlate alla qualità e alla estrema diluizione dei reflui";

Comune di Bigarello
Trattasi di impianto con potenzialità di 2.750AE. Il costo complessivo è stato di lire 261.500.000. Il collaudo è avvenuto il 20 luglio 1990.

L'inizio del funzionamento data ben sei anni dopo - ottobre 1996.
Il ritardo dell'avviamento dell'impianto è dipeso dal ritardo nel completamento dei lavori di allacciamento della rete fognaria.
I restanti impianti sono di piccole dimensioni e, quindi, di scarsa significatività.

Provincia di Brescia

La Provincia ha segnalato l'esistenza nel suo territorio di impianti non funzionanti ubicati nei seguenti comuni di: Borno, Ossimo, Cimbergo Tignale, Artogne, Borgo S. Giacomo, Cevo, Saviore dell'Adamello, Pisogne, Dello, Bagolino, Angolo Terme, Niardo, Pian Camuno, Serle.

Da accertamenti diretti presso gli enti gestori è risultato che:

Comune di Borno

Trattasi di impianto di depurazione sito in località Ogna. Potenzialità 2.500 AE, costo complessivo lire 227.857.805 per opere edili più lire 90 milioni per impiantistica. Il collaudo è stato fatto in data 14 maggio 1993.

L'impianto non è mai stato attivato per mancata realizzazione dell'ultimo tronco della rete fognaria.

Comune di Ossimo

Trattasi di impianto di depurazione sito in località Creelone. Potenzialità 500 AE, costo complessivo lire 193.032.758. L'impianto interamente realizzato non risulta ancora collaudato.

Lo stesso potrà iniziare a funzionare solo quando sarà realizzato il collettore di raccolta per il coinvolgimento delle acque di zona.

Comune di Cimbergo

Trattasi di impianto di depurazione sito in località Sottocastello. Potenzialità 1000 AE, costo complessivo lire 125.849.500. Il collaudo è avvenuto il 26/10/1988.

L'impianto non è mai entrato in funzione perché "mai effettuato collegamento dal contatore ENEL al quadro comando e tra il collettore ed il depuratore".

Comune di Tignale

Trattasi di impianto di depurazione sito in località Piovere. Potenzialità 1000 AE., costo complessivo lire 82 milioni. Il collaudo è avvenuto il 29/3/1995.

L'impianto non è mai entrato in funzione in quanto l'ENEL non ha ancora provveduto ad eseguire la fornitura elettrica richiesta.

I restanti impianti sono di piccole dimensioni e, quindi, di scarsa significatività.

Provincia di Sondrio

La Provincia ha comunicato l'esistenza nel suo territorio di un impianto di depurazione, ubicato nel Comune di Tartano, non in funzione da oltre un anno.

Da accertamenti diretti è risultato che trattasi dell'impianto di depurazione ubicato nel Comune di Tartano, frazione Campo, servente oltre questo territorio, la frazione Cà Somvalle del Comune di Forcola.

L'impianto, gestito da quest'ultimo Comune, è stato ultimato nel 1978 ed è entrato in funzione nel 1981 - costo lire 23.550.000 - potenzialità 600 AE.
Ha cessato di funzionare nell'anno 1996 per usura delle apparecchiature e obsolescenza tecnica nel suo complesso.

Necessita di completa revisione ed adeguamento ai nuovi parametri depurativi.
L'Ente gestore ha, in proposito, un progetto in attesa di finanziamento.

Provincia di Varese

La Provincia di Varese ha comunicato di aver accertato il non funzionamento dell'impianto di proprietà del Consorzio Volontario per la tutela, il risanamento e la salvaguardia delle acque del fiume Olona, ubicato nel Comune di Olgiate Olona, avente le seguenti caratteristiche:

a) potenzialità 254.370 A/E;
b) costo dell'opera lire 16.101 milioni;
c) non più funzionante a causa delle alluvioni degli anni 1992-1995;
d) necessità di interventi per lire 3.500 milioni.

Provincie di Como e Lecco

Le Provincie hanno comunicato che nel loro territorio non vi sono impianti che, dopo l'avvenuto collaudo, non siano in esercizio da oltre un anno.

Provincie di Pavia, Lodi e Cremona

Dette amministrazioni non hanno dato riscontro alla richiesta di notizie di questa Corte dei conti.

Regione Toscana

Tutte le Provincie toscane hanno risposto alla richiesta di informazioni affermando che nei loro territori non ci sono impianti rientranti nella casistica individuata dalla Sezione.

La Regione, peraltro, ha già provveduto alla individuazione degli ambiti territoriali ottimali ed alla conseguente formazione di consorzi tra le provincie ed i comuni interessati. Sono in corso le procedure per l'individuazione e l'affidamento, secondo le tipologie della legge n. 142 del 1990, degli enti che dovranno gestire il servizio.

Regione Campania

Solamente le Provincie di Napoli ed Avellino hanno dato riscontro alle richieste della Sezione, e dalle risposte pervenute risulta che solo tre impianti della Provincia di

Napoli hanno una funzionalità ridotta e precisamente: il comune di Agerola e Capri perché in fase di ristrutturazione e il comune di Torre del Greco perché la collocazione nel centro storico non consente di superare le soglie di emissioni sonore e atmosferiche.

Si osserva, tuttavia, che la situazione del sistema depurativo in Campania presenta aspetti così complessi che superano gli obiettivi dell'indagine.

In particolare si ricorda che il piano regionale di risanamento delle acque risale al 1982 e non ha quindi recepito le successive disposizioni statali e comunitarie, né è stata adottata la normativa, sempre regionale, di integrazione e di attivazione del programma degli enti locali. Sotto altro profilo si rileva che ci sono importanti impianti di depurazione di proprietà regionale - in particolare, Napoli ovest, Area Nolana ed Acerra - per i quali l'amministrazione provinciale ha negato l'autorizzazione allo scarico a causa del cattivo funzionamento.

Per l'impianto di depurazione di S. Giovanni a Teduccio, gestito da un consorzio composto da 10 comuni compreso quello di Napoli, la stessa amministrazione provinciale ha negato l'autorizzazione per lo scarico diretto in mare, in quanto le analisi effettuate dalla A.S.L.Napoli I hanno evidenziato valori che eccedono quelli previsti dalla legge.

Nel bacino del Sarno, invece, sono in corso di attuazione radicali interventi di risanamento idrico attraverso una gestione straordinaria ai sensi della legge n.225 del 1992. Si tratta di fattori anomali e concomitanti che, sommati alle parziali risposte delle provincie campane non consentono, al momento, una compiuta valutazione sul funzionamento del sistema di disinquinamento delle acque reflue.

1.3.2.4 Considerazioni finali

Conclusivamente l'indagine, sia pure nel limitatissimo ambito in cui è stato possibile svolgerla, evidenzia che si sta superando un sistema estremamente parcellizzato e di piccole dimensioni di impianti di depurazione delle acque, per effetto della lenta applicazione della nuova normativa che mira a disciplinare il complesso delle risorse idriche per grandi aggregati territoriali ed organizzativi.

Ne consegue che molti piccoli impianti, non più giustificabili da un punto di vista tecnologico ed economico, sono in via di dismissione.

Per quanto il campione indagato sia relativamente modesto, è comunque possibile trarre alcune considerazioni.

Infatti, escludendo i casi, in verità residuali, in cui il non funzionamento trova causa nella obsolescenza dell'impianto, che è evenienza del tutto naturale, le ipotesi di gran lunga più significative in Lombardia riguardano:

- mancata fornitura di energia elettrica da parte dell'ENEL;
- progettazione dell'impianto non adeguata alla quantità e qualità delle acque da depurare;
- inesistenza o inidoneità della manutenzione;
- mancato coordinamento temporale tra la realizzazione delle opere di convogliamento delle acque e di quelle relative all'impianto di depurazione.

Quest'ultima ipotesi è sicuramente la più rilevante.

Per quanto concerne la Campania, invece, non si hanno riscontri sul non funzionamento di impianti, ma emerge un fenomeno di impianti di grandi dimensioni, che per l'accertato cattivo funzionamento comportano rilevanti rischi ambientali.

Al di là dell'oggetto specifico, va rilevato, poi, come l'indagine abbia evidenziato situazioni di discrasia, come quella relativa alla Provincia di Milano, a causa della mancata depurazione delle acque reflue del Comune Capoluogo.

Qui, in effetti, non è stato riscontrato alcun mancato funzionamento di impianti esistenti, bensì la inesistenza di impianti, in uno specifico ambito territoriale, tale da porre in crisi la funzionalità del "sistema" depurativo di un intero bacino

Si è voluto richiamare la predetta fattispecie perché appare emblematica di un modo di operare sicuramente molto lontano da un effettivo "governo" delle risorse ambientali, da tempo auspicato e che ha trovato consacrazione normativa nella recente legge 5 gennaio 1994, n. 36.

Ci si attende, ora, che tale normativa, quando troverà piena attuazione, assicuri il buon "governo" delle risorse idriche e la migliore gestione dei servizi pubblici che utilizzano tali risorse, decidendo come allocare le risorse stesse fra i vari usi attraverso il bilancio domanda-disponibilità, stabilendo come garantire la loro disponibilità quali-quantitativa e i requisiti da rispettare nei vari usi, realizzando le grandi infrastrutture destinate ad assicurare tali disponibilità, stabilendo i ruoli di tutti i soggetti, pubblici e privati e controllando i risultati delle loro funzioni connesse all'uso delle risorse ambientali.

1.4 Realizzazione e potenziamento di impianti sportivi (l.l.65 del 1987 e n. 289 del 1989)

L'anno 1987 si è caratterizzato per un rilancio delle iniziative del Parlamento e del Governo nel settore dello sport.

Le esigenze che hanno occasionato gli interventi, sotto i profili della programmazione delle opere e della pianificazione della spesa, sono state alcune di medio e altre di lungo periodo, determinate le prime dall'allora ormai imminente campionato mondiale di calcio del 1990 e le altre dall'intento di potenziare le strutture sportive nazionali, che divenivano ogni giorno più inadeguate ed obsolete.

Le direttrici su cui i poteri costituiti si sono mossi sono state quindi tre: la prima è stata quella di migliorare, attraverso l'ampliamento, il riattamento e la ristrutturazione, gli stadi delle città destinate ad ospitare gli incontri mondiali di calcio di cui si è detto; la seconda è stata quella di apprestare, attraverso la realizzazione o il riattamento, strutture polifunzionali destinate a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive (settore professionistico); la terza è stata infine quella di promuovere la realizzazione sempre di strutture polifunzionali, ma questa volta intese ad incentivare l'esercizio dell'attività sportiva (settore dilettantistico).

Il d.l. 3 gennaio 1987 n. 2, convertito con modificazioni nella legge 6 marzo 1987 n. 65, da cui tutte le nuove iniziative hanno preso le mosse, ha dettato una disciplina differenziata per i tre ambiti considerati.

Di questa tiene in particolare conto la Sezione nell'avviare analisi e controlli relativi in ordine alla gestione dei diversi interventi da parte degli enti locali interessati.

A tal proposito va anzi subito puntualizzato che, mentre per gli stadi di calcio, la normativa contenuta nella richiamata legge non ha subito sostanziali e determinanti modificazioni, diverso è stato invece l'iter normativo e la fase attuativa per gli altri due settori, per i quali non è stata ancora detta, né può quindi essere detta in questa sede, una parola definitiva.

1.4.1 Gli impianti sportivi destinati ad ospitare gli incontri del campionato mondiale di calcio 1990

A. Profili normativi e finanziari

Per quanto riguarda la realizzazione e il potenziamento degli impianti sportivi (con la sistemazione delle aree di parcheggio e con l'adeguamento delle norme di sicurezza), destinati ad ospitare gli incontri del campionato mondiale di calcio del 1990, il testo normativo sopra richiamato ha statuito che essi dovevano essere attuati secondo un programma predisposto dall'allora esistente Ministro del turismo e dello spettacolo, sulla base delle indicazioni tecniche fornite dal C.O.N.I.. Tale programma, da stilare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 2 del 1987, doveva essere adottato con decreto dello stesso Ministro, previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari di merito (art. 1, comma 3).

Ai fini del finanziamento delle opere e degli interventi, la legge ha previsto inizialmente un duplice sistema di incentivi: a) la concessione di contributi in conto capitale ai comuni interessati, per complessivi 70 miliardi di lire nel triennio 1987-89, con il limite massimo di lire 10 miliardi per ciascun intervento, da erogare con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo d'intesa con il Ministro dei Lavori Pubblici, per l'adeguamento delle infrastrutture connesse e strettamente funzionali agli interventi programmati (art. 1, comma 6); b) l'erogazione di mutui ventennali a totale carico dello Stato, da corrispondere ai Comuni stessi da parte della Cassa depositi e prestiti, fino alla concorrenza di 400 miliardi di lire, con autorizzazione dei necessari connessi limiti d'impegno, per la realizzazione degli interventi (art. 2, comma 1, lett. a).

In applicazione della richiamata normativa, il C.O.N.I. ha fornito le previste indicazioni tecniche, predisposte sulla base di documentazione presentata dalle 12 città designate per ospitare gli incontri dei mondiali di calcio 1990, mentre la II Commissione affari interni della Camera dei Deputati e l'VIII Commissione lavori pubblici del Senato della Repubblica hanno reso i loro pareri, entrambe in data 15 aprile 1987, sul programma all'uopo predisposto.

Detto programma, approvato con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo in data 22 maggio 1987, ha ripartito le disponibilità finanziarie, da erogare sotto forma di mutui ventennali a totale carico dello Stato, secondo la tabella che segue, la quale tiene conto delle somme destinate sia agli impianti sportivi che ai servizi stampa, per i quali ultimi è stato calcolato un intervento medio aggiuntivo di lire 3 miliardi (art.1):

			TOTALE
Comune di Bari	45	3	48 miliardi
Comune di Bologna	24	3	27 miliardi
Comune di Cagliari	16	3	19 miliardi
Comune di Firenze	30	3	33 miliardi
Comune di Genova	40	3	43 miliardi
Comune di Napoli	40	3	43 miliardi
Comune di Milano	40	3	43 miliardi
Comune di Palermo	22,5	3	25,5 miliardi
Comune di Torino	30,6	3	33,6 miliardi
Comune di Udine	9	3	12 miliardi
Comune di Verona	14,5	3	17,54 miliardi
C.O.N.I. per lo stadio Olimpico di Roma	40	8	48 miliardi

Per quanto concerne poi la concessione dei contributi in conto capitale, sempre per la realizzazione di opere infrastrutturali connesse all'intervento come sopra programmato, ha disposto il decreto del Ministro per il turismo e dello spettacolo 20 giugno 1987, che ha ripartito la disponibilità finanziarie esistenti fra i soggetti destinatari per gli anni 1987, 1988 e 1989 secondo la tabella di cui appresso:

	1987	1988	1989	Totale
Comune di Bari	1	3,15	2,85	7 miliardi
Comune di Bologna	00,8	2,25	1,95	5 miliardi
Comune di Cagliari	00,8	2,25	1,95	5 miliardi
Comune di Firenze	00,4	1,35	1,25	3 miliardi
Comune di Genova	1	3,15	2,85	7 miliardi
Comune di Napoli	00,8	2,25	1,95	5 miliardi
Comune di Milano	00,8	2,25	1,95	5 miliardi
Comune di Palermo	00,3	0,7	0,5	1,5 miliardi
Comune di Roma	11,2	3,6	3,2	8 miliardi
Comune di Torino	11,5	4,55	3,95	10 miliardi
Comune di Udine	1	3,15	2,85	7 miliardi
Comune di Verona	00,4	1,35	1,25	3 miliardi

Un ulteriore intervento finanziario, in vista dello svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990, per la realizzazione di iniziative volte allo sviluppo, razionalizzazione, adeguamento, ammodernamento e informatizzazione di strutture turistiche e ricettive, è stato disposto con il d.l. 4 novembre 1988 n. 465, convertito con modificazione dalla legge 30 dicembre 1988 n. 566.

Sulla base della detta legge è stato emanato, fra gli altri, il decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo 24 febbraio 1989, riguardante il piano di interventi straordinari per la realizzazione dei servizi tecnologici specificamente connessi allo svolgimento dei menzionati campionati mondiali di calcio.

Con l'art. 2 del richiamato decreto è stato approvato, ai fini della realizzazione degli interventi previsti, il seguente piano finanziario di assegnazione ai Comuni sede dei

detti campionati, da attuare attraverso la concessione di mutui ventennali con ammortamento a carico del bilancio dello Stato da parte della Cassa depositi e prestiti:

Comune di Bari	sino a milioni	2.800
Comune di Bologna	"	1.800
Comune di Cagliari	"	1.400
Comune di Firenze	"	2.800
Comune di Genova	"	1.400
Comune di Napoli	"	4.200
Comune di Milano	"	5.800
Comune di Palermo	"	1.400
Comune di Torino	"	4.200
Comune di Udine	"	1.400
Comune di Verona	"	1.800
C.O.N.I. per lo stadio Olimpico di Roma	"	6.000

B. L'attività istruttoria della Sezione

Per l'avvio della programmata analisi la Sezione si è data carico dell'acquisizione di una serie di elementi e di dati conoscitivi necessari alla verifica e valutazione delle ricadute dei finanziamenti pluriennali, particolarmente sul versante degli enti locali, riservandosi di attivare in seguito - ove ritenuto utile - ulteriori indagini ed accertamenti anche diretti.

Si è chiesto innanzi tutto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ripartizione impiantistica sportiva - di far conoscere gli apporti tecnici ed i pareri forniti dal C.O.N.I.

Si è chiesto altresì di trasmettere i verbali e le relazioni delle Commissioni di collaudo nonché della Commissione di vigilanza.

Si è domandato ancora alla Cassa depositi e prestiti di far pervenire i tabulati relativi ai mutui erogati ai Comuni ed in genere ai soggetti giuridici destinatari delle provvidenze previste dalla legge in esame.

Si sono infine invitati i comuni ed il C.O.N.I. a far conoscere se gli interventi previsti e finanziati erano stati realizzati o, in mancanza, le cause della mancata realizzazione, totale o parziale; in caso di risposta positiva, si è chiesto altresì di comunicare i costi, modi e tempi di realizzazione delle opere, nonché ulteriori notizie in ordine alla gestione ed utilizzo delle opere stesse, ai relativi costi e ricavi, con puntualizzazione del grado di copertura da proventi e dell'eventuale incidenza degli oneri sostenuti a carico del bilancio degli enti beneficiari.

Finora non è pervenuta alcuna risposta in ordine alle prime due tipologie di quesiti rivolti; ciò è con ogni evidenza da connettere all'avvenuta soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo ed alle difficoltà incontrate dagli organismi che al medesimo sono succeduti, in atto allocati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella ricerca, catalogazione e riordino della documentazione richiesta, anche se - per le vie brevi - sono stati forniti affidamenti sulla sollecita trasmissione dei dati conoscitivi che sarà stato possibile reperire a seguito delle ricerche già avviate.

La Cassa depositi e prestiti ha invece inviato i tabulati e la documentazione relativi ai mutui ventennali concessi. Dagli atti fatti pervenire risulta che detto Istituto, a seguito di richiesta degli enti beneficiari, ha erogato mutui ventennali, ovviamente a totale carico dello Stato, per gli impianti indicati nelle tabelle che precedono.

Dei Comuni interpellati hanno finora risposto quelli di Bologna, Genova, Torino, Udine e Milano.

Dai primi dati pervenuti, forniti per grandi aggregazioni e quindi scarsamente significativi, ove si eccettui il comune di Bologna, è emerso anzitutto la necessità di ulteriori integrazioni e di particolari approfondimenti, che sono stati già avviati dalla Sezione con richiesta di specificazioni. Ciò comporta la possibilità di evidenziare in atto soltanto solo le prime limitate indicazioni.

Tra queste emerge la diversità delle procedure contrattuali seguite per l'affidamento delle opere.

I comuni di Bologna e Genova hanno attivato il sistema della trattativa privata, mentre il comune di Torino ha fatto ricorso ad una concessione di progettazione, costruzione e gestione con la S.p.A. dell'Acqua Marcia, che si è addossata la metà dei costi delle opere (L. 30.090.000.000), quale contropartita per la concessione della gestione trentennale dello stadio delle Alpi; i Comuni di Udine e di Milano si sono invece avvalsi della licitazione privata ex art. 1 legge n. 14 del 1973.

In tema di gestione degli impianti, dopo lo svolgimento del campionato mondiale di calcio, è emerso che il tasso di utilizzazione degli impianti stessi varia sensibilmente da città a città mentre - per quel che attiene ai costi di gestione diretta ed indiretta (ovviamente Torino esclusa) - questi non trovano adeguata copertura nei proventi realizzati.

Per quanto riguarda Milano, l'Amministrazione comunale si è limitata a precisare che l'impianto è stato dato in concessione a terzi, senza aggiungere altro.

Delle ulteriori risultanze dell'analisi avviata, in ordine alla gestione degli stadi da parte degli enti proprietari, si terrà conto in sede di predisposizione del prossimo programma di attività della Sezione.

1.4.2 Strutture sportive polifunzionali

A. Profili normativi.

Complessa si presenta la problematica, tuttora non esaurita, relativa alle strutture polifunzionali destinate sia a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive che a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva in genere.

1, lett. b) e La materia, inizialmente regolata dal d.l. n. 2 del 1987 convertito nella legge n. 65 del 1997, ha in seguito formato oggetto di ulteriori interventi normativi, determinati, come meglio si vedrà, oltre che dalla necessità di rifinanziamento della spesa, da una pronuncia della Corte Costituzionale.

La legge n. 65 del 1987 citata, dopo aver individuato le finalità da perseguire all'art. 1 comma c), disponeva al comma 4 che gli interventi previsti dovevano essere realizzati dai comuni e loro consorzi, dalle comunità montane e dalle province secondo programmi approvati entro il 31 maggio di ogni anno con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo. I programmi dovevano essere formulati sulla base di criteri e parametri ispirati alle necessità di riequilibrio territoriale, anche in riferimento alle diverse discipline sportive, definiti dal Ministro del turismo e dello spettacolo dopo aver sentito il

parere tecnico del C.O.N.I. e trasmessi al Parlamento per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari e infine adottati con decreto del medesimo Ministro.

Per il successivo comma 5, i programmi dovevano essere elaborati da un apposito Comitato, presieduto dal Ministro del turismo e dello spettacolo, sentite le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché l'A.N.C.I. e l'U.P.I.. Era previsto anche che l'anzidetto Ministro dovesse presentare, entro il 31 maggio di ogni anno, al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione del programma predisposto negli anni precedenti.

Con l'art. 2, comma 1, 1 bis e 1 ter, la Cassa depositi e prestiti e l'Istituto per il credito sportivo risultano autorizzati a concedere, per le finalità di cui alle lettere b e c comma 1 dell'art. 1 della legge n. 65 del 1987 rispettivamente, la prima, mutui ventennali, a totale carico dello Stato, ai Comuni e loro consorzi, alle Comunità montane e alle province, e il secondo mutui decennali, assistiti dal contributo statale, in ragione del 4% annuo rapportato all'onere di ammortamento per capitale ed interessi, agli enti pubblici locali e agli altri enti pubblici che intendessero realizzare impianti sportivi nonché alle federazioni sportive nazionali riconosciute dal C.O.N.I., alle società ed associazioni sportive aventi personalità giuridica e riconosciute dal C.O.N.I., agli enti di promozione sportive aventi personalità giuridica e riconosciute dal C.O.N.I., alle società ed associazioni sportive affiliate ai predetti enti di promozione sportiva, costituite senza fine di lucro, aventi personalità giuridica e ad ogni altro ente morale che persegua, in conformità della normativa che lo concerne, sia pure indirettamente, finalità ricreative, sportive senza fini di lucro.

Per favorire l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, lett. c) (strutture polifunzionali volte a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva) era prevista dall'art. 2 comma 2 la concessione in favore dei soggetti da ultimo indicati di un contributo in conto capitale nella misura massima del 50% della spesa da sostenere.

Con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo 22 maggio 1987, successivamente modificato, furono adottati i criteri ed i parametri previsti dall'art. 1, comma 4, della legge n. 65 del 1987, ma essi ebbero vita breve perché, a seguito di giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale con ricorsi dei Presidenti delle Giunte provinciali di Bolzano e di Trento e della Giunta regionale della Lombardia, notificati il 4 aprile 1987 e depositati in cancelleria rispettivamente l'8, il 9 e il 14 aprile 1987, la Corte costituzionale, con sentenza 26 novembre - 17 dicembre 1987 n. 517, dichiarò l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 6 marzo 1987 n. 65.

A seguito della sentenza, è stato emanato il d.l. 2 febbraio 1988 n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 21 marzo 1988 n. 92, che ha apportato modifiche ed integrazioni al d.l. n. 2 del 1987, convertito dalla legge n. 65 del 1987.

In particolare, per quanto qui interessa:

è stata sostituita la lettera b) del comma 1 dell'art. 1, nel senso di precisare che la realizzazione degli impianti sportivi ivi considerati è intesa "a soddisfare, con strutture polifunzionali, le esigenze delle attività agonistiche riferite a campionati delle diverse discipline sportive aventi carattere di programmaticità e competitività organizzata secondo criteri di ufficialità" (art.1 comma 2);

sono stati sostituiti i commi 4 e 5 dell'art.1, nel senso di precisare che gli interventi di cui alla richiamata lettera b non riguardano gli enti pubblici del settore ricadenti

nel territorio delle province autonome di Trento e Bolzano; che, per la definizione dei "criteri e parametri" di cui si è sopra detto, deve essere sentito anche il parere tecnico del Comitato di coordinamento per la programmazione dell'impiantistica sportiva, composto dal Ministro del turismo e dello spettacolo, che lo presiede e dai presidenti delle giunte regionali o loro delegati e supportato da un ufficio di segreteria paritetica dello Stato - regioni e che il detto comitato esprime il proprio parere anche sul piano di riparto dei fondi stanziati per gli interventi di cui alla ripetuta lettera b), tra le regioni, predisposto della commissione tecnica che ha sostituito il comitato previsto dalla precedente normativa, chiamata ad elaborare inoltre i programmi su basi regionali in una composizione allargata all'assessore competente della regione cui si riferisce il singolo programma, la sommatoria dei quali costituisce "il piano nazionale del settore" (art.1, comma 3 e art. 3);

la Cassa DD.PP. è stata autorizzata a concedere mutui ventennali a totale carico dello Stato ai comuni e loro consorzi, alle comunità montane e alle province per gli interventi di cui all'art.1, comma 1, per quanto riguarda la lett.b) sulla base dei programmi regionali di cui si è sopra detto e di quelli predisposti dalle province autonome di Trento e Bolzano e per quanto concerne la lett. c) sulla base di programmi predisposti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (art.1, comma 4);

l'Istituto per il credito sportivo è stato autorizzato a concedere mutui decennali assistiti dal contributo non solo statale, ma anche regionale o dalle province autonome di Trento e Bolzano per gli interventi di cui alle ricordate lett. b) e c): contributo erogato per quanto riguarda la lett.b), sulla base delle norme contenute nei commi 4 e 5 dell'art.1 come sopra modificati e fissato nella misura del 5,50% sull'ammontare del mutuo riconosciuto ammissibile con il programma approvato, da corrispondere in dieci rate annuali direttamente all'istituto mutuante (art.1, comma 5);

le somme destinate ai contributi indicati al precedente punto per le finalità di cui alle lett. c), sono ripartite tra le regioni con decreto ministeriale emanato su parere conforme del Comitato di coordinamento per la programmazione dell'impiantistica sportiva, con riserva di una quota alle società sportive che ne facciano richiesta per le esigenze degli impianti destinati ad attività agonistiche di cui alla lett. b e della quota spettante alle province autonome di Trento e di Bolzano, detratto il 2% destinato alla copertura di eventuali inadempienze da parte di soggetti privati beneficiari del contributo (art.1, comma 6);

il Ministro del turismo e spettacolo, ai fini dello sviluppo e del riequilibrio territoriale e tipologico in ambito regionale degli impianti di cui alle lett. c), determina, con proprio decreto da emanarsi su parere conforme del comitato di coordinamento per la programmazione dell'impiantistica sportiva, le somme spettanti a ciascuna regione, a valere sui limiti di impegno previsto dall'art. 2, comma 1 bis, della legge n. 65 del 1987, per la realizzazione dei programmi da redigersi a cura delle regioni; assegna alle province autonome di Trento e Bolzano le somme loro percentualmente spettanti a valere sui medesimi limiti di impegno e riferisce entro il 31 maggio di ogni anno al Parlamento sullo stato di attuazione dei programmi sia statali che regionali predisposti nel precedente esercizio (art. 2);

è stata prevista la ripartizione del contributo in conto capitale nella misura del 50% della spesa, volto a favorire l'attuazione degli interventi di cui alla lett. c), fra le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti beneficiari sulla base del piano appro-

vato dal Comitato di coordinamento per la programmazione dell'impiantistica sportiva (art. 5);

la Cassa DD.PP. e l'Istituto per il credito sportivo, decorsi quattro mesi dalla data di approvazione dei programmi, comunicano al Ministero del turismo e dello spettacolo, alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano l'elenco degli enti che non abbiano presentato la domanda di mutuo corredate da progetto esecutivo, ai fini della revoca, di rispettiva competenza, dei contributi concessi e della utilizzazione, negli appropriati ambiti territoriali, delle somme recuperate, nel corso dei successivi programmi (art. 8).

Seguono norme intese a fissare nuovi termini per la presentazione delle domande e per l'utilizzazione delle somme assegnate, a ripartire tra i destinatari gli importi stanziati ed a prevedere forme di controllo.

Subito dopo l'emanazione della innovativa disciplina legislativa, il Ministro del turismo e dello spettacolo ha adottato in data 30 marzo 1988 il decreto con il quale sono stati approvati i programmi relativi agli interventi intesi all'apprestamento e alla realizzazione degli impianti sportivi per le finalità di cui alle lettere b) e c), con individuazione dei comuni beneficiari e con autorizzazione alla Cassa DD.PP. a concedere i mutui ventennali a carico del bilancio dello Stato e all'Istituto per il credito sportivo a concedere mutui decennali assistiti dal contributo statale.

Successivamente, peraltro, con decreto 13 aprile 1988, si è provveduto all'adozione dei criteri generali e di valutazione dei singoli intervenuti nonché dei parametri e delle modalità di presentazione delle domande da parte degli enti beneficiari.

Dopo che la legge 11 marzo 1988 n. 67 (legge finanziaria 1988) aveva provveduto, con l'art. 15, commi 7 e 8 - non diversamente dalle successive finanziarie - alla rimodulazione ed elevazione della spesa, il Ministro del turismo e dello spettacolo ha proceduto, con decreto 24 dicembre 1988, alla "approvazione per l'anno 1988 dei programmi per la realizzazione degli impianti sportivi previsti dall'art.1, lett. b), della legge 6 marzo 1987 n. 65, come modificata dalla legge 21 marzo 1988 n. 92 (programma 1988)", e con decreto 27 dicembre 1988, al "riparto tra le regioni dei fondi per la realizzazione, attraverso mutui attuabili con la Cassa depositi e prestiti e con l'Istituto per il credito sportivo, di impianti destinati alla programmazione delle attività sportivo-ricreative (programma 1988)".

Con la legge 7 agosto 1989 n. 289 si è provveduto al rifinanziamento delle leggi 6 marzo 1987 n. 65 e 21 marzo 1988 n. 92 per la realizzazione degli impianti sportivi di cui alle lettere b) e c), con le procedure previste dalle leggi stesse per la programmazione degli interventi, salva la trasmissione dei programmi predisposti dal Ministero del turismo e dello spettacolo e dalle regioni, per la parte di competenza, al C.I.P.E. e con copertura della relativa spesa, quantificata in 90 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1990 e 1991.

Quel che invece risulta mutata per l'effetto della nuova legge è la procedura per l'ammortamento dei mutui ventennali concessi dalla Cassa DD.PP. ai Comuni e loro consorzi, alle comunità montane e alle province ai sensi dell'art.1, comma 2; ammortamento che, per il comma 3 dello stesso art. 1, è stato assistito dalla contribuzione statale pari ad una rata di ammortamento costante annua postecipata calcolata nella misura massima consentita dalla legislazione vigente al momento della emanazione del decreto di approvazione del programma di finanziamento degli impianti sportivi.

Con decreto 4 dicembre 1989, il Ministro del turismo e dello spettacolo ha stabilito, alla luce della normativa nel frattempo intervenuta, nuovi "criteri e parametri per la realizzazione, con finanziamenti statali, di impianti sportivi destinati all'agonismo" e "finalità primarie, criteri e parametri per la realizzazione, con finanziamenti regionali, di programmi di impianti sportivi destinati alla programmazione delle attività sportivo-ricreative".

Con decreto 11 aprile 1991 il Ministro del turismo e dello spettacolo ha preceduto alla "approvazione, per l'anno 1989-90, degli interventi intesi all'apprestamento degli impianti sportivi destinati a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive".

La legge n. 289 del 1989 era stata adottata in conseguenza delle intervenute disposizioni limitative delle spese degli enti locali (d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito con modificazioni della legge 24 aprile 1989 n. 144), principali destinatari delle provvidenze economiche di cui trattasi, con l'introduzione di un sistema di contribuzione a sostegno dell'ammortamento dei mutui che ha, nella pratica, penalizzato gli enti che non disponevano di risorse proprie sufficienti ad accedere ai benefici di legge.

La detta ultima normativa ha anche rifinanziato per il terzo ed ultimo anno il settore della impiantistica sportiva con uno stanziamento complessivo di 90 miliardi, che ha consentito di autorizzare investimenti, per complessive lire 947 miliardi, ivi compresi i programmi di intervento regionale di cui al richiamato D.M. 11 aprile 1991.

Ulteriori limitazioni all'accesso al credito presso la Cassa depositi e prestiti sono state apportate dalla legge 12 luglio 1991 n. 202, recante disposizioni in materia di finanza locale, che ha previsto la possibilità di ricorrere, in alternativa, ad altri istituti di credito sulla base di procedure da definirsi con decreto di attuazione del Ministro del Tesoro di concerto con il Ministro competente. Quest'ultimo decreto ha finito per vedere la luce solo in data 16 novembre 1993, ostacolando la tempestiva attuazione del terzo programma di intervento approvato con il ripetuto decreto ministeriale 11 aprile 1991.

Anche la legge 23 dicembre 1992 n. 498 (legge finanziaria 1993) ha arrecato disposizioni nella materia de qua, prevedendo all'art. 15 la revoca dei finanziamenti concessi in tutti quei casi in cui gli enti beneficiari non abbiano perfezionato le procedure amministrative per l'accesso al mutuo entro cinque anni dal provvedimento di ammissione ai benefici di legge, con destinazione delle risorse, derivanti dalle conseguenti revoche, al completamento delle opere già finanziate e rimaste incompiute.

In sede di prima applicazione la richiamata norma ha consentito il recupero di 17 miliardi, riassegnati a favore di enti maggiormente attivi con D.P.C.M. 27 settembre 1993, per investimenti complessivi di 140 miliardi.

Il cennato articolo 15 presentava, peraltro, l'inconveniente di limitare le revoche alla sola omissione delle procedure amministrative e non anche alle situazioni di fatto in cui, nonostante il perfezionamento dei mutui, gli enti beneficiari non avevano dato corso alla realizzazione dell'opera: fenomeno questo abbastanza frequente a causa delle difficoltà operative spesso incontrate dall'amministrazione locale. A questo ultimo inconveniente ha posto rimedio la legge 4 dicembre 1993 n. 493, il cui art. 1 comma 3 dispone che i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, autorizzati in attuazione di leggi speciali quali quelle in materia impiantistica sportiva, possano essere revocati quando i lavori relativi alle opere finanziate

non siano iniziati entro un triennio dalla data del provvedimento concessivo o siano rimasti interrotti per oltre un anno.

L'iniziativa del provvedimento di revoca è attribuita al Ministero del bilancio, che vi provvede con decreto da adottare di concerto con l'amministrazione di volta in volta competente. Le risorse così rese disponibili "possono essere riassegnate" con un successivo decreto dello stesso Ministero del Bilancio, di concerto col Ministero del Tesoro, a comuni, province e comunità montane per l'esecuzione di opere pubbliche urgenti, nei limiti finanziari e temporali residui dei mutui revocati. La disposizione, a lungo rimasta inattuata, è stata di recente applicata dal Ministero del Bilancio in alcuni limitati casi nei quali, verificata l'esistenza dei presupposti di legge, le risorse a suo tempo destinate alla realizzazione di impianti sportivi sono state riassegnate per opere di diversa natura con conseguente sottrazione di fondi alle finalità per le quali erano stati stanziati.

Desta perplessità, peraltro, il fatto che i finanziamenti revocati abbiano finito nella pratica per essere riassegnati agli stessi enti destinatari della revoca ed inadempienti, per la realizzazione di opere aventi diverse finalità da quelle originariamente finanziate, secondo notizie che sono state fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sempre secondo fonti della Presidenza del Consiglio dei Ministri gli enti che non avrebbero dato corso ai lavori sarebbero 220 con un impegno improduttivo di investimenti, per circa 160 miliardi. In relazione a tale area sono tuttora in corso presso i competenti organi governativi le valutazioni in ordine all'applicazione della legge n. 493 del 1993.

B. Attività istruttoria della Sezione

Avviata una ricognizione sull'applicazione delle leggi n. 65 del 1987 e n. 289 del 1989, la Sezione si è data carico di chiedere tutti gli elementi istruttori necessari alla Cassa depositi e prestiti, all'Istituto per il credito sportivo ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ripartizione impiantistica sportiva, che è subentrata - nella trattazione della materia di cui trattasi - al Ministero del Turismo e dello Spettacolo dopo la soppressione di quest'ultimo per effetto dell'esito del referendum a suo tempo espletato.

Mentre la Cassa depositi e prestiti ha trasmesso i tabulati relativi alle opere finanziate ed al loro stato di avanzamento, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'anticipare alcune pur significative notizie, non ha, fino ad oggi, fatto pervenire tutti i dati e gli elementi richiesti.

L'Istituto per il Credito sportivo, che ha finanziato, con la tipologia di mutui di cui si è innanzi detto, opere sportive di interesse anche dei comuni, ha inviato finora solo tabulati ampiamente riassuntivi.

Il materiale di cui si dispone è quindi allo stato incompleto, ma gli elementi comunicati ed i dati acquisiti dai comuni e province ad iniziativa della Sezione, seppure non esaustivi, hanno permesso di effettuare delle prime valutazioni.

D'altra parte la legge n. 65 del 1987, che si configurava come legge pluriennale di spesa a favore di comuni singoli o consorziati, di comunità montane, di province e degli altri enti beneficiari di cui alla legge 18 febbraio 1983 n. 50, ha subito profonde modificazioni per effetto della sentenza del giudice delle leggi n. 517 del 1987 di cui si è ampiamente detto: sentenza alla quale ha fatto seguito con notevoli modifiche la legge 21 marzo 1988 n. 92.

L'unico programma a carattere nazionale è stato, pertanto, frammentato in una serie di programmi a base regionale. Questi, pur dando vita nel loro insieme, per quanto

riguarda gli impianti sportivi di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art.1 della legge n. 65 del 1987, al piano di settore, conservano una loro marcata individualità e, per quanto concerne gli impianti sportivi di cui alle lettera c), finiscono in ultima analisi per comportare una semplice ripartizione dei fondi stanziati dallo Stato fra le varie regioni.

Né va trascurata l'ulteriore circostanza che anche il sistema di finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti ha subito una radicale trasformazione per effetto dell'art.1 comma 3 della legge 7 agosto 1989 n. 289, per il quale l'ammortamento dei mutui stessi, che prima era a totale carico dello Stato, viene solo in parte assistito da contribuzione statale.

Un ulteriore elemento degno di nota è che la legislazione in questa sede considerata non ha ancora esaurito i suoi effetti, per cui risulta impossibile dare una valutazione della ricaduta dalla medesima prodotta in termini globali ed ultimativi.

In tale situazione la Sezione ha ritenuto di dover concentrare le proprie valutazioni sul settore dei mutui, con particolare attenzione a quelli concessi ed erogati dalla Cassa depositi e prestiti, per i quali esistono, al momento, sufficienti elementi conoscitivi e con rapidi accenni a quelli dell'Istituto per il credito sportivo, per i quali sono in corso ulteriori accertamenti, raffrontando i dati acquisiti con quelli emersi dagli accertamenti condotti dalla Sezione stessa su un campione rappresentativo di comuni allocati al Nord, al Centro ed al Sud dell'Italia, al fine di verificare i comportamenti gestori.

1.4.2.1 Mutui della Cassa depositi e prestiti

Nella fase iniziale di applicazione della legge n. 65 del 1987, come modificata dalla legge n. 92 del 1988, il finanziamento ha gravato interamente sullo Stato, attraverso l'autorizzazione alla Cassa depositi e prestiti a concedere i mutui con conseguente assunzione degli oneri di ammortamento a carico del pertinente capitolo di spesa prima iscritto nel bilancio del Ministero del turismo e dello spettacolo ed ora della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Cassa Depositi e Prestiti eroga il finanziamento sulla base degli stati di avanzamento dei lavori presentati dall'ente beneficiario, ma, indipendentemente dall'avanzamento di questi, ha diritto al pagamento delle rate annuali di ammortamento. Con tale sistema il reale e regolare avanzamento dei lavori non ha comunque alcuna influenza sul corso dell'ammortamento.

Sulle somme incassate a titolo di ammortamento relative a mutui non erogati, la Cassa Depositi e Prestiti versa all'erario un interesse del 2% in attuazione di quanto disposto dall'art.5, comma 9, del d.l. n. 444 del 1995 convertito con modificazioni in legge n. 539 del 20 dicembre 1995. Peraltro la Sezione ha rilevato numerosi casi in cui, per motivi vari, prevalentemente riconducibili alle lentezze procedurali ed alla instabilità delle Amministrazioni locali, i lavori non sono ancora iniziati o sono da tempo interrotti, con la connessa sottrazione di risorse alle finalità previste dalle leggi di riferimento, e con l'ulteriore conseguenza che all'erogazione del denaro pubblico non corrisponde il raggiungimento delle finalità volute dalle leggi stesse.

Come già detto, la legge 289 del 1989 ha sostituito all'ammortamento a totale carico dello Stato un sistema diverso, che in concreto prevede l'assunzione del mutuo con oneri di ammortamento formalmente a carico dell'ente beneficiario, al quale, peraltro, viene erogato annualmente un contributo destinato a coprire in parte gli oneri di ammortamento. Anche in questo caso il controllo sul reale e regolare avanzamento dei lavori avviene attraverso gli stati di avanzamento presentati alla Cassa Depositi e Prestiti

mentre, in base alla vigente normativa, l'erogazione del contributo segue automaticamente il corso dell'ammortamento del mutuo.

Anche qui può verificarsi che se l'ente locale, dopo la concessione del mutuo, non realizzi l'opera o si fermi ai primi stadi di avanzamento, ugualmente decorre l'ammortamento del mutuo con incidenza considerevole ma non proficua sulla finanza pubblica.

Nell'ambito delle leggi sopra ricordate non si rinviene alcuna norma che, prevedendo un termine per l'inizio dei lavori, consenta l'adozione dei provvedimenti di revoca laddove l'opera non sia stata ancora realizzata o i lavori sino interrotti da lungo tempo.

Come già accennato, un rimedio solo parziale era stato introdotto nel sistema dall'art. 15 della legge n. 498 del 23 dicembre 1992, che consentiva la revoca dell'autorizzazione a contrarre il mutuo quando l'ente beneficiario non avesse concluso positivamente le necessarie procedure entro un triennio dalla stessa autorizzazione. E' peraltro evidente che questa legge ha preso in considerazione una fase procedimentale anteriore all'inizio dei lavori e non è pertanto applicabile nei casi in cui il mutuo sia stato regolarmente stipulato e l'ammortamento sia in corso ma i lavori non siano neppure iniziati.

Sicuramente più incisiva è stata la già citata legge n. 493 del 4 dicembre 1993, che prevede la revoca del finanziamento quando i lavori non siano iniziati entro tre anni dalla concessione del mutuo o siano sospesi da oltre un anno. Anche la disposizione introdotta con l'art. 1, comma 3, di tale legge non offre peraltro uno strumento idoneo alla radicale soluzione del problema soprattutto perché, anche a prescindere dalla laboriosità delle procedure di revoca, fa riferimento ai soli mutui con ammortamento a totale carico dello Stato ed è quindi inapplicabile ai mutui contratti in regime di legge n. 289 del 1989.

Dalle notizie potute acquisire dalla Cassa depositi e prestiti in ordine alle concessioni cui non sono seguite erogazioni , risulta che alla data del 31 dicembre 1996 erano stati concessi mutui per la realizzazione di impianti sportivi delle due tipologie considerate (lett. b e c) dall'art. 1 comma 1 della legge n. 65 del 1967 e successive modificazioni ed integrazioni per un importo complessivo di 148.091 milioni. Molte delle concessioni risalgono alla fine degli anni 80.

La suddistinzione della suddetta cifra fra le varie regioni è quella risultante dal prospetto n. 1 del volume degli allegati (III.1.4.2.1).

I dati mostrano che maggiore inerzia si è manifestata nei comuni della Calabria (12,44%), della Sicilia (8,90%), della Campania (8,63%) anche se situazioni non dissimili è stato possibile riscontrare al Nord per la Lombardia (9,06%) ed il Piemonte (7,96) ed al centro per le regioni Lazio (7,62%) ed Abruzzo (6,75%).

In particolare si ritiene significativo evidenziare, a titolo esemplificativo, la situazione dei comuni di seguito elencati che pur avendo avuto assegnati mutui per gli importi a fianco di ciascuno indicati, non risultano neppure aver iniziato le opere progettate:

Gallarate (2.800 milioni di lire); Novara (2 miliardi); Pozzuoli (2.500 milioni); Roma (2.750 milioni con ammortamento rinegoziato nel 1993); Terracina (1.425 milioni); Città di Castello (1.278 milioni); Inveruno (1.268 milioni); Casteggio (1.225 milioni); Madesimo (1.077 milioni); Pavia di Udine (1.121 milioni); Termoli (1.275 milioni); Forlì (861 milioni); amministrazione provinciale di Reggio Calabria (8.459 milioni); Enna (3.050 milioni).

Al riguardo appare significativo rilevare quanto, in attesa di fornire dati definitivi, ha anticipato la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dalle notizie comunicate emerge che nel 1996 lo Stato ha provveduto all'ammortamento dei mutui concessi ma non erogati sobbarcandosi ad un onere di circa 16,5 miliardi.

Le considerazioni che possono formularsi sono che, per gli enti beneficiari, la comunità nazionale ha sostenuto e sostiene da vari anni un rilevante onere senza che le comunità locali abbiano tratto fin oggi alcun vantaggio. Sulla finanza pubblica grava così una rilevante spesa per mutui che, ancorché concessi, non sono stati mai erogati, con un sistema che appare anomalo e che richiama la responsabilità dei soggetti che vi hanno dato causa.

A questo proposito mette conto ricordare che, secondo notizie assunte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, solo nei confronti di 12 comuni, fra quelli che hanno fruito della concessione del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti, sarebbero in corso procedimenti per la revoca dei benefici in precedenza accordati, in applicazione della legge n. 493/93.

Trattasi degli enti sotto indicati:

comune di Asti e provincia (d.m. 24/12/88, 2.500 milioni), comune di Valdidentro (SO) (d.m. 24/12/88, 1.280 milioni), comune di Alessandria (d.m.24/12/88, 1.800 milioni), comune di Pordenone (d.m. 24/12/88, 557 milioni), comune di Ne' (GE) (d.m. 24/12/88, 334 milioni), comune di Mantova (d.m. 30/3/88, 4.000 milioni), comune di Pozzallo (RG) (d.m. 24/12/88, 785 milioni), comune di Longare (VI) (lett. "C" 1988, 255 milioni), comune di Massa (lett. "C" 1988, 373 milioni), comune di Vidor (TV) (lett. "C" 1988, 70 milioni), comune di Azzano Decimo (PN) (d.m. 30/3/88, 1.281 milioni), comune di Roseto degli Abruzzi (TE) (d.m. 30/3/88, 111 milioni).

Sempre da notizie fornite dalla Cassa depositi e prestiti risulta ancora che per 159 enti, a fronte di concessioni di mutui pari a 108 miliardi circa, risultano erogate somme inferiori al 10%, percentuale ritenuta indice di patologie nel procedimento di realizzazione delle opere.

Le situazioni di maggiore inerzia si sono rilevate nei comuni della Sardegna (erogazioni -6,5%); del Veneto (6,67%); del Lazio (7,93%); del Piemonte (7,68%) - (cfr. volume degli allegati cap. III 1.4.2.1).

Per altri enti le opere risultano in corso di attuazione, con erogazioni superiori al 20% del concesso per un importo 92.338 milioni.

L'integrale erogazione dei mutui concessi è avvenuta per 593 enti, per un ammontare complessivo di 368 miliardi, in relazione all'avvenuta ultimazione delle opere finanziate.

I suddetti enti risultano prevalentemente ubicati in Lombardia (18,76%); nel Veneto (16,78%) e nell'Emilia Romagna (11,09%) (cfr.volume degli allegati cap. III 1.4.2.1).

1.4.2.2 Mutui dell'Istituto per il credito sportivo

I mutui concessi dall'Istituto per il credito sportivo sono finalizzati alla costruzione di impianti sportivi assistiti dal contributo statale in conto interessi.

Si è già detto che quest'ultimo sistema di finanziamento prevede la contrazione dei mutui da parte degli enti interessati che ne assumono la diretta gestione, mentre lo Stato interviene, a mezzo dell'istituto finanziatore, solo con un contributo volto a sup-

portare gli enti stessi nel pagamento degli interessi, che segue criteri suoi propri e particolari.

Dai primi dati forniti dall'Istituto per il credito sportivo è emerso che, nell'ambito della convenzione con lo Stato, alla data del 30 aprile 1997 risultavano in ammortamento mutui relativi a 183 posizioni riguardanti per la massima parte comuni (181).

Per tali posizioni l'ammortamento risulta iniziato nell'arco di tempo che va dal 1° gennaio 1988 al 1 gennaio 1997.

L'importo totale dei mutui concessi ammonta a 80.709 milioni; la maggior parte delle erogazioni è stata saldata attraverso il versamento diretto od in Tesoreria, per cui alla data in riferimento erano ancora da erogare solo 6.472 milioni.

I comuni interessati sono dislocati sull'intero territorio nazionale.

Due mutui sono ancora in istruttoria per complessivi 786 milioni e riguardano i comuni di Nus (AO) e San Martino in Pensilis (CB).

In fase non attiva sono 11 posizioni di cui 10 riguardanti enti locali, per un importo complessivo di 6.915 milioni. Per la maggior parte dei detti enti (7) la richiesta di mutuo è stata archiviata per inerzia del mutuatario, mentre solo per 2 i mutui già concessi sono stati revocati sempre per inerzia del mutuatario.

1.4.2.3 Utilizzazione dei mutui e analisi a campione.

In relazione all'ampia platea degli enti che hanno fruito di provvidenze per la realizzazione della impiantistica sportiva sia a fini agonistici che di rilancio dello sport, la Sezione ha svolto un'indagine selettiva individuando un campione di 148 enti allocati nelle diverse aree del Paese.

La selezione è avvenuta nell'ambito delle tipologie degli enti che, pur avendo avuto la concessione del mutuo, non hanno neppure avviato le opere programmate, degli enti che hanno intrapreso ma non ultimato le opere stesse ed infine degli enti che hanno portato a compimento le opere progettate.

Nella formulazione del campione si è tenuto conto della data di concessione del mutuo, della significatività dell'opera e dell'importo finanziato, sempre superiore a 500 milioni di lire.

Ovviamente i quesiti posti ai soggetti considerati sono stati diversi a secondo della rispettiva tipologia.

Agli enti che hanno realizzato le opere è stato chiesto innanzitutto di far conoscere i costi, i modi ed i tempi di realizzazione delle opere stesse: i costi, per verificare se gli oneri finanziari sostenuti risultassero interamente coperti dai mutui concessi e, ove ne ricorresse l'ipotesi, dai contributi in conto capitale erogati ovvero se il costo totale avesse superato l'apporto connesso ai detti benefici, in conseguenza di varianti e perizie suppletive, precisando in tale ultimo caso le eventuali diverse forme di finanziamento; i modi, per accertare se fossero state osservate le procedure previste e consentite dalla legge nello svolgimento e nell'affidamento dei lavori finanziati; i tempi, per appurare la puntuale osservanza delle cadenze stabilite in fase progettuale, sempre nel rispetto della legge. E' stato chiesto altresì di puntualizzare le modalità di utilizzazione degli impianti sportivi realizzati, la forma di gestione (diretta od indiretta) ed i costi e ricavi derivanti dalla gestione stessa.

Agli enti che non hanno realizzato le opere progettate o che le hanno realizzate solo in parte è stato chiesto di comunicare le cause della mancata o della limitata realizzazione delle opere stesse, con puntualizzazione di quale seguito si intendeva dare ai progetti per i quali era stato concesso il finanziamento.

Dalle risposte fornite da 110 (su 148 interpellati), è emerso quanto segue:

1) sessantasei enti hanno fatto conoscere di non aver neppure avviato le opere progettate nonostante l'avvenuta concessione, da parte della Cassa depositi e prestiti, del mutuo ventennale che pertanto non è stato erogato o lo è stato in minima parte, per lo più a copertura degli oneri per spese progettuali, mentre l'ammortamento è iniziato a decorrere regolarmente.

Dei detti enti, quarantasette non hanno potuto dare avvio ai lavori per l'incompletezza, l'inadeguatezza o l'errata impostazione dei progetti predisposti, che pertanto hanno dovuto essere completati, adeguati o rinnovati e che, ripresentati, sono stati, alcune volte, respinti dalla Cassa depositi e prestiti per la tardiva presentazione o per la diversa impostazione, includente varianti non comprese nel progetto originario.

Al riguardo la Corte, pur non potendosi esimere dallo stigmatizzare il comportamento dei detti enti, deve rilevare che l'estrema urgenza che ha caratterizzato la legge n. 65/87 ha imposto ai soggetti destinatari termini strettissimi per la progettazione e l'avvio delle procedure amministrative, termini che non hanno certo giovato alla bontà dei progetti da presentare. Per contro nessun termine è stato previsto per l'inizio dei lavori, con ogni logica implicazione che può derivarne.

In altre ipotesi si sono verificati ostacoli a livello urbanistico per intervenute modifiche al piano regolatore (Forlì).

Per undici dei detti enti il mancato avvio delle opere è invece da imputare all'inadeguatezza del finanziamento, non sufficientemente ponderato in sede di predisposizione del progetto.

Anche in questo caso il più delle volte la sottostima iniziale dei costi risulta da riconnettere, oltre che ai tempi estremamente brevi per la predisposizione dei progetti, anche all'intento di non farsi sfuggire un notevole apporto finanziario, particolarmente utile nell'attuale situazione di ristrettezze economiche in cui si dibatte la maggior parte degli enti locali. E ciò anche nei casi in cui l'intervento richiesto e da finanziare non corrispondeva ad esigenze effettive della comunità locale, come dimostrato dal fatto che spesso, in prosieguo di tempo, l'impianto sportivo proposto per la realizzazione è stato riconvertito in diverso impianto avente tutt'altra finalità.

Di diciannove enti, alcuni sono incorsi in sede progettuale, in macroscopici errori nella scelta ed individuazione del sito in cui realizzare l'impianto sportivo, con la conseguenza che questo non ha avuto attuazione, con nessun o limitato danno economico per l'ente locale, ma con grave danno per il soggetto finanziatore, che ha dovuto sostenere esborsi talora rilevanti per finalità non conseguite. (Cerro Maggiore, Montenero di Bisaccia, Santa Venerina, Provincia di Imperia, S. Bonifacio, Pedara, Termoli, Agropoli, Valverde.).

Altri enti hanno invece progetti, in teoria adeguatamente formulati ma che non hanno potuto avere concreto avvio a causa del contenzioso insorto o con i proprietari dell'area prescelta per la realizzazione dell'impianto sportivo, da acquisire o da espropriare, o con le imprese aggiudicatarie degli appalti. Anche in questi casi lo stallo dei lavori è dipeso, oltre che dalla litigiosità delle controparti, delle difficoltà nel condurre a

termine le procedure di acquisto o di espropriazione delle aree su cui realizzare (Verbania, Thiene, Avigliano, Trecase, Novara).

Diverse sono le fattispecie rappresentate dalla impossibilità di avviare l'opera per eccezionali eventi naturali, quali alluvioni, fenomeni franosi, variazione dello stato dei luoghi ecc., o dalla modifica delle normative in materia di impiantistica e di prevenzione, che hanno reso necessario un globale ripensamento del progetto stesso, pertanto abbandonato, o ancora dalla lievitazione dei prezzi, che ha precluso la possibilità di aggiudicazione dei lavori al costo preventivato, per essere andata deserta le procedure selettive all'uopo indette. (Busto Garolfo, Pordenone, Inveruno, Casteggio, San Mauro Torinese).

E' evidente che in tutti i casi considerati il giudizio da esprimere sulle iniziative intraprese non può che essere negativo. Non è infatti dato parlare di efficacia della gestione essendo del tutto mancato l'obiettivo che si sarebbe dovuto perseguire e cioè la realizzazione dell'impianto sportivo, né di efficienza essendo stati nulli i benefici ottenuti rispetto ai costi, che invece vi sono stati per il rimborso della rata di ammortamento dei mutui concessi, né infine di economicità in quanto gli strumenti utilizzati hanno integrato il massimo del costo stante l'inesistenza dei risultati.

Non può peraltro non essere evidenziato anche il diverso caso in cui l'ente locale abbia usufruito solo del contributo da parte dello Stato od abbia assunto a proprio carico un mutuo integrativo per la realizzazione dell'impianto sportivo senza tuttavia dar corso all'opera. In tale ipotesi, infatti, viene a concretizzarsi un danno anche per il bilancio dell'Ente locale stesso, per effetto dell'avvenuto esborso delle rate di ammortamento per un mutuo privo di erogazioni: anche nel caso di richiesta susseguente di revoca o di devoluzione a differenti modalità di impiego gli interessi nel frattempo maturati sono sopportati dal bilancio dell'ente locale.

E' infine da segnalare che talvolta gli enti beneficiari dei mutui, non gravati da alcun onere finanziario, hanno mostrato di aver quasi dimenticato le iniziative intraprese, delle quali è sembrato che si siano in seguito rammentati solo per effetto delle richieste di questa Corte;

2) ventidue enti hanno comunicato di avere dato inizio ai lavori, ma di averli in seguito sospesi per una serie di ragioni che vengono di seguito sintetizzate.

Alcuni enti hanno fatto conoscere di aver dovuto soprassedere all'ulteriore corso dei lavori per la necessità di redigere perizie suppletive e di variante in conseguenza della inadeguatezza del progetto originario, manifestatasi durante l'opera, con ciò confermando, ancora una volta, la non sufficiente ponderazione della fase di progettazione, peraltro talora dovuta alla ristrettezza dei tempi concessi dalla speciale normativa. (Comuni di Cotignola, Cremona, Trieste, Casalfiumanese).

Altri enti hanno comunicato l'avvenuta stasi delle opere per i rilievi formulati e gli impedimenti frapposti dalle competenti Sovrintendenze per i beni ambientali ed architettonici od uffici similari, il superamento dei quali ha richiesto tempi lunghi (Comuni di Villongo e Nuoro). Risulta fra l'altro che il Comune di Villongo si è attivato per la soluzione del problema, come sopra insorto, solo dopo l'intervento di questa Corte. Comunque anche in tali casi è indubbia la inadeguatezza della fase progettuale.

Altri enti ancora hanno puntualizzato che i lavori, dopo essere stati consegnati ed avviati, sono stati sospesi a causa del fallimento dell'impresa appaltatrice e dell'intervento dell'Autorità giudiziaria che ha fatto apporre i sigilli alla struttura in corso

di realizzazione, cui hanno fatto seguito la rescissione del contratto di appalto e il rinnovo delle procedure contrattuali per l'affidamento ad altra impresa della prosecuzione dell'opera (Comuni di Villafranca Sicula, di Campobello di Licata).

Non sono neppure mancati casi di sequestri dei materiali impiegati per la realizzazione dei lavori, che hanno ritardato i tempi di esecuzione (Comuni di Treviso e di Capri).

Anche per questo secondo gruppo di enti vanno confermati i giudizi negativi espressi dalla Sezione per il primo gruppo, non essendo stato realizzato, almeno finora, l'obiettivo perseguito, non risultando conseguiti benefici in rapporto ai costi sostenuti dalla collettività nazionale, che invece sono stati cospicui, e non evidenziando i comportamenti tenuti dagli amministratori alcuna forma di economicità nell'impiego delle pubbliche risorse;

3 - l'ultimo gruppo, composto da 22 enti, ha precisato di aver ultimato le opere progettate.

Peraltro la quasi totalità, con esclusione del solo comune di Besana in Brianza, ha fatto conoscere di aver sostenuto una spesa che mediamente supera del 30% le previsioni iniziali, in conseguenza di perizie di varianti e suppletive; che per l'ultimazione dei lavori non sono stati mai rispettati i tempi contrattualmente convenuti, che appaiono mediamente triplicati, con connesso incremento della spesa; che la gestione degli impianti sportivi realizzati, sia essa in forma diretta che indiretta, si presenta largamente deficitaria ove si eccettuino il comune di Calenzano, e di Desio, di Trieste e di Potenza Picena; che talora, pur in presenza dell'ultimazione delle opere, non è stato ancora effettuato il collaudo (Pesaro, Pianezza, Conegliano).

Per i cennati comuni, l'obiettivo è stato raggiunto ma con un dispendio sia di danaro che di tempo di gran lunga superiore a quello programmato.

Una tale situazione appare profondamente negativa perché i programmi non risultano quasi mai osservati e quindi o sono stati male impostati o sono stati male eseguiti. La protrazione dei tempi si è inoltre riflessa sul sensibilissimo aumento dei costi, che inevitabilmente hanno risentito degli effetti dell'inflazione all'epoca mediamente elevata, la quale ha influito sul ricorso a finanziamenti suppletivi onerosi.

Sotto il profilo dell'esercizio degli impianti realizzati è da rilevare che i costi di gestione risultano tendenzialmente superiori ai proventi realizzati e ciò ripropone la necessità per gli enti di studiare forme più appropriate di utilizzazione dei beni pubblici in questa sede considerati, anche attraverso il ricorso, ove se ne ravvisi la convenienza, a gestione privata, in relazione all'effettiva potenzialità degli impianti e alla possibilità di maggior rendimento per le comunità amministrate.

1.4.2.4 Considerazioni conclusive

Volendo dare una prima valutazione alle iniziative volte alla realizzazione delle strutture polifunzionali per lo svolgimento dei campionati delle diverse discipline sportive o per l'incremento dell'esercizio dell'attività sportiva (lett. b e c), il giudizio della Sezione non può essere positivo.

Complessivamente, infatti, a fronte di un totale di mutui concessi per 256 miliardi, l'erogato è stato di soli 10 miliardi: ci si riferisce alla tipologia dei mutui concessi ma privi di erogazione o con erogazioni inferiori al 20%.

Come si è già detto, l'onere complessivo sostenuto dallo Stato per l'ammortamento dei mutui delle dette tipologie ammonta invece a circa 27 miliardi per il solo 1996.

Ciò conferma quanto è risultato anche dalla indagine a campione svolta da questa Sezione e cioè che a circa un decennio dal varo della legge n. 65 del 1987 una elevata aliquota di comuni, che pur ha ottenuto il finanziamento del mutuo richiesto, non ha neppure avviato i lavori di costruzione o di potenziamento degli impianti sportivi finanziati.

Una minore aliquota di enti, che ha invece iniziato ma non concluso i lavori, ha intrapreso le nuove opere in epoca molto vicina all'attuale e, secondo quanto è emerso, ha spesso dovuto sospendere i lavori stessi per le più diverse cause, quali carenze progettuali o di finanziamento, errata localizzazione delle opere, improvvida scelta della impresa appaltatrice, che talora ha chiesto la rescissione del contratto per eccessiva onerosità della prestazione e talaltra è incorsa in procedure fallimentari, contenzioso con gli espropriandi o difficoltà nelle richieste di autorizzazioni, licenze e simili da parte delle competenti Sovrintendenze.

Come è stato rilevato, molti progetti sono stati abbandonati, ma anche quegli enti, che hanno ultimato gli impianti sportivi, lo hanno fatto con sensibile ritardo e con elevato aggravio di spesa, e ciò dimostra scarso discernimento nelle scelte operate dagli amministratori, che pur di lucrare interventi finanziari a costo inizialmente nullo o basso hanno avanzato progetti predisposti affrettatamente e non sufficientemente ponderati, che pertanto sono stati, in seguito, variati o tralasciati.

Per altro verso è da ritenere che sia mancata, nel complesso, una attenta valutazione da parte delle competenti autorità statali e che forse non sono stati sufficientemente ponderati dei progetti presentati dagli enti locali, ammessi quindi ai benefici di legge con larghezza, né sono state seguite le procedure realizzative degli interventi stessi per l'eventuale adozione di quelle misure correttive, modificative o ablative che le leggi di finanziamento avevano pur previsto. Dall'indagine condotta, anche se su un numero limitato di enti locali, è emerso che non sempre sono stati sospesi o revocati i mutui in caso di inattività da parte degli enti beneficiari, con la conseguenza che si continuano da vari anni a sostenere le rate di ammortamento senza che i mutui stessi, pur concessi, siano stati in tutto od in parte erogati, con un sistema a dir poco illogico.

E' pur vero che il quadro testé delineato sembra da imputare anche alla mancanza di coordinamento degli enti e delle istituzioni che avrebbero dovuto sovrintendere alla attuazione della legge e forse in parte all'avvenuta soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo, che per primo si sarebbe dovuto dar carico dell'anzidetta funzione. La Sezione non può non segnalare, tuttavia, la necessità di un recupero di efficacia e di efficienza del sistema attraverso una serie di rimedi non più procrastinabili ed una migliore organizzazione delle varie competenze statali che in atto chiamano in causa non solo la Ripartizione impiantistica sportiva presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche i Ministeri del bilancio e del tesoro.

2. Rilevazioni ed analisi

2.1 La revisione economico-finanziaria

Premessa

La Sezione ha prestato una particolare attenzione alle "voci" dei revisori degli enti locali, ed ha pertanto esaminato le relazioni di tali organi sui rendiconti dei comuni capoluoghi di provincia e sui rendiconti delle province.

In concreto, sono state esaminate 100 relazioni per i comuni (C) e 98 per le province (P): le altre due relazioni del campione non sono pervenute in tempo utile per l'esame.

Da tali atti, sono state poi estratte alcune osservazioni che ad avviso di questa Sezione delineano un quadro certo molto sintetico, ma anche sufficientemente esemplificativo, e per così dire dal vivo, di questioni che hanno un concreto rilievo, e che per lo più sembrano legarsi all'esigenza di ulteriori approfondimenti in sede di controllo interno ed esterno.

Ma prima di illustrare brevemente i risultati dell'esame, è opportuno accennare al quadro normativo sull'attività dei revisori.

2 1.1 Le norme sulla revisione degli enti locali

L'evoluzione normativa

Un collegio di revisori presso comuni e province era già previsto dagli artt. 220-223 del r.d. 12.2.1911, n. 297, 129 del r.d. 4.2.1915, n. 148, 309 del r.d. 3.3.1934, n. 383. Il collegio veniva nominato dal consiglio fra i suoi componenti - ma per le province i revisori potevano essere scelti dal consiglio provinciale "anche all'infuori del proprio seno" - e aveva l'essenziale compito di redigere una relazione sul conto del tesoriere prima dell'approvazione da parte del consiglio.

Con l'art. 57 della legge n. 142 del 1990 - sostanzialmente anticipato per gli enti dissestati dall'art. 27 del d.l. 2.3.1989, n. 66, convertito nella legge 24.4.1989, n. 144 - natura e funzioni dell'organo di revisione furono profondamente rinnovate.

Infatti, la legge n. 142 del 1990 richiese in primo luogo che i componenti dell'organo di revisione, che poteva essere monocratico o collegiale secondo le dimensioni dell'ente, fossero scelti tra soggetti estranei al consiglio, e soprattutto in possesso di una particolare qualificazione tecnica: revisori dei conti, dottori commercialisti e ragionieri.

In secondo luogo, ai revisori veniva richiesto non più solo di formulare una relazione sul conto, ma di assicurare una collaborazione al consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo; una vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria dell'ente; un'attestazione della corrispondenza dei dati del rendiconto alle risultanze della gestione, e una relazione sul rendiconto stesso contenente rilievi e proposte per una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

I principi delineati dalla legge n. 142 del 1990 hanno poi trovato compiuta definizione nelle norme sulla revisione economico finanziaria degli enti locali contenute negli artt.100-107 del d.l.vo 25.2.1995, n. 77, che peraltro presentano alcune non irrilevanti ulteriori innovazioni.

2.1.2 Le funzioni dei revisori secondo il d.l.vo n. 77 del 1995

La collaborazione con il consiglio

Le funzioni dei revisori sono elencate all'art. 105 del d.l.vo 25.2.1995, n. 77, e si tratta di una norma che l'art. 9 della recente legge 15.5.1997, n. 127, inserisce tra i "principi generali con valore di limite inderogabile" per i regolamenti di contabilità di comuni e province.

Ora, va innanzi tutto rilevato che anche nell'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995, come già nell'art. 57 della legge n. 142 del 1990, la prima funzione espressamente attribuita all'organo di revisione è la collaborazione con l'organo consiliare "secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento" (cfr. anche l'ultimo comma dello stesso art. 105).

Questa prioritaria menzione non è certo casuale. Tra le funzioni dei revisori, distintamente indicate alle lettere da a) a f) del primo comma del citato art. 105, la collaborazione con il consiglio assume infatti un particolare significato, sia perchè in concreto è quella che più si lega all'autonomia statutaria e regolamentare di ciascun ente locale, sia perchè a ben vedere essa, concettualmente intesa, permea tutte le altre varie funzioni dei revisori specificate dalla norma statale.

In effetti, i vari ulteriori compiti subito dopo dettagliatamente elencati nello stesso art. 105 - pareri sul bilancio e sulle sue variazioni, vigilanza sulla regolarità della gestione, relazione sul rendiconto con attestazione della sua corrispondenza alle risultanze gestionali e con rilievi considerazioni e proposte, referti su gravi irregolarità, verifiche di cassa e sulla gestione dei contabili - se pure singolarmente in vario modo classificabili secondo i principi del diritto amministrativo, hanno una finalità non solo di tutela dell'ordinamento e dei suoi vincoli inderogabili, ma anche di ausilio del consiglio nella sua attività "di indirizzo e di controllo politico amministrativo" sulla gestione prevista dall'art. 32 della legge n. 142 del 1990.

Ciò posto, le funzioni dei revisori possono essere nel loro complesso ancora inquadrate, come molto spesso in effetti avviene, nello schema logico- giuridico del controllo (in tal senso cfr. anche, peraltro con riferimento alla legge n. 142 del 1990, le deliberazioni di questa Sezione n. 2 del 1992 e n. 14 del 1993). Ma si tratta di una classificazione forse insufficiente a compendiare adeguatamente le multiformi funzioni del'organo in questione.

Il parere sul bilancio di previsione

Per il citato art.105, il collegio esprime pareri "sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio".

A questo proposito, se si considerano l'ampio contenuto della relazione previsionale e programmatica (art. 12 del d.l.vo n. 77 del 1995) e la rilevanza degli altri numerosi documenti che vanno allegati al bilancio (artt. 13 e 14), risulta chiaramente che il "parere" (o "relazione": cfr. l'art. 16) dei revisori non può limitarsi ad un generico e sostanzialmente immotivato giudizio positivo (o negativo), ma deve invece pronunciarsi adeguatamente sulla compiutezza, sulla congruità ed anche sul realismo della programmazione che è alla base dello schema di bilancio che viene presentato al consiglio.

In questa direzione, l'art. 9 della recente legge 15.5.1997, n. 127, conferisce una delega al Governo per l'introduzione, tra l'altro, di sistemi di verifica dell'attendibilità delle previsioni di bilancio da parte dei collegi dei revisori. E un emendamento all'A.S.

1388, attualmente all'esame del Parlamento, conferma che il parere sul bilancio richiesto ai revisori assume la veste di una vera e propria relazione.

D'altra parte, se così non fosse, il parere del collegio dei revisori si risolverebbe in un adempimento formale, e lo stesso collegio potrebbe poi trovarsi a dover vigilare su una gestione in qualche modo già compromessa all'origine, e ad evidenziare solo *ex post*, in sede di relazione sul rendiconto, carenze che in realtà già risultavano dallo schema di bilancio e dai suoi allegati.

Ovviamente, questa consulenza sul bilancio non ha mai natura politica, ma sempre ed esclusivamente tecnica, e in particolare "economico-finanziaria": solamente, per poter essere compiutamente tecnica, dovrà essere appunto anche dettagliata e approfondita.

Inoltre, un parere del collegio dei revisori congruamente motivato sarà molto utile anche per il successivo controllo da parte del co.re.co. sulla delibera di approvazione del bilancio.

E' noto infatti che per l'art. 46 della legge 8.6.1990, n. 142, per questa parte riprodotto dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997, il controllo di legittimità del co.re.co. sul bilancio preventivo e sul conto consuntivo "comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonchè con i documenti giustificativi allegati alle stessi".

Si tratta di un controllo in astratto molto ampio, ma in concreto certo non agevole, come viene riconosciuto dagli stessi comitati: in un breve termine, questi dovrebbero esaminare compiutamente complesse documentazioni, e in genere contestualmente per più enti.

La possibilità di avvalersi anche per i bilanci di previsione, e non solo per i rendiconti, di un approfondito esame da parte dei revisori, agevolerebbe pertanto in misura rilevante il successivo controllo del comitato.

La vigilanza sulla gestione

Ai revisori è poi richiesta una "vigilanza" sulla regolarità della gestione.

E va precisato che mentre l'art. 57 della legge n. 142 del 1990 faceva riferimento solo alla "regolarità contabile e finanziaria della gestione", l'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995 richiede invece che il collegio vigili anche sulla regolarità "economica".

Con il termine "vigilanza", s'intende certo far riferimento ad un'attività non casuale ma sistematica, la cui razionalità ed efficacia potrà essere assicurata dalle previste "tecniche motivate di campionamento".

Il concetto di "regolarità" è poi, come è noto, molto ampio.

Comprende certo il rispetto di tutte le norme, formali (e cioè di contabilità in senso stretto e procedimentali) ma anche sostanziali, che disciplinano l'acquisizione delle risorse e la loro utilizzazione per la realizzazione dei previsti interessi pubblici.

Ma comprende anche la salvaguardia degli equilibri finanziari ovverosia, come recita l'art. 36 del d.l.vo n. 77 del 1995, "il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti".

A questo proposito, va anzi ricordato che l'ora citato art. 36, modificato dal d.l.vo n. 336 del 1996, stabilisce che almeno una volta all'anno il consiglio provvede con delibera ad una ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi. E in tale occasione,

accerta il permanere degli equilibri generali di bilancio o prende, in caso negativo, i provvedimenti necessari.

Si tratta di una ricognizione cui l'ordinamento attribuisce rilevante importanza, tanto che l'omissione dei necessari provvedimenti di riequilibrio viene "equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione", e può portare pertanto allo scioglimento del consiglio.

Ma allora, appare anche opportuna un'espressa previsione, negli statuti degli enti, di un formale coinvolgimento dei revisori in tali delicate valutazioni consiliari.

La relazione sul rendiconto

L'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995 prevede anche che i revisori formulino una "relazione" sulla proposta di rendiconto, con "attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione", e con "rilievi, considerazioni e proposte per una maggiore efficienza, produttività ed economicità della gestione".

Si tratta come si è visto della funzione più antica dell'organo di revisione, in parte prevista fin da quando il collegio veniva scelto dal consiglio nell'ambito dei suoi componenti.

Ma a questo proposito, va evidenziato che la formulazione dell'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995 (e prima ancora dell'art. 57 della legge n. 142 del 1990) è diversa da quella dell'art. 27 del d. l. 2.3.1989, n. 66, sugli enti locali dissestati: mentre per questa norma i collegi dei revisori dovevano attestare la corrispondenza dei dati del rendiconto "alle risultanze delle scritture dell'ente", il termine di raffronto è ora dato "dalle risultanze della gestione".

In definitiva, il valore che viene qui in rilievo è la veridicità della rappresentazione della gestione, e il collegio dovrebbe evidenziare anche i fatti gestionali, di cui sia a conoscenza, che patologicamente non abbiano trovato espressione nei documenti contabili.

Ciò posto, alla relazione sono anche affidate osservazioni costruttive ("rilievi, considerazioni, proposte..."), che indichino non solo carenze o insufficienze gestionali, ma anche le vie ritenute percorribili per una migliore amministrazione.

E se anche l'organo di revisione si troverà talora a dover richiamare o ribadire osservazioni già fatte nel corso dell'esercizio finanziario in occasione della vigilanza di cui si è più sopra detto, in sede di esame dello schema del rendiconto lo potrà fare, ancor più utilmente, nell'ambito di una complessiva visione di tutta la gestione e dei suoi risultati.

Le altre funzioni previste dall'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995

Il citato art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995 stabilisce poi un obbligo di referto all'organo consiliare (e all'occorrenza di denuncia alle competenti autorità giudiziarie) in caso di "gravi" irregolarità: ovviamente, i revisori possono sempre riferire al consiglio tutte le altre volte che la vigilanza lo rende opportuno.

Inoltre, sono previste "verifiche" periodiche "di cassa" ed anche -va sottolineato -sulla "gestione del servizio di tesoreria" e degli "altri agenti contabili".

Le funzioni dei revisori in caso di dissesto dell'ente

Ai revisori sono infine anche attribuite alcune funzioni di carattere straordinario, per i casi di dissesto finanziario di comuni e province e di conseguente risanamento (su cui v., *amplius*, lo specifico paragrafo della presente Relazione).

Si tratta di situazioni che derivano dall'impossibilità per l'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili e di far validamente fronte ai propri compiti (art. 77 del d.l.vo n. 77 del 1995): e poichè queste patologie in genere si formano e si presentano progressivamente, appare evidente che spetta agli stessi revisori adoperarsi con un'assidua "vigilanza" affinchè le difficoltà non si aggravino e consolidino.

Ciò premesso, si richiamano qui brevemente la "motivata relazione" che i revisori devono rendere al co.re.co., ove questo venga a conoscenza di un'eventuale condizione di dissesto (art. 80 del d.l.vo n. 77); il "riscontro" sul rendiconto che viene presentato al co.re.co. dall'organo straordinario di liquidazione e la "verifica" sulla rispondenza tra il piano di estinzione delle passività e l'effettiva liquidazione (art. 89 del citato d.l.vo); la relazione sull'ipotesi di bilancio riequilibrato che il consiglio comunale o provinciale deve presentare al Ministro dell'interno (art. 14 dell'attuale regolamento sul risanamento degli enti dissestati approvato con d.p.r. 24.8.1993, n. 378); le relazioni periodiche al consiglio dell'ente e all'organo regionale di controllo durante il periodo di risanamento, con riferimento all'osservanza delle prescrizioni ministeriali per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (art. 95 del d.l.vo).

Come può notarsi, queste funzioni, precipuamente finalizzate alla tutela dell'ordinamento e della finanza pubblica, hanno in linea di massima referenti esterni all'ente.

E sono comunque molto delicate: basti considerare, ad esempio, che nuove anomalie nel periodo di risanamento possono comportare reati e responsabilità per danni erariali in relazione ai "fatti di gestione che hanno determinato nuovi squilibri" (cfr. artt. 95 e 98 del d.l.vo n. 77).

La composizione dei collegi dei revisori.

Per l'art. 100 del d.l.vo n. 77 del 1995, che peraltro ai sensi dell'art. 9 della legge 15.5.1997, n. 127, non costituisce un limite inderogabile dai regolamenti di contabilità degli enti, i componenti del collegio dei revisori devono essere iscritti uno al registro dei revisori contabili (e svolge le funzioni di presidente), un altro all'albo dei dottori commercialisti e un altro ancora all'albo dei ragionieri: alle stesse categorie di professionisti deve appartenere il revisore unico, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, le unioni e le comunità montane.

Con riferimento al tipo di professionalità previsto, è stato talora affermato che le numerosissime leggi che disciplinano l'attività degli enti locali, finalizzate pur sempre al perseguimento di interessi pubblici e non a fini di lucro, e le stesse norme della contabilità pubblica, indubbiamente ancora ben diverse da quelle che riguardano le imprese private, avrebbero più opportunamente richiesto la presenza nei collegi dei revisori anche di professionalità giuridico- amministrative.

L'osservazione ha certo un suo fondamento di verità.

Pure, va preso atto che l'art. 100 del d.l.vo n. 77 del 1995 risulta ispirato da una diversa logica: ricercare professionalità di tipo nuovo proprio per favorire un arricchimento culturale e quell'avvicinamento tra enti pubblici e imprese private di cui viene diffusamente avvertita l'esigenza.

Ovviamente, ciò non esclude affatto che gli aspiranti revisori debbano acquisire, con senso di responsabilità, una congrua e specifica preparazione giuridico- amministra-

tivo: è a tal fine sono anzi auspicabili efficaci iniziative dei competenti ordini professionali o associazioni di categoria.

Piuttosto, può essere rilevato che la norma dell'art. 104, secondo la quale "ciascun revisore non può assumere complessivamente più di otto incarichi", stabilisce un limite forse un pò troppo elevato: le funzioni delineate dal già ricordato art. 105 del D.l.vo n. 77 del 1995, e altre possono essere previste dallo statuto dell'ente, risultano infatti tanto complesse e delicate da richiedere, se non una presenza quasi costante, certamente un notevole impegno di tempo. E le perplessità risultano accentuate dall'art. 9 della legge n. 127 del 1997, che considera non inderogabile dai regolamenti degli enti locali anche questo non rigoroso limite di otto incarichi.

Le modalità di funzionamento

L'art. 105 del d.l.vo n. 77 del 1995 stabilisce il "diritto di accesso agli atti e documenti dell'ente"; prevede "ispezioni e controlli" anche "individuali"; richiede l'invio ai revisori delle decisioni di annullamento dei co.re.co. e delle attestazioni di assenza di copertura finanziaria delle delibere di spesa.

Ma prevede anche una possibilità di partecipazione alle assemblee del consiglio, e se previsto dallo statuto anche della giunta, che ad avviso di questa Sezione andrebbe convenientemente utilizzata.

Infatti, partecipando alle assemblee consiliari e giuntali, i revisori non esprimeranno certo alcun voto, ma potranno intervenire formulando osservazioni e suggerimenti: soprattutto, avranno la possibilità di acquisire una conoscenza immediata degli orientamenti e delle concrete finalità della gestione dell'ente che potrà rivelarsi preziosa per interpretare compiutamente le risultanze documentali.

2.1.3 I risultati dell'esame delle relazioni sui rendiconti

Valutazioni generali sulle caratteristiche delle osservazioni

Dalle 198 relazioni sui rendiconti esaminate dalla Sezione, risultano indubbiamente varie considerazioni accurate, argomentate e pertinenti. Ma risultano anche osservazioni generiche e per così dire stereotipate.

Per alcuni rendiconti mancano poi del tutto specifiche osservazioni.

Anche se si tratta di pochi casi, il fenomeno merita comunque di essere rilevato, poichè la formulazione di "rilievi, considerazioni e proposte per una maggiore efficienza, economicità e produttività della gestione" fa certo parte del contenuto necessario delle relazioni in questione.

Ma probabilmente, la mancanza di una pur minima costruttiva osservazione è dovuta ad un'insufficiente comprensione del dato normativo, e una conferma può essere rinvenuta nella breve relazione dei revisori di un comune capoluogo, dove si rinviene la seguente certo non esaustiva considerazione: "principalmente il collegio è chiamato ad attestare che non siano state effettuate manipolazioni delle scritture contabili e ad attestare, pertanto, la veridicità delle stesse in relazione al conto consuntivo in esame".

Valutazioni generali sulla collaborazione tra revisori e consigli

Dall'esame delle varie relazioni, si evince spesso una buona o almeno sufficiente collaborazione tra consiglio e organo di revisione.

Così, ad esempio, i revisori di Aosta evidenziano come le "passate e più recenti osservazioni abbiano trovato la necessaria rispondenza quanto meno su un piano di recepimento culturale ed alcune di esse- quelle più urgenti- la traduzione in termini pratici

ed operativi"; il collegio di Como (P) "ringrazia la presidenza, la giunta ed il consiglio per la fiducia accordata e sottolinea la disponibilità di tutti gli uffici e in particolare l'ufficio ragioneria"; il collegio di Forlì (P) apprezza "la collaborazione prestata dai responsabili dei vari settori" e da "tutto il personale del settore bilancio e finanze"; i revisori di Ancona (C) ringraziano "per l'assistenza e la collaborazione tecnico-amministrativa prestata dai funzionari all'uopo incaricati che si è dimostrata quanto mai utile, continua ed efficace nello svolgimento dell'incarico".

Per converso, non mancano casi in cui la collaborazione tra amministrazione e collegio sembra procedere con fatica.

Ad esempio, per Sondrio (C) viene lamentato che "l'organo consiliare non ha mai ritenuto di avvalersi dell'attività di collaborazione" del collegio, e che ai revisori è stata anche rifiutata "la documentazione relativa alla nomina e designazione di rappresentanti del comune presso enti, aziende e istituzioni"; i revisori di Grosseto (P) affermano che il "nuovo regolamento di contabilità dell'ente" è stato redatto da "esperti esterni" senza che sia stato "interessato" il collegio; per Bolzano (C) viene evidenziato che "non si è ancora riusciti ad ottenere dall'amministrazione un elenco completo ed analitico di tutte le società ed altre aziende commerciali cui il comune partecipa"; il collegio di Massa Carrara (P) lamenta che una "richiesta di informazioni preliminari" sul "patrimonio immobiliare" non ha avuto "risposta alcuna"; i revisori di Campobasso (C) precisano che una formale richiesta di "specifica documentazione al segretario generale" sui fatti oggetto delle "continue e ripetute segnalazioni di presunti illeciti e danni erariali" non ha avuto alcun esito; il collegio di Napoli (C) lamenta che "ancora una volta è stato costretto ad operare, sia per la verifica dei dati e sia per l'estensione della presente relazione, in tempi ristretti", e soprattutto che "non si è voluto provvedere a dotare l'ufficio dei revisori di locali e strutture idonee allo svolgimento delle funzioni attribuite al collegio in conformità a quanto disposto dallo statuto e dal regolamento di contabilità"; i revisori di Catania (P) chiedono all'amministrazione di dotare il collegio di "personale idoneo alle molteplici funzioni assegnate dalla legge"; i revisori di Padova (C) ritengono "che nell'ambito del consiglio comunale permanga una diffusa limitata conoscenza del ruolo che il collegio dei revisori deve assumere e mantenere all'interno dell'organizzazione comunale e delle loro obbligatorie funzioni previste dalla legge 142/1990 e dal più preciso decreto legislativo n. 77/1995": inoltre, chiedono l'assegnazione dei "necessari mezzi operativi" che, viene precisato, non possono limitarsi a locali e attrezzature, ma devono comprendere l'assegnazione da parte del comune di "uno staff".

Tutti questi profili meritano attenzione nelle competenti sedi: la collaborazione fra consigli e revisori comporta infatti in primo luogo che vi sia consapevolezza della sua utilità in ambedue gli organi, e quindi non solo nei revisori, ma anche negli amministratori.

L'applicazione delle nuove norme contabili

Molte osservazioni riguardano l'applicazione del d.l.vo 25.2.1995, n. 77, sul nuovo "ordinamento finanziario e contabile degli enti locali".

Così, nelle relazioni sono frequenti (53 per i comuni e 68 per le province) gli inviti a predisporre il nuovo regolamento di contabilità previsto dagli artt. 2 e 108 del d.l.vo n. 77 del 1995, o a preparare la nuova contabilità economica delineata dall'art. 71.

Inoltre, viene spesso chiesto (per 57 comuni e 52 province) di istituire o completare il controllo di gestione interno previsto dagli artt. 39- 41.

In particolare, i revisori di Siena (C) rilevano che l'ufficio per il controllo interno di gestione "dovrà essere considerato dagli amministratori come strumento di supporto e di ausilio ad una corretta gestione della struttura amministrativa dell'ente recependo le indicazioni che lo stesso organo fornirà"; i revisori di Padova (C) osservano che l'ufficio in questione costituirà "un potenziale e naturale interlocutore a sostegno della...specifica attività" dello stesso collegio dei revisori; il collegio di Pistoia (C) precisa di aver "predisposto una bozza di regolamento di funzionamento"; i revisori di Verona (P) affermano che "senza questo strumento" il collegio si trova "nell'impossibilità di affrontare un'analisi approfondita sull'efficienza ed economicità dell'attività amministrativa dell'ente", etc.

Peraltro, non va dimenticato che ogni amministrazione pubblica è per definizione al servizio di interessi della collettività, e che per misurare la qualità dei servizi resi sono necessarie le valutazioni non solo dell'ufficio di controllo, ma anche degli stessi utenti direttamente interessati al buon andamento del servizio. In tal senso, i revisori di Biella (C) precisano giustamente che l'ufficio per le relazioni con il pubblico è "il fulcro del sistema informativo di marketing indispensabile per rilevare i bisogni di servizio della cittadinanza, la soddisfazione per i servizi attualmente ricevuti e gli interventi da attuare per migliorare la qualità dei servizi e conseguire l'efficienza".

Non mancano inoltre gli inviti alle amministrazioni (8 per i comuni e 13 per le province) ad adeguarsi ai principi del d.p.r. 20.4.1994, n. 367, "sulla semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili", che ha tra l'altro previsto il c.d. mandato informatico.

I residui e l'avanzo di amministrazione

Sono frequenti le osservazioni (27 per i comuni e 32 per le province) sul riaccertamento dei residui previsto dall'art. 70 del d.l.vo 10.5.1995, n. 77.

La revisione in questione, cui occorre provvedere "costantemente", per i revisori di Palermo (C), e con il determinante "ruolo di coordinamento della ragioneria civica rispetto alle altre ripartizioni", per i revisori di Bolzano (C), è un'operazione indubbiamente complessa e delicata.

Ad esempio, i revisori di Gorizia (P) esprimono "parere contrario al conto consuntivo" proprio in relazione al riaccertamento di alcuni residui attivi; i revisori di Trieste (P) lamentano che il termine per il primo riaccertamento dei residui, fissato al 30.4.1996 dall'art. 8 del d.l. 27.10.1995, n. 444, convertito nella legge 20.12.1995, n. 539, "non è stato rispettato"; i revisori di Caltanissetta (C) osservano che sono "assolutamente" insufficienti le motivazioni presentate per l'eliminazione dei residui, sia attivi che passivi, e che comunque in relazione ad alcuni crediti sono ipotizzabili "comportamenti negligenti ed omissivi che vanno esattamente individuati e censurati".

La revisione dei residui è peraltro un'operazione dalla quale può anche derivare un risultato d'incerto significato.

Così, i revisori di Foggia (P) rilevano che "sussistono ancora residui attivi derivanti da gestioni pregresse di circa 20 anni" senza che siano evidenziate "le ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui secondo quanto previsto dal 3° comma dell'art. 70 del d.lgs. 77/95"; i revisori di Udine (C) chiariscono che può "influenzare i risultati di bilancio la conservazione fra i residui di poste attive non assistite da un certo grado di esigibilità"; i revisori di Reggio Emilia (C) richiedono "attenzione su alcune po-

ste di incerta esigibilità, che pur non presentando le caratteristiche per una loro cancellazione, evidenziano un alto grado di incertezza circa la loro esigibilità", etc.

Inoltre, non va dimenticato, come avvertono i revisori di Trieste (C), che il d.l.vo n. 77 del 1995 "ha abrogato l'istituto della perenzione amministrativa", per cui "si rende necessaria la reiscrizione dei residui perenti 1992 e retro ancora in essere agli appropriati capitoli di bilancio" (su tale questione vedasi anche quanto osservato al paragrafo sui risultati di amministrazione).

Nel complesso, dall'esame delle considerazioni dei revisori su questa materia, risulta che l'operazione di ripulitura dei residui secondo le nuove norme su accertamenti, impegni e residui poste dagli artt. 21, 27, 33 e 34 del d.l.vo n. 77 del 1995 ha condotto pressochè ovunque ad (un ampliamento degli) avanzi di amministrazione, poichè sono stati eliminati quasi sempre più residui passivi che attivi.

Ma si tratta di avanzi in un certo senso eccezionali, come rilevano ad esempio i revisori di Siena (C): "la gestione residui probabilmente negli esercizi futuri non darà risultati sempre così positivi poichè la revisione generale dei residui stessi terminata nello scorso esercizio ha già dato i suoi benefici. Per questo motivo gli amministratori dovranno sempre fare più affidamento sulle entrate correnti e non su eventuali avanzi di gestione derivanti dalla gestione residui per la copertura delle spese correnti".

In ogni caso, va evidenziato che i collegi dei revisori si curano spesso (per 46 comuni e 42 province) di invitare ad una corretta e/o prudente utilizzazione dell'avanzo di amministrazione.

In particolare, i revisori di Firenze (C) raccomandano, per vecchi crediti pari a più di 56 miliardi, "un corrispondente non utilizzo dell'avanzo di amministrazione"; i revisori di Bologna (C) consigliano "di procedere alla costituzione, a partire dal bilancio 1996, di un fondo a garanzia del possibile manifestarsi di inesigibilità di crediti"; i revisori di Roma (C) propongono che l'avanzo di amministrazione sia utilizzato "interamente per il rifinanziamento, all'occorrenza, dei residui perenti; della parte residuale, prudenzialmente, 450 miliardi di lire vengano destinati alla copertura della massa dei residui attivi" (ovverosia, presumibilmente, non utilizzati in relazione alla possibilità che parte dei residui attivi risulti in concreto inesigibile); i revisori di Udine (C) sottolineano "l'opportunità di vincolare parte dell'avanzo" con riferimento in particolare ad "alcune vertenze giudiziarie che potrebbero avere in alcuni casi esito negativo" e alla riscossione di crediti nei confronti di "soggetti che nel frattempo sono falliti o si sono resi irreperibili cambiando residenza", etc.

Gli esempi che precedono evidenziano un problema -quello della limitata significatività dei risultati di amministrazione- certamente di grande rilievo nella contabilità degli enti locali.

V'è quindi da augurarsi che almeno sul versante dei residui attivi venga data piena e concreta attuazione all'art. 72, comma 5° del d.l.vo n. 77 del 1995. Come rilevano i revisori di Bologna (P), i crediti in concreto "inesigibili" vanno infatti "stralciati" dal conto del bilancio ed "iscritti nel conto del patrimonio in apposita voce" sino al compimento della prescrizione.

In definitiva, appare chiaro che i revisori dovranno adoperarsi affinchè la preparazione del conto consuntivo costituisca l'occasione per accurate analisi sia delle concrete possibilità di riscossione dei crediti che dell'eventuale sussistenza di oneri anche solo

futuri ma sostanzialmente certi (sul punto, vedasi ancora il paragrafo dedicato ai risultati di amministrazione).

I debiti fuori bilancio.

Riguardano l'effettiva veridicità delle risultanze della gestione finanziaria anche le osservazioni (3 per i comuni e 2 per le province) con le quali viene lamentata la mancanza dell'attestazione dell'insussistenza di debiti fuori bilancio. E si tratta di una materia che richiede certo una grande attenzione da parte dei revisori.

A questo proposito, il collegio di Catania (P) assicura di essere stato "costantemente presente alle riunioni della 3° commissione consiliare quando sono stati esaminati debiti fuori bilancio"; i revisori di Messina (P) rilevano che "nessuno dei debiti" evidenziati per circa 9 miliardi in una specifica relazione del ragioniere generale dell'ente presenta in realtà "i requisiti" per riconoscerne la legittimità ai sensi dell'art. 37 del d.l.vo n. 77 del 1995; i revisori di Padova (C) invitano l'amministrazione "a procedere ad un attento controllo e determinazione delle richieste, al fine anche di considerare l'eventuale sopravvenuta prescrizione triennale delle competenze professionali" ed altresì la possibile operatività del divieto di nuovi impegni e pagamenti per servizi non espressamente previsti, posto dall'art. 35, ultimo comma del d.l.vo n. 77 del 1995; i revisori di Bari (C) chiedono "una rapida definizione" dei "debiti fuori bilancio riconosciuti dal consiglio comunale, ma non ancora estinti...onde evitare un sindacabile danno erariale per rivalutazione ed interessi"; i revisori di Caltanissetta (P) consigliano, per i "debiti fuori bilancio già deliberati dal consiglio provinciale", di accertare le "eventuali responsabilità che hanno prodotto le maggiori spese"; i revisori di Reggio Calabria (C) raccomandano che quando non risulta possibile una "formale delibera di risconoscimento venga esperita azione di responsabilità nei confronti di chi ha provocato la spesa"; i revisori di Salerno (P) lamentano che "allo stato non sono ancora pervenute le determinazioni della commissione" istituita per "l'individuazione delle responsabilità", etc.

Possono essere poi considerati debiti fuori bilancio di particolare natura (e rilevanza) quelli derivanti da sentenze di condanna al risarcimento per espropriazioni irrituali.

A questo proposito, i revisori di Roma (C) rilevano ad esempio che il numero dei contenziosi per fatti espropriativi costituisce un "dato allarmante". Non è possibile "un dimensionamento finanziario del fenomeno" e "la questione preoccupa fortemente il collegio", anche perchè "il 31.05.1996 è scaduto il termine per poter accedere alle risorse attivate dall'art. 10 del d.l. n. 444/95" a favore degli enti locali per la copertura dei maggiori oneri di esproprio. Per conseguenza, "il collegio dei revisori raccomanda di individuare, con urgenza, anche e soprattutto strumenti alternativi alla lite giudiziaria per addivenire ad una conveniente chiusura del capitolo espropri, così da evitare il prodursi di gravi danni alle finanze comunali, stante la sicura elevata entità delle somme da erogare alla conclusione dell'iter processuale".

E i revisori di Firenze (P) precisano che per i maggiori oneri derivanti da espropriazioni irrituali potrebbero "ravvisarsi responsabilità degli amministratori e/o dei funzionari che non hanno provveduto, a suo tempo, agli adempimenti di competenza nei termini prescritti".

Ma il contenzioso in genere è materia che preoccupa spesso i revisori.

Così, ad esempio, l'amministrazione di Ancona (C) è invitata "a considerare l'elevatissimo contenzioso giudiziale pendente (alla data del marzo 1994 circa duemila

cause) affinchè si valuti attentamente la situazione del contenzioso stesso e della sua gestione, attesi i risvolti economici sul bilancio in caso di soccombenza". E i revisori di Nuoro (C) suggeriscono opportunamente di "allegare al rendiconto un elenco completo e dettagliato dei contenziosi in atto suscettibili di generare una situazione debitoria in capo all'ente".

Gli inventari, il conto del patrimonio e la conservazione dei beni

Numerosi sono gli inviti dei revisori a completare e aggiornare gli inventari (65 comuni e 53 province), e a formulare il conto del patrimonio secondo le disposizioni dell'art. 72 del d.l.vo n. 77 del 1995 (48 comuni e 44 province): si tratta di due adempimenti certo connessi, dal momento che la mancanza di precisi inventari rende poco attendibile ed utile il conto del patrimonio (e difficile un'accurata gestione dei beni).

A questo proposito, i revisori di Prato (C) rilevano che le schede individualizzate per i 2087 beni facenti parte del patrimonio immobiliare dell'ente dovrebbero permettere di "accertare e verificare in qualunque momento la reale consistenza del bene, la sua ubicazione, la sua identificazione, i suoi elementi tecnico-catastali, gli interventi manutentivi finalizzati ad essi, i mutui accesi per eventuali loro ristrutturazioni, i costi di gestione, ecc. Una volta impostato lo strumento tecnico bisognerà perfezionare il metodo di gestione del medesimo, prima di tutto con il completamento di tutti i dati mancanti, e poi con l'aggiornamento assiduo dei medesimi".

Similmente, i revisori di Sassari (P) ravvisano la necessità "che l'ente si doti di adeguati strumenti sistematici di rilevazione, onde evitare che lo sforzo di inventariazione compiuto, e di cui si dà senz'altro atto", venga "vanificato dall'evolversi dei valori nel tempo".

Vengono poi talora evidenziati errori negli ammortamenti (per 6 comuni e 6 province). Così, ad esempio, per i revisori di Lecco (C) "le quote di ammortamento calcolate non corrispondono al degrado subito dai beni nel corso dell'esercizio e sono del tutto avulse da qualsiasi criterio di riferimento sia in ordine al periodo di obsolescenza stimato che alla base di costo sulla quale calcolare il degrado".

Peraltro, viene pure sottolineato che anche una puntuale applicazione delle norme del d.l.vo n. 77 del 1995 può non assicurare attendibili valutazioni.

Ad esempio, i revisori di Padova (C) affermano che "il seguire pedissequamente le norme di legge non porta ad un risultato che fornisca l'esatta valorizzazione del patrimonio": pertanto, "sarà opportuno implementare le procedure per consentire le rilevazioni dei valori venali dei beni stessi al fine di ottenere un quadro realistico dei valori dei beni comunali". E i revisori di Biella (C) esemplificano: in applicazione dell'art. 72 del d.l.vo n. 77 del 1995, la piscina comunale è stata inserita in inventario per £.20.050.715.000, mentre il valore reale risulta *aliunde* pari ad appena £.3.500.000.000.

Viene poi spesso osservato che la puntuale individuazione dei beni deve essere seguita da una diligente conservazione anche a mezzo di specifici consegnatari (34 comuni e 43 province), e che può essere opportuna la stipulazione di polizze assicurative contro incendi, furti etc. (10 comuni e 22 province).

E i revisori di Bologna (P) precisano che definire, per ogni agente contabile, "il carico e le modalità di discarico", è necessario anche al fine di "consentire al collegio di effettuare le verifiche periodiche della gestione degli agenti", previste dal d.l.vo n. 77 del 1995.

Il servizio di tesoreria

Alcune osservazioni (12 per i comuni e 6 per le province) riguardano i rapporti con la tesoreria comunale.

E non mancano segnalazioni di irregolarità di rilievo. In particolare, i revisori di Campobasso (C) segnalano che una revisione straordinaria di cassa presso il tesoriere, la Banca di Roma, ha evidenziato tra l'altro: "a) attuazione di fatto di un esercizio suppletivo di durata, talvolta, ultrasemestrale che ha sconvolto la corrispondenza delle rilevazioni contabili fra le gestioni finanziarie; b) ricorrente mancata emissione e contabilizzazione di reversali afferenti entrate in tesoreria unica o presso il tesoriere nell'esercizio in cui esse realmente affluiscono; c) gestione anomala dei sospesi di cassa su esercizi diversi e omessa loro regolarizzazione nell'esercizio in cui essi si generano; d) mancata estinzione nell'anno da parte del tesoriere di titoli emessi dall'ente; e) accantonamento, da parte del tesoriere, di titoli riguardanti stipendi, contabilizzati come pagati e di fatto estinti nell'esercizio successivo; f) accantonamento, da parte del tesoriere, di titoli riguardanti mandati impegnati, contabilizzati come pagati e di fatto estinti nell'esercizio successivo; g) inspiegabili riallineamenti di saldo al termine degli esercizi da parte del tesoriere con quello dell'ente; h) rettifiche e correzioni operate in esercizi successivi a quello in cui esse risultano effettivamente avvenute".

L'organizzazione degli uffici

Varie osservazioni riguardano l'organizzazione degli uffici.

In particolare, viene più volte richiamata (12 comuni e 21 province) la necessità di definire i "carichi di lavoro" e/o aggiornare le "piante organiche": e si tratta certo di adempimenti essenziali, come rilevano i revisori di Macerata (P) con riferimento alla pianta organica, "per far sì che siano tempestivamente programmati e svolti tutti i compiti" dell'ente.

A questo proposito, i revisori di Brescia (P) rilevano che "i criteri seguiti per l'individuazione dei carichi di lavoro e la conseguente definizione degli organici" risultano "piuttosto inconsistenti sotto un profilo scientifico dell'organizzazione del lavoro e pertanto non condivisibili"; i revisori di Treviso (C) evidenziano che la pianta organica di oltre 1000 unità è "insostenibile per l'attuale bilancio", e "questo problema si collega direttamente con quella revisione, già prevista, da attuarsi attraverso l'opportuno ed indispensabile controllo di gestione che dovrà analizzare dettagliatamente procedure, spese per il personale, sprechi da eliminare, e quant'altro occorra per adeguare uffici e servizi alle reali necessità nella gestione più oculata ed economica"; i revisori di Trapani (C) rilevano che "ogni malcelato impulso tendente alla dilatazione generalizzata numerica del personale di ogni ordine e grado (finalizzata a una maggiore occupazione pubblica) creerebbe esigenze finanziarie di copertura delle spese, a cui non corrisponderebbe un proporzionale aumento della qualità e quantità dei servizi in favore della cittadinanza, destinataria - invece - dei pesi tributari discendenti dalla necessità di pareggio dei bilanci futuri".

Ma più spesso vengono riconosciute carenze di personale.

Così, ad esempio, viene affermato per Milano (C) che il "fenomeno" dell'"anticipato pensionamento nella dirigenza comunale" ha determinato "carenze difficilmente sanabili nel breve periodo, data anche la lungaggine dei concorsi di assunzione".

Per Pistoia (C) si chiede di assumere in tempi brevi un avvocato, "al fine di risparmiare, almeno in parte, le consistenti spese legali oggi sopportate".

Per l'ufficio di ragioneria, definito dai revisori di Messina (C) "centro motore dell'attività gestionale dell'ente" e da quelli di Vibo Valentia (P) "vitale, importante e delicato settore", i collegi di Padova (P) e Trapani (C) rilevano rispettivamente che l'organico "è sottodimensionato" e che le "risorse umane" sono "inadeguate, perchè sottostimata ne è l'attività" in relazione ai nuovi compiti attribuiti dal d.l.vo n. 77 del 1995. I revisori dell'Aquila (P) ne chiedono poi una "radicale ristrutturazione".

Per Bolzano (C) viene affermato, con riferimento all'affidamento ad un privato dell'"attività di caricamento in computer delle dichiarazioni ICIAP", che "l'ufficio tributi non abbisogna di provvedimenti tampone (sulla cui economicità in termini di costi/benefici si nutrono forti perplessità) ma di un rafforzamento significativo e duraturo in termini di mezzi (omogeneizzazione delle banche dati di ciascun tributo, collegamento fra le stesse e le banche dati degli altri uffici comunali- anagrafe in particolare- nonchè con quelle di altre amministrazioni pubbliche- ufficio iva e catasto in particolare) e soprattutto in termini di risorse umane (personale non precario; motivato e professionalmente qualificato e aggiornato)". Invece, i revisori di Pescara (C) rilevano anch'essi che l'ufficio tributi va immediatamente riorganizzato, ma aggiungono che se ciò non risulta realisticamente possibile "va valutata l'ipotesi di concessione a terzi del sistema di gestione dei tributi".

Non mancano contestazioni sulla qualificazione del personale: in particolare, i revisori di Treviso (C) evidenziano la situazione del settore dei lavori pubblici, "assolutamente privo di dirigenti qualificati per la gestione delle procedure amministrative"e presso il quale inerzie, ritardi e "colpevoli negligenze" hanno già determinato "gravi danni".

Ma più spesso viene opportunamente richiamata la necessità di interventi di formazione e qualificazione professionale: per Genova (C) viene rilevato che una "maggiore produttività" va conseguita appunto anche con "interventi in tema di qualificazione"; per Messina (C) "l'addestramento del personale a svolgere correttamente le attività a ciascuno affidate" viene elencato al primo posto tra le "priorità non procrastinabili"; per Udine (P) si richiede di "potenziare l'attività diretta alla formazione ed istruzione del personale al fine di agevolare l'assunzione delle nuove metodologie contabili"; per Caltanissetta (C) occorre curare "il tempestivo aggiornamento professionale" dei dipendenti "della ripartizione finanze e del servizio di ragioneria" etc.

E sempre in tema di carente formazione dei dipendenti, i revisori di Trapani (C) evidenziano francamente che "manca nei dipendenti comunali la cultura del pagamento immediato di quanto è dovuto, quale presupposto del servizio da svolgere in favore del cittadino fornitore", con innegabili conseguenze "in materia di trasparenza e di una più larga partecipazione alle gare da parte dei fornitori più seri".

Risultano poi anche inviti ad una più precisa attribuzione delle funzioni.

Ad esempio, dai revisori di Novara (C) viene richiesta una più compiuta attuazione del fondamentale principio secondo cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti. E i revisori di Catanzaro (C) osservano che la mancanza del previsto regolamento "sull'organizzazione degli uffici" comporta "frequentemente conflitti negativi di competenza...con riflessi anche sul sistema delle responsabilità".

L'informatizzazione degli uffici.

Risultano numerosi (36 comuni e 31 province) gli inviti a potenziare il sistema informatico dell'ente in generale o di alcuni specifici uffici (tributi, ragioneria etc): e si tratta di un'indicazione da tenere certo nella massima considerazione, dal momento che una congrua informatizzazione costituisce una delle principali condizioni per il conseguimento di una maggiore efficienza.

In particolare, per Milano (C) viene osservato che "qualsiasi problematica evidenziata pone all'attenzione dell'amministrazione comunale le assenze di adeguate rilevazioni informatiche, la mancanza di procedure operative e la necessità di riqualificazione del personale dipendente"; per Pistoia (C) è richiesto "un disegno globale per l'informatizzazione di tutti i servizi, non trascurando tuttavia gli aspetti importanti collegati alla scelta del software e relativa assistenza, come, per esempio, l'impegno del fornitore ad eseguire le personalizzazioni su richiesta dell'ente, i tempi dei vari interventi di assistenza, l'ubicazione in loco del centro di assistenza in modo da evitare disguidi, l'integrazione del programma con i moderni sistemi informativi"; per Padova (C) si evidenzia che la necessaria informatizzazione deve essere accompagnata da una "progressiva riqualificazione del personale con opportune tecniche di aggiornamento", etc.

Ovviamente, le necessarie iniziative per il rinnovamento tecnologico delle amministrazioni devono essere prese evitando irregolarità e sprechi.

A questo proposito, viene rilevato dai revisori di Bari (C) che una grave inefficienza presso la ripartizione edilizia residenziale pubblica è da addebitare tra l'altro anche "all'assenza di supporti informatici a seguito dell'annullamento, da parte del co.re.co., della deliberazione di rinnovo a trattativa privata del servizio informatico gestito da società esterna. Annullamento scaturito anche dalla mancata elaborazione per tempo del bando di gara, situazione che potrebbe verificarsi anche per altre ripartizioni dove da anni si continua a rinnovare a trattativa privata il servizio informatico gestito da società esterne".

E i revisori di Palermo (C) ribadiscono "la necessità di un riesame generale del complesso e particolare rapporto contrattuale" in corso con la SISPI S.p.a. per l'informatizzazione dei servizi comunali: tra l'altro, viene evidenziato che una ripetuta richiesta di documentazione da parte del collegio non ha avuto risposta.

La gestione dei servizi

La gestione dei servizi è oggetto di considerazioni spesso critiche in relazione alle inefficienze riscontrate e ai costi sostenuti.

Ad esempio, il collegio dei revisori di Bari (C) rileva che "non sono state assunte decisioni in ordine alla scelta delle forme di gestione ritenute più appropriate sia con riguardo agli interessi dell'ente proprietario sia in relazione ai settori di attività e alle strutture aziendali"; "rimarca il mancato adeguamento delle aziende municipalizzate alle indicazioni dell'ente e alle richieste formulate più volte dal direttore di ragioneria circa l'invio dei budgets e dei rendiconti trimestrali per consentire al massimo organo collegiale di intervenire tempestivamente nell'eventualità si riscontrasse un disequilibrio gestionale"; evidenzia che non risulta che l'azienda muncipalizzata del gas "si sia adoperata per la nomina del direttore nei termini di legge"; segnala che per l'azienda municipalizzata per i servizi di igiene urbana risulta "assolutamente inadeguata la dotazione strumentale e tecnologica di mezzi operatori che contrasta in maniera fin troppo visibile con il numero degli addetti ai servizi"; osserva che il rilevante deficit dell'azienda municipalizzata trasporti

autifilotranviari comporta la necessità di "ripensare in termini strategici ad una totale riconversione...adottando nel contempo necessari provvedimenti per contrastare la diffusa abitudine di non pagare il biglietto", etc.

La necessità di più precisi rapporti con le aziende comunali viene poi sottolineata dai revisori di Padova (C), i quali rilevano che pur avendo provveduto alla trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate in "aziende speciali" con personalità giuridica, "l'amministrazione comunale non è stata in grado di procedere alla contestuale individuazione ed assegnazione, per apporto, dei beni già costituenti patrimonio delle cessate municipalizzate"; dai revisori di Milano (C), che si sono adoperati "per ottenere la conciliazione dei conti tra il comune e le proprie aziende municipalizzate", che presentavano rilevanti "differenze"; dai revisori di Salerno (C), per i quali "a volte non c'è alcuna concordanza fra gli oneri e i proventi a carico ed a favore del comune contenuti nei bilanci delle aziende, consorzi, istituzioni ed enti collegati e le previsioni o le risultanze del bilancio del comune stesso", etc.

Ma diffuse difficoltà emergono anche nella gestione delle partecipazioni.

In particolare, i revisori di Padova (C) rinnovano l'invito "ad una opportuna riorganizzazione delle partecipazioni in altri soggetti economici sulla base dell'effettiva necessità e convenienza verificando la concreta strumentalità delle stesse agli obiettivi e scopi istituzionali dell'ente pubblico ed eventualmente dismettendo quelle che non rispondano ai suddetti requisiti"; i revisori di Vicenza (P) chiedono all'amministrazione di verificare "se alcune partecipazioni hanno perso la motivazione socio-economica che aveva determinato l'impegno iniziale", osservano che vanno "sempre esercitati i diritti riconosciuti dalla normativa statutaria e civilistica", sollecitano "precise direttive ai soggetti delegati a rappresentare l'ente soprattutto quando nelle assemblee si deliberano aumenti di capitale o ripiani di perdite che possono influire sugli equilibri di bilancio della provincia", lamentano "che anche in presenza di risultati positivi non vengono mai distribuiti utili"; i revisori di Genova (P) rilevano che nella contabilità dell'ente le partecipazioni vengono indicate "al costo di acquisizione" anzichè, più opportunamente, "sulla base dell'ultimo bilancio approvato", ed affermano inoltre che i "rappresentanti della provincia in enti ed organizzazioni" non rispettano "l'obbligo" previsto dallo statuto di "riferire periodicamente al consiglio sull'attività svolta"; i revisori di Venezia (C) evidenziano la necessità di stipulare "convenzioni con le aziende speciali e le società partecipate tali che permettano al comune di verificare l'efficienza dei servizi prestati e garantire un flusso informativo adeguato", etc.

Questi brevi cenni sulla gestione dei servizi confermano la delicatezza della materia (sulla quale, vedasi anche il paragrafo dedicato ai servizi pubblici locali).

In ogni caso, i revisori dovrebbero vigilare affinchè la costituzione di un'azienda speciale per la gestione di un servizio pubblico o l'assunzione per gli stessi fini di una partecipazione societaria non deresponsabilizzino l'ente locale sia per il monotoraggio delle effettive modalità del servizio e sul livello delle prestazioni rese alla collettività, che per i costi sostenuti, con il concreto pericolo tra l'altro che avventate gestioni espongano poi l'ente locale ad onerose perdite (cfr. anche l'art. 37 del d.l.vo n. 77 del 1995).

Il reddito dei beni pubblici

Il reddito dei beni dell'ente viene spesso giudicato (per 34 comuni e 27 province) insufficiente e non adeguato alle potenzialità dei beni stessi.

Così, ad esempio, i revisori di Bari (C) evidenziano l'inattuazione di una deliberazione consiliare del 1993, secondo la quale la riscossione dei canoni dovrebbe avvenire "mediante emissione di regolari ruoli, che, resi esecutivi, saranno dati in carico all'esattoria": per conseguenza, al momento il pagamento dei canoni è ancora affidato "all'iniziativa e alla buona volontà degli occupanti, che si recano presso la tesoreria per i pagamenti", e viene in concreto acquisito solo "il 28% dell'accertato".

I revisori di Messina (P) osservano poi che per immobili della provincia occupati da altre amministrazioni pubbliche non si riscuote alcun canone, che per taluni locali vengono riscossi da privati "canoni annui di £. 300.000", che alcuni complessi alberghieri risultano chiusi o affittati ad un canone "addirittura irrisorio" (poche centinaia di migliaia di lire all'anno) spesso nemmeno pagato regolarmente.

Non mancano peraltro gli espliciti inviti ad alienare beni non indispensabili (5 comuni e 4 province).

Ma a questo proposito i revisori di Firenze (C) giustamente avvertono: "prima di procedere ad eventuali alienazioni di beni patrimoniali, si provveda con puntualità e rigore alla determinazione della consistenza e quindi del valore dell'intero patrimonio comunale". E anche i revisori di Siracusa (C) raccomandano di "verificare quali beni disponibili, siano essi mobili che immobili, possano essere impiegati in modo più redditizio o più idoneo, e/o quali altri possano essere recuperati con semplici e modesti interventi di ristrutturazione e quali, infine, inutili per natura e/o per destinazione, possano essere alienati con obbligo di reinvestimento del ricavato in altri beni più facilmente utilizzabili".

In realtà, da varie relazioni si evince chiaramente che i beni potrebbero dare redditi superiori se solo le amministrazioni fossero più diligenti.

In particolare, il collegio di Terni (C) fa "presente che, come previsto dalla legge 537/93, art. 9, comma 3, i canoni per la concessione di immobili del patrimonio degli enti locali devono essere aggiornati annualmente a decorrere dal 1 gennaio 1994"; i revisori di Modena (C) sollecitano "la conclusione dell'approvazione delle norme regolamentari per la disciplina della concessione dei beni immobili a terzi, ritenendo che tale documento rappresenti un utile strumento sia per aumentare la redditività del patrimonio immobiliare sia per regolarne la gestione in maniera più efficace e oggettiva"; i revisori di Venezia rilevano (C) che "la percentuale di morosità delle esazioni a mezzo di cartella esattoriale è fin qui risultata di gran lunga inferiore a quella delle esazioni a mezzo bollettini di c/c postale", etc.

Le altre entrate proprie

Carenze nelle riscossioni vengono rilevate anche con riferimento ai proventi dei servizi (34 comuni e 9 province), ai tributi (28 comuni e 21 province) e alle altre entrate proprie.

In particolare, i revisori di Cremona (C) suggeriscono "verifiche incrociate delle utenze dei servizi forniti dal comune sulla base dell'anagrafe e dei servizi a rete forniti dallo stesso comune o da altri enti su tutto il territorio comunale"; i revisori di Padova (C) prospettano per i tributi l'opportunità del ricorso ad un "consulente esterno che inizialmente affianchi i funzionari comunali preposti sino a che questi non abbiano raggiunto una propria autonomia"; i revisori di Taranto (C) ribadiscono "l'invito, già espresso alle competenti autorità, di occuparsi del compito istituzionale della tutela delle entrate relative al condono edilizio" etc.

Quella delle entrate proprie è comunque una materia certo di grande rilevanza: è noto, ad esempio che varie norme (d.l. 2.3.1989, n. 66, convertito nella legge 24.4.1989, n. 144, d.l. 28.12.1989, n. 415, convertito nella legge 28.2.1990, n. 38, etc.) prevedono quote minime di copertura del costo di servizi a carico dei beneficiari, ed è noto altresì che la finanza degli enti locali dovrà diventare sempre meno derivata e sempre più autonoma.

Ma, a questo riguardo, le prospettive non sono sempre tranquillizzanti: ad esempio, i revisori di Enna (C) rilevano realisticamente che il "parametro altamente negativo del volume complessivo delle entrate proprie che rappresentano il 22,60% delle entrate correnti, mentre detta percentuale dovrebbe essere non inferiore al 40%", rende "oltremodo palese, con l'attuale struttura, l'incapacità dell'ente a perseguire un'equa e doverosa politica delle entrate tributarie". E per Crotone (C), viene evidenziato che l'indice in questione si attesta addirittura al 18,50%.

Le spese per il personale

In varie relazioni (17 comuni e 17 province) viene evidenziata l'eccessività delle spese correnti, e in primo luogo delle spese per il personale.

Ad esempio, i revisori di Reggio Emilia (C) rilevano che da un confronto, per "omogeneità", con i comuni di Parma e Modena è emerso "un indice di assorbimento di spesa per il personale superiore". E i revisori di Milano (C) osservano che il "solo premio di incentivazione 1996, così come ricalcolato in base alla nuova normativa, ammonta ad oltre £.100 miliardi".

Ma non mancano vere e proprie irregolarità, anche gravi.

Così i revisori di Palermo (P) evidenziano che "non è stato predisposto, entro il 31.05.1996, il conto annuale di cui all'art. 65- comma 2 del d.lgs. n. 29/1993 riguardante la rilevazione della consistenza del personale del pubblico impiego e della relativa spesa e non sono state effettuate le relative comunicazioni"; i revisori di Catanzaro (C) lamentano che "non sono ancora operanti strumenti o procedure di tipo automatico idonee all'accertamento dell'effettiva durata della prestazione di lavoro dei dipendenti, così come previsto dall'art. 9 della legge 30/12/91 n. 412, pur se le apparecchiature appaiono installate da qualche tempo", e che pertanto il "ricorso al lavoro straordinario- per il quale risultano erogate nel 1995 lire 1.394.904.000- è contra legem"; i revisori di Taranto (C) ribadiscono le riserve "per quanto attiene le iniziative dei competenti organi dirigenziali in ordine ai valori di spesa iscritti nel conto consuntivo in aggiunta a quelli contrattualmente spettanti per le qualifiche possedute, relativi alle attribuzioni temporanee di mansioni superiori di cui all'art. 57 del d.lgs. 3/2/1993 n. 29", etc.

Le spese di consumo

Anche per le spese di consumo vengono evidenziate anomalie.

In particolare, i revisori di Parma (C) rilevano che non sono state prese le iniziative, più volte sollecitate, per "contenere i consumi di combustibile di riscaldamento ed energia elettrica, le spese telefoniche, nonchè le altre spese per servizi generali", laddove le economie "potrebbero essere consistenti"; i revisori di Reggio Calabria (C) affermano che "le spese telefoniche che il comune sostiene appaiono oltremodo esagerate"; i revisori di Torino (P) raccomandano "il costante monitoraggio della spesa relativa ai telefoni cellulari in forte aumento onde impedire l'uso improprio degli stessi ed in genere del mezzo telefonico adottando tutte le soluzioni tecniche offerte dai gestori: codice per l'abilitazione e la disabilitazione, contascatti e controllo documentale del traffico, ecc."; i

revisori di Chieti (C) chiedono, in relazione a gravi "disfunzioni" presso l'autoparco, "che vengano attivate accurate procedure di controllo, già più volte impartite dall'economo e non rispettate, che sia elaborato uno specifico regolamento, e che al termine dell'esercizio si redigano appositi schemi riepilogativi delle spese di gestione dei singoli automezzi"; i revisori di Roma (P) lamentano che, "come già precedentemente segnalato, gli economi provvedono ad effettuare spese in difformità dal regolamento degli uffici economati sia riguardo al merito sia all'ammontare", etc.

In alcune relazioni (8 per i comuni e 10 per le province), viene poi chiesto di formulare e/o allegare al conto consuntivo un elenco dei principali fornitori di beni e servizi.

I contributi

In varie relazioni (22 comuni e 13 province), viene segnalata la mancanza dell'istituzione o dell'aggiornamento dell'albo, previsto dall'art. 22 della legge 30.12.1991, n. 412, dei "soggetti, ivi comprese le persone fisiche, cui siano stati erogati in ogni esercizio finanziario contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica".

Inoltre, i revisori di Aosta chiedono di "predisporre in tempi brevi un riesame dei criteri e delle modalità in tema di erogazione dei contributi"; il collegio dell'Aquila (P) propone "la riduzione dell'erogazione di contributi a poche e mirate iniziative culturali e sportive"; i revisori di Pesaro e Urbino (P) osservano che "in occasione delle verifiche programmate sui contributi" è risultata la necessità di "nuovi indirizzi più produttivi in rapporto a finalità strutturali di maggiore interesse"; il collegio di Campobasso (P) "ritiene doveroso suggerire la completa eliminazione dei contributi per attività di irrilevante importanza e per l'acquisto di pubblicazioni finalizzato solo a contribuire alle spese per la stampa", etc.

Gli incarichi esterni

Alcune osservazioni (8 per i comuni e 6 per le province) riguardano la necessità di disciplinare e contenere le spese per affidamenti di incarichi.

Ad esempio, i revisori di Alessandria (P) affermano che in ragione delle "risorse umane previste dalla pianta organica" un "affidamento di incarichi esterni" deve essere "congruamente motivato"; i revisori di Pistoia (C) rilevano che "la mancanza di progetti globali può generare l'effetto di commissionare incarichi e studi potenzialmente sovrapponibili, con conseguenti possibili sprechi e diseconomie"; i revisori di Novara (C) lamentano che dopo cinque anni "non è stato ancora istituito l'albo per il conferimento di incarichi professionali" previsto dallo statuto comunale; i revisori di Firenze (C) evidenziano violazioni di norme regolamentari dell'ente, e comunque dei "principi generali" di straordinaria necessità "cui l'amministrazione pubblica deve attenersi nel conferimento di incarichi".

I revisori di Brescia (P) lamentano poi che "non è stata seguita l'indicazione per cui gli incarichi di consulenza affidati a società debbono essere affidati mediante procedimenti di gara"; rilevano che per "incarichi professionali a persone fisiche", le relative fatture risultano emesse "da società, procedura questa non accettabile che evidenzia superficialità e mancanza di controllo"; chiedono che tutte le parcelle siano "liquidate dall'ordine di appartenenza"; consigliano di "chiedere lo sconto del 20% sulle tariffe professionali proposte facendo attenzione di far applicare la tariffa minima".

Invece, i revisori di Salerno (C) osservano che all'atto del conferimento dell'incarico viene liquidato al professionista solo un limitato acconto, mentre la liquidazione definitiva, quasi sempre di importo assai rilevante, segue a distanza di anni. Pertanto, ritengono che la spesa complessiva dovrebbe essere quantificata subito e contestualmente "impegnata": in alternativa, dovrebbe procedersi ad un "accantonamento di fondi".

Le spese per opere pubbliche

Numerose (43 comuni e 41 province) sono poi le relazioni dalle quali risultano, sia pure talvolta solo per accenni, difficoltà nell'effettuazione delle spese in conto capitale.

Ad esempio, i revisori di Siracusa (P) sottolineano "la totale assenza di impegni" per la realizzazione di opere pubbliche. Ed i revisori di Siracusa (C) raccomandano di completare "grandi opere rimaste incompiute: tribunale, teatro comunale, porto turistico, ristrutturazione della zona di Ortigia, completamento strade di collegamento con le zone marine e balneari".

A questo proposito, è indubbio che per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche sono in primo luogo indispensabili un'accurata programmazione e una corretta progettazione. Ma anche una puntuale applicazione delle nuove norme del d.l.vo n. 77 del 1995 può risultare utile.

In particolare, i revisori di Bari (C) rilevano che la "propensione dell'amministrazione a fare riferimento, in bilancio preventivo, non già alle specifiche opere attuabili nello specifico esercizio, ma all'intero portafoglio progetti in programma, indipendentemente dai tempi di attuazione" potrà "trovare inversione con la completa attuazione del d.lgs. 77/95 attraverso la individuazione dei responsabili dei servizi e la redazione del piano esecutivo di gestione".

Inoltre, può essere anche utile il frequente suggerimento dei revisori (per 28 comuni e 35 province) di istituire una scheda informativa per ogni opera pubblica. Queste schede - i revisori di Vicenza (C) dichiarano di aver "già provveduto a presentare un fac-simile che l'ente potrebbe adottare" - dovrebbero contenere i dati fondamentali dell'opera: data di approvazione del progetto, importo dei lavori, modalità di finanziamento, tempi di esecuzione previsti, perizie di varianti e suppletive etc. E potrebbero essere poi allegate al consuntivo per consentire un attento monitoraggio annuale dello stato degli investimenti.

Infine, in varie relazioni (9 per i comuni e 12 per le province) si accenna alla rinegoziazione dei mutui opportunamente prevista dall'art. 5 del d.l. 27.10.1995, n. 444, convertito nella legge 25.12.1995, n. 539.

Peraltro, a questo proposito, i revisori di Pistoia (C) raccomandano "l'utilizzo di una consistente parte dell'avanzo disponibile per il finanziamento del piano degli investimenti, al fine di consentire una parziale mitigazione degli effetti prodotti con l'operazione di rinegoziazione dei mutui passivi effettuata nel febbraio 1996. In effetti tale operazione, pur producendo risultati benefici dal punto di vista finanziario nei primi anni di ammortamento (fino al 2002), produce un complessivo onere aggiuntivo di circa 40 mld. nel periodo di ammortamento rinegoziato".

Le difficoltà delle province

Un cenno particolare merita lo svolgimento da parte delle province delle ampie funzioni loro attribuite dalla legge 8.6.1990, n. 142, o delegate dalle regioni: da alcune relazioni, sembrano infatti risultare alcune difficoltà.

Ad esempio, i revisori di Pesaro e Urbino (P) rilevano che "il 93% degli investimenti sono stati assegnati al settore trasporti (82,78%) e istruzione e cultura (9,91%)", per cui "il collegio auspica che l'amministrazione possa ridefinire l'area degli interventi per privilegiare maggiormente le azioni nel campo economico e sociale"; i revisori di Avellino (P) auspicano "una maggiore e concreta attenzione sulla problematica della tutela ambientale, atteso che l'ente ha speso in materia nel 1995 solo £. 8.000.000 a fronte di un'entrata di £. 1.518.328.102"; i revisori di Catania (P) evidenziano la necessità di una "migliore e maggiore manutenzione ordinaria e straordinaria della rete viaria allo scopo di evitare la sua completa devastazione ed un corretto servizio alla collettività", e lamentano una pochezza di spese "proprio in quei settori (agricoltura, industria e artigianato) dove maggiormente necessita l'intervento pubblico programmato"; il collegio di Benevento (P) chiede un'attenzione particolare per gli "interventi in materia di bonifica montana e difesa del suolo di cui alle leggi regionali 27/79 e 13/87"; i revisori di Livorno (P) ritengono, "per quanto attiene la formazione professionale" negli "ultimi anni", che "la distribuzione delle risorse sia andata generalmente a beneficio delle entità incaricate alla organizzazione dei corsi", dal momento che "il numero degli allievi che hanno trovato una collocazione derivata dalla partecipazione ai corsi è bassissima con un costo procapite per posto di lavoro, pertanto, elevatissimo".

2.2 Attivazione del controllo interno di gestione

Nell'intento di offrire un quadro sullo stato di attivazione presso gli enti locali dei servizi di controllo interno di gestione previsti dalla normativa vigente, questa Sezione ha predisposto un questionario che ha inviato ai comuni superiori agli 8.000 abitanti (1326) e a tutte le province (100).

Le domande formulate nel predetto questionario miravano a rilevare se presso l'ente risultava operante un servizio di controllo interno di gestione o un nucleo di valutazione.

In caso di risposta positiva venivano, inoltre, richieste la data di istituzione, la denominazione dell'ufficio, il numero degli addetti e la qualifica ricoperta.

Hanno restituito il questionario 555 comuni sui 1326 interpellati e 73 province sulle 100.

Prima di illustrare i risultati della ricerca che ha messo in evidenza un basso tasso di attivazione dei nuovi servizi, è opportuno fare un breve riferimento al pertinente quadro normativo e a taluni profili problematici che sono emersi nel corso della ricerca stessa.

2.2.1 Riferimenti normativi

Come è stato già messo in luce è in corso da qualche anno una profonda rinnovazione degli apparati amministrativi e di controllo degli enti locali che viene essenzialmente indotta dalla previsione legislativa di nuovi fondamentali intrecci tra politiche di bilancio e funzioni di programmazione e controllo, tra tali funzioni ed attribuzioni operative, tutte segnatamente sospinte verso trasparenza, efficienza ed economicità di gestioni.

L'attuale processo di riqualificazione dell'apparato pubblico nel settore degli enti locali si ricollega alle fondamentali innovazioni recate dalle disposizioni della legge 142 del 1990 sulle autonomie locali. Tra queste va ricordato, per quanto riguarda il sistema dei controlli, l'art. 57 - intitolato "revisione economico-finanziaria" e riguardante

la disciplina del collegio dei revisori - che ha contemplato per la prima volta la possibilità che gli statuti degli enti locali prevedessero "forme di controllo economico interno di gestione".

La prevista facoltatività di tale controllo e la mancanza di ulteriori indicazioni hanno, però, contribuito ad alimentare dubbi interpretativi in ordine alla portata della disposizione.

Tra tali dubbi, innanzitutto, quello in ordine alla individuazione del soggetto che avrebbe dovuto, ove previsto, esercitare il controllo di gestione: se cioè il controllo di gestione dovesse ritenersi attribuito al collegio dei revisori o fosse, invece, necessario istituire un apposito organo.

Anche la Sezione enti locali è intervenuta sulla questione. In due sue deliberazioni aventi per oggetto la individuazione delle attività dei revisori dei conti (2/92 e 8/93) alla luce della legge 142 del 1990, ha sostenuto che la titolarità del controllo interno di gestione rientrasse tra i compiti propri del collegio dei revisori e che l'ambito di estensione del controllo interno esercitato dallo stesso coinvolgesse tutta l'attività dell'ente.

Un'interpretazione analoga era stata formulata dal Ministero dell'interno che, in un decreto con il quale venivano stabiliti i criteri per il compenso ai revisori, aveva previsto la possibilità di aumentare lo stesso qualora fosse affidato ai revisori anche il "controllo interno di gestione".

Con l'emanazione del d.l.vo 3 febbraio 1993, n.29, sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni, sono state superate in gran parte le ambiguità interpretative sorte intorno al controllo di gestione, come previsto dalla legge n. 142.

L'art. 20 di detto decreto ha previsto l'istituzione dei servizi di controllo interno di gestione o nuclei di valutazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

E' apparso subito anche per gli enti locali che, per integrare gli scarsi elementi sul controllo di gestione forniti dalla legge n. 142, si dovesse fare riferimento alla disciplina contenuta nel nuovo decreto.

Tale disciplina ha disposto che l'istituzione dei servizi è obbligatoria per tutte le amministrazioni, specificando, inoltre finalità e criteri di composizione.

L'aspetto più rilevante della disciplina contenuta nell'art. 20 non è solo quello di aver introdotto a livello generalizzato il controllo di gestione, ma anche quello di aver evidenziato l'importanza del nesso tra il funzionamento del controllo di gestione e la responsabilizzazione dei dirigenti.

Con tutta evidenza il legislatore ha inteso non solo istituire una nuova forma di controllo, ma attraverso di esso incentivare anche un processo di responsabilizzazione e di autocorrezione in ambiti in cui si paventano ancora diffusi comportamenti deresponsabilizzati.

Con il d.l.vo 29 viene quindi delineato per tutte le amministrazioni pubbliche un nuovo sistema di controlli che, colmando le lacune lasciate aperte dai controlli tradizionali, deve puntare a fornire sempre più puntuali valutazioni sui fenomeni e sui risultati gestionali.

Per quanto riguarda gli enti locali, le caratteristiche delineate in ordine ai servizi di controllo dal predetto decreto vengono ulteriormente approfondite e precisate dal d.l.vo 25 febbraio 1995, n° 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Gli articoli 39, 40 e 41 di tale decreto disciplinano appunto, dettagliatamente, il "*controllo di gestione*": peraltro, costituiscono solo una normativa di principio, che va

integrata non solo con le disposizioni del d.l.vo n° 29 del 1993, ma anche con le più dettagliate discipline che sul controllo in questione verranno definite da "*statuti e regolamenti di contabilità*".

Dal d.l.vo n° 77/1995, il "*controllo di gestione*" viene comunque descritto come "*la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi*" (art. 39).

Comprende "*l'intera attività amministrativa e gestionale*", con "*riferimento ai singoli servizi e centri di costo ove previsti*", e si articola in tre momenti essenziali: "*predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi*", "*rilevazione*" dei "*costi*", "*proventi*" e "*risultati raggiunti*", "*valutazione dei dati in rapporto al piano degli obiettivi*" (art. 40).

Il controllo utilizza il "*rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali*" pubblicato dal ministero dell'interno (art. 40),"*è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità*" (art. 40), e si conclude con un "*referto*" che va trasmesso "*agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili*" (art. 41).

Allo stato, come si vedrà dall'analisi dei dati acquisiti, non è ancora possibile fare un bilancio generalizzato sul funzionamento dei servizi di controllo interno, perché nella loro attivazione si registrano ritardi da parte di molte amministrazioni.

Queste, invero, sono investite da un processo innovativo che richiede da parte loro un notevole sforzo in termini organizzativi e partecipativi.

In particolare, negli enti locali le difficoltà sembrano derivare non solo dalla necessità di individuare le risorse necessarie per l'istituzione dei servizi di controllo, ma anche dalla diffusa (ancorché non assecondabile) percezione che il funzionamento di detti servizi dipenda dai molti altri adempimenti, previsti e ancora non attuati, dal d.l.vo 77. Tra questi possono ricordarsi: l'istituzione del conto economico, il rinnovamento del conto del patrimonio, il completamento degli inventari, l'individuazione dei centri di costo e la predisposizione dei piani esecutivi di gestione (PEG) ed infine, particolarmente importante anche per la messa a punto di quegli aspetti rimessi all'organizzazione di ciascun ente, l'adeguamento dei regolamenti.

In questo contesto è indispensabile che gli enti locali assumano, rispetto alle riforme, un ruolo attivo, assecondando la trasformazione del loro assetto, recependo le indicazioni e le sollecitazioni che emergono dal sistema normativo ricordato.

La realizzazione della riforma dovrebbe fra l'altro favorire soprattutto tra i dirigenti un mutamento tale da contemplare come valore da potenziare la capacità di programmare e di valutare. Siffatta capacità negli enti locali dovrà manifestarsi anche attraverso la predisposizione dei piani esecutivi di gestione previsti dall'art. 11 del d.l.vo 77 del 1995 e che dovranno essere adottati negli enti che per il maggior numero di abitanti (15.000) presentano una maggiore complessità organizzativa e gestionale. Tale strumento è tra l'altro ritenuto indispensabile per correlare la capacità di spesa ai centri decisionali e individuare quindi le singole responsabilità.

Quello che emerge, soprattutto dal d.l.vo 77 e che rappresenta una vera innovazione rispetto al passato è che ogni intervento è collegato agli altri in un disegno unitario. E' quindi indispensabile anche per gli enti locali cimentarsi tempestivamente con la imprescindibile riforma che appare, invero, sul piano attuativo, così impegnativa da postulare, in uno sforzo di riadeguamento pure culturale, accorte e duttili azioni di riorganizzazione, tenendo conto che anche il fallimento di specifici interventi può ripercuotersi negativamente sulla realizzazione del disegno complessivo.

2.2.2 Profili problematici

Come già osservato, la normativa successiva alla legge 142 del 1990 ha definitivamente fugato i dubbi in ordine alla individuazione dell'organo che avrebbe dovuto esercitare il controllo di gestione, prevedendo espressamente la istituzione di un apposito organo, ma ha dato adito ad altri dubbi e problemi.

Uno dei primi dubbi emersi si collega all'espressione che il legislatore ha usato per identificare la struttura preposta al controllo di gestione.

Infatti, l'art. 20, comma 2 del d.l.vo 29, stabilisce che "nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno o nuclei di valutazione".

Il fatto che il legislatore abbia usato due denominazioni ha indotto in talune amministrazioni il dubbio che potesse trattarsi di due organismi con diversa natura, ma tale dubbio non sembra trovare fondamento nella disciplina, alla cui luce sembra invece evidente che il controllo di gestione debba essere esercitato da un unico organo che può definirsi "servizio di controllo interno o nucleo di valutazione".

Né sembra inficiare tale assunto la considerazione che, pur trattandosi dello svolgimento delle stesse funzioni, l'organismo cambierebbe denominazione a seconda dell'amministrazione in cui viene istituito, venendo denominato nelle amministrazioni statali nucleo di valutazione e negli enti locali servizio di controllo.

Di ben altro rilievo, specie sotto il profilo dell'efficienza organizzativa, è il fatto che, a fronte di una chiara indicazione normativa dell'obbligo di attivare in tutte le pubbliche amministrazioni il nuovo controllo, risaltano, nel comparto degli enti locali ricco di situazioni eterogenee per dimensione e condizioni di assetto, notevoli ritardi di attuazione che inficiano la realizzazione tempestiva, e quindi la stessa credibilità, del disegno unitario della riforma.

La mancanza di indicazioni, da parte sia della normativa generale che del d.l.vo n. 77 del 1995, in ordine al termine entro il quale istituire i servizi di controllo, porta, di fatto, come meglio si vedrà appresso, a riconoscere agli enti la possibilità di dilatare, anche oltre ragionevoli limiti, i tempi per l'introduzione dei nuovi organi.

Le comprensibili difficoltà che incontra l'ente nel definire le caratteristiche del servizio da istituire devono comunque essere superate, per evitare di offrire alibi a situazioni di immobilismo non altrimenti giustificato. Attraverso un'attenta considerazione della dimensione del servizio, delle professionalità chiamate a farne parte e della durata dell'incarico l'ente può pervenire alla scelta organizzativa più adeguata al proprio contesto.

In ordine alle dimensioni del servizio, queste sembra possano ricollegarsi, in linea di massima, sia ad una struttura collegiale, sia ad una struttura retta da un solo soggetto, coadiuvato dal necessario supporto; un'altra soluzione potrebbe essere rappresen-

tata dalla scelta dei comuni più piccoli di consorziarsi tra loro. (si veda al riguardo paragr. 1.1 della parte I sulle difficoltà dei comuni più piccoli).

Fondamentale è che tale scelta sia fatta tenendo conto delle dimensioni dell'ente - e non del numero di figure apicali, come sembra essere accaduto in certi comuni i cui servizi risultano costituiti da tutte le figure dell'ente - e della necessità di ricorrere a figure professionali adeguate al ruolo che devono svolgere.

Per quanto riguarda la scelta sulla natura interna ovvero esterna delle professionalità cui affidare la funzione del controllo interno, il principio informatore della normativa esaminata sembra suggerire che in tale scelta il pur necessario criterio economico non costituisca l'unico parametro cui fare riferimento. Data infatti la complessità della funzione del controllo interno, i risultati di questo ultimo sono apprezzabili soltanto dopo un adeguato periodo di tempo. Inoltre, attenendo essi alla qualità dei servizi prestati, appare chiaro come un iniziale impegno nella migliore organizzazione di questa nuova funzione rappresenti a tutti gli effetti un investimento.

Per quanto riguarda, invece, la scelta di figure interne all'amministrazione, è importante che nell'operare tale scelta gli enti prestino particolare attenzione alla necessità di evitare il ricorso a figure professionali che per le mansioni ricoperte nell'ambito dell'amministrazione possano trovarsi in situazioni di incompatibilità con le funzioni che devono essere svolte nell'ambito dei servizi di controllo.

A questo proposito si ricorda che la Sezione controllo Stato nella delibera 99 dell'8 luglio 1996 ha, tra l'altro, affermato l'esigenza che la struttura dell'organo chiamato ad esercitare il controllo interno sia caratterizzata da requisiti di funzionalità e di imparzialità; pertanto si deve ritenere "precluso ai titolari della gestione, e quindi ai titolari dell'attività oggetto del controllo istituzionalmente attribuito al servizio interno, lo svolgimento di funzioni di verifica sull'attività stessa, poiché diversamente verrebbe meno proprio quella "separazione" di funzioni e di attribuzioni su cui si basa il sistema nel suo complesso".

Infine, un altro aspetto cui sembra doversi porre particolare attenzione è quello che riguarda la durata degli incarichi di controllo.

La mancanza di qualsiasi indicazione in ordine ad essa nelle realtà dei singoli enti potrebbe rivelarsi uno strumento di pressione che l'amministrazione potrebbe esercitare nei confronti di coloro che svolgono il controllo di gestione, vanificando la necessaria separatezza e autonomia dei servizi rispetto all'amministrazione; pertanto sarebbe necessario che , sin dal momento di attivazione del servizio, venisse indicata la durata dell'incarico dei componenti.

Un'ultima notazione deve farsi con riferimento anche ai nuovi adempimenti, presumibilmente di non facile attuazione per molti enti locali, che si prospettano sulla base delle recenti scelte del legislatore volte ad un'ulteriore qualificazione ed estensione degli effetti del controllo di gestione attuato dalle pubbliche amministrazioni.

Si fa in particolare riferimento alla delega contenuta nell'art. 17 comma 1; sub *a)*; della legge 15 marzo 1997, n. 59, che "prevede che ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo - statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti".

Tale sistema presuppone l'istituzione di modalità per la valutazione da effettuarsi sulla base di parametri oggettivi e sulla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

Le rilevazioni svolte dalle amministrazioni devono confluire presso una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni.

Il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente una relazione al Parlamento circa gli esiti delle attività svolte dalle amministrazioni (sul punto v. anche la parte I di questa relazione) [125].

2.2.3 Dati sull'attivazione del controllo

Come è stato illustrato, la Sezione ha avviato una rilevazione in ordine allo stato di attivazione dei servizi di controllo di gestione, inviando a tutte le province (100) e ai comuni superiori agli 8000 abitanti (1326) un apposito questionario da cui sono stati tratti i dati che di seguito si illustrano con riferimento alla data di restituzione dello stesso.

Degli enti a cui è stato inviato il questionario ha risposto il 73% delle province e il 42% dei comuni. Per le prime risulta un tasso di attivazione dei servizi pari al 42% (con punte che vanno al 75% nel nord est al 13% nel sud), mentre per i comuni solo il 20% di quelli che hanno risposto risulta aver istituito le nuove strutture.

Sono state prese in esame le risposte pervenute entro il 30 aprile 1997.

a) Comuni

Il numero di risposte fornito degli enti interpellati appare basso, ma può ritenersi sufficiente per ricostruire l'andamento complessivo dal processo esaminato (42%).

L'analisi del tasso di risposta secondo la classe di appartenenza non esprime una tendenza correlata alle dimensioni dell'ente, si può quindi rilevare solo che i comuni appartenenti alla 9° classe, e cioè di medio-grandi dimensioni hanno fornito il maggior numero di risposte (v. tab 1).

---

[125] Le prescrizioni indicate nell'art. 17, comma 1, della legge n. 59 del 1997 sembrano suscitare qualche perplessità in ordine al loro coordinamento con la disposizione successiva contenuta nell'art. 9 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Infatti, mentre l'art. 17, comma 1, tiene a mente l'esigenza del coordinamento, prevedendo fra l'altro il collegamento con il sistema informativo centrale della Presidenza del Consiglio,. la succesiva legge 127 sembra dare un'indicazione di diverso contenuto nell'ottica di una maggiore autonomia degli enti.
Infatti, quest'ultima legge stabilisce che solo i principi contenuti nell'art. 39 del d.l.vo n. 77 del 1995 devono considerarsi inderogabili e non quelli posti negli artt. 40 e 41 che contemplavano le modalità del controllo e del referto.
Ciò comporta che gli enti potranno - fermo restando l'inderogabilità dei principi indicati dall'art. 39 - disciplinare autonomamente la modalità di funzionamento operativa del proprio servizio di controllo, esigenza peraltro prospettata dagli enti anche prima dell'emanazione della legge n. 127.

Tab. 1

Comuni che hanno risposto ai questionari sulla istituzione dei servizi di controllo.

Totale Comuni		Risposte pervenute	
classe	N°.	N°.	%
5	287	129	44,95%
6	585	258	44,1%
7	358	128	35,7%
8	50	12	24%
9	34	22	64,7%
10	6	3	50%
11	6	3	50%
TOTALE	1326	555	41,86%

legenda: cl. 5 8.001 - 9.999; cl. 6 10.000 - 19.999; cl. 7 20.000 - 59.999; cl. 8 60.000 - 99.999; cl. 9 100.000 - 249.999; cl. 10 250.000 - 499.999; cl. 11 500.000 - oltre.

L' 80% dei comuni che hanno risposto al questionario non ha ancora istituito il servizio di controllo. (V. tab. 2).

Tab. 2

Comuni che ancora non hanno istituito i servizi di controllo interno.

Classe di appartenenza	risposte pervenute	risposte negative	
5	129	117	90,7%
6	258	217	84%
7	128	88	68%
8	12	6	50%
9	22	4	36%
10	3	2	66%
11	3	1	33%
totale	555	449	80%

Nei comuni più piccoli (5° 6° e 7° classe) le risposte negative oscillano tra il 91% ed il 68% mentre le risposte positive tendono ad aumentare con la maggiore dimensione dell'ente.

Quanto al 20% dei comuni che hanno fornito una risposta positiva, si osserva che l'istituzione dei servizi di controllo in rapporto alla classe di appartenenza degli enti è notevolmente ridotta negli enti più piccoli, mentre raggiunge la maggiore incidenza nei comuni appartenenti alle ultime 3 classi (9°, 10°, e 11°) (v. tab.2).

Nel valutare la percentuale di comuni che afferma di aver istituito il servizio di controllo si deve tenere conto che in tale percentuale sono stati considerati anche i co-

muni che, pur avendo deliberato la istituzione del servizio di controllo, non hanno ancora provveduto alla nomina dei componenti.

La tabella 3 espone la distribuzione degli istituiti servizi di controllo secondo l'area geografica e secondo la classe demografica di appartenenza.

Tab. 3

Comuni che hanno attivato i servizi di controllo distribuiti per aree geografiche e per classi.

Area geografica	5ª classe	6ª classe	7ª classe	8ª classe	9ª classe	10ª classe	11ª classe
Nord occidentale	6	16	16	0	1	0	2
Nord orientale	3	14	14	3	10	1	0
Centro	1	4	3	3	3	0	0
Sud	1	3	2	0	0	0	0
Isole	1	4	3	0	0	0	0
TOTALE	12	41	40	6	14	1	2

Come risulta dalle risposte pervenute sono i comuni più piccoli quelli che in misura più ridotta hanno istituito i servizi di controllo. I dati esposti nella tab.3 evidenziano una correlazione tra istituzione del servizio, dimensione dell'ente e area geografica di appartenenza.

Nel Nord si riscontra che il maggior livello di istituzione dei servizi si registra per i comuni appartenenti alle classi più alte (9°,10° e 11° classe); al Centro, per quelli di medio-grandi dimensioni (8° e 9° classe), nel Sud e nelle Isole in generale si registra una bassissima percentuale di attivazione dei servizi di controllo, comunque concentrata nei comuni più piccoli (5°,6° e 7° classe).

b) Province

La percentuale di risposte fornita dalle province (73%) è molto più alta di quella espressa dai comuni (42%).

Una delle ragioni di tale differenza è certamente dovuta alle dimensioni mediamente maggiori delle province rispetto ai comuni e dalla relativa omogeneità delle loro strutture.

Il livello più alto di risposte si registra nel Nord Est (90%) e al Centro (86%), mentre il più basso si riscontra al Sud (61%) e nelle isole (54%) (v. tab. 4).

Il 42% delle province che ha risposto afferma di aver istituito i servizi di controllo. Nel Nord Est tale percentuale raggiunge il 75%, al centro è del il 47%, e al sud si abbassa al 13% (v. Tab. 4).

Tab. 4
Province: risposte distribuite per area geografica.

Area geografica	province	risposte	%	risposte positive	%
Nord occidentale	23	16	69%	11	47,8%
Nord orientale	20	18	90%	15	75 %
Centro	21	18	85,7%	10	47,6%
Sud	23	14	60,8%	3	13 %
Isole	13	7	53,8%	3	23 %
totali	100	73	73%	42	42 %

Come già rilevato nel questionario inviato alle province e ai comuni superiori agli 8000 abitanti, venivano richiesti anche la denominazione attribuita al servizio di controllo, il numero di persone addette e la corrispondente qualifica.

Dall'esame delle denominazioni desumibili dalle risposte pervenute risulta che gli enti nella loro maggioranza hanno attribuito il controllo di gestione ad un'apposita struttura definita servizio di controllo o nucleo di valutazione.

Tale riscontro ha messo in luce inoltre che una minoranza di enti ha attribuito il controllo di gestione al collegio dei revisori o ad altri servizi già esistenti quali la ragioneria, il servizio contabile, l'ufficio del personale, e il servizio finanziario.

In ordine alla scelta di attribuire il controllo di gestione a servizi già esistenti o al collegio dei revisori si deve innanzitutto osservare che essa è stata adottata in enti di diversa tipologia, per cui non è da ritenere necessariamente collegata alle dimensioni dell'ente, né alle risorse o alla complessità organizzativa dell'ente che ha scelto la predetta soluzione, quanto alle difficoltà di orientamento che gli enti esprimono nell'individuare la conformazione di questo nuovo servizio.

Tali difficoltà derivano probabilmente dal fatto che l'assetto organizzativo del servizio è rimesso alla scelta dell'amministrazione, limitandosi la normativa generale a stabilire che deve essere autonomo.

Pur nella sua genericità la legge non lascia ambiguità sul punto. Il servizio di controllo non può essere affidato ad un servizio amministrativo preesistente perché creerebbe una commistione di funzioni..

Per quanto riguarda le dimensioni del servizio, dalle risposte non emerge un'indicazione univoca. Il numero degli addetti è molto variabile e non correlabile ad un aspetto specifico dell'ente.

La scelta più funzionale sembra essere rappresentata da un servizio di controllo costituito da poche persone scelte in base ad accurati criteri di qualificazione, mentre la struttura destinata a fornire al servizio il supporto organizzativo potrebbe essere più numerosa a seconda delle dimensioni e delle esigenze dell'ente.

Dall'esame delle figure professionali inserite nei servizi emerge la netta prevalenza del ricorso a quelle interne. Tra queste prevale la designazione del segretario comunale e, in misura minore, quella del collegio dei revisori. A questo riguardo si osserva che l'inserimento del segretario non sembra opportuno perché il ruolo istituzionale e le

funzioni attribuite a tale figura nell'ambito delle amministrazioni locali non sembrano garantire quella distinzione tra funzioni ritenuta indispensabile per il corretto funzionamento del servizio di controllo.

Anche la scelta di inserire nei servizi il collegio dei revisori non sembra da avallare dato che tra i compiti istituzionali del collegio rientra anche quello di dover esprimere rilievi e proposte in ordine al funzionamento del controllo interno. Sempre dall'esame dei questionari risulta che alcuni enti hanno inserito nei loro servizi il sindaco o gli assessori.

In ordine a questa scelta non c'è che da ricordare che uno degli aspetti fondamentali della riforma dell'amministrazione, a partire dalla L. 142 del 1990, si basa proprio sulla separazione degli organi politici da quelli di gestione.

2.3 Attività contrattuale

2.3.1 Considerazioni generali

L'esigenza di riattivare o di incentivare gli investimenti nel settore delle opere pubbliche trova ancora una serie di ostacoli sintetizzabili nella presenza di un trend economico nazionale e internazionale che non rende possibile una politica pubblica espansiva.

La tendenza al ridimensionamento dei finanziamenti concessi agli enti locali per tale settore di spesa, confermata anche nelle più recenti manovre di governo, evidenzia la difficoltà sempre maggiore dello Stato centrale nel reperire risorse pubbliche per gli investimenti in opere, infrastrutture e servizi di cui il Paese ha estremo bisogno per colmare il deficit strutturale, di sviluppo ed occupazionale lamentato specie dalle regioni meridionali.

E' in questo contesto che si colloca da un lato il tentativo di un più sistematico coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche e dall'altro lo sviluppo di una normativa che dall'inizio degli anni '90 ha posto le basi per una gestione imprenditoriale della finanza degli enti locali.

La linea di tendenza è importante, perchè amplia gli strumenti a disposizione dei detti enti per il finanziamento degli investimenti, innovando le tecniche propedeutiche per il reperimento dei fondi sul mercato, che non possono non stimolare le singole amministrazioni su un terreno del tutto rinnovato.

Il nuovo indirizzo è volto a modificare quei meccanismi finanziari del passato che contribuivano a togliere ogni incentivo ad una gestione proficua delle opere pubbliche locali, le quali apparivano spesse volte "prive di costi" per il comune, in quanto l'onere di ammortamento dei mutui contratti per l'investimento era rimborsato dallo Stato con un concorso che è stato dapprima pari al 100% ed è stato poi gradualmente ridotto di anno in anno, fino ad azzerarsi solo nel 1993.

Ed è per questo che anche se la crisi involutiva che ha sin qui colpito il settore dell'attività contrattuale non può dirsi ancora risolta, cominciano tuttavia a manifestarsi alcuni indicatori finanziari che appaiono incoraggianti, con differenziazioni, peraltro, nelle diverse aree del paese.

Se non può negarsi una ripresa degli investimenti in opere pubbliche, grazie anche ad iniziative legislative e governative che tendono a sollecitare le amministrazioni lo-

cali con nuovi strumenti di coinvolgimento, tuttavia i sintomi manifestatisi nel corso del 1995 appaiono ancora deboli e comunque si presentano non omogenei.

Così, nel Mezzogiorno si è avuto modo di rilevare da un lato una notevole rigidità nella spesa in conto capitale e dall'altro un elevato grado di incapacità a far uso delle risorse offerte in ambito sia nazionale che comunitario, per esempio in materia edilizia.

D'altra parte, la cennata nuova linea di tendenza incontra rilevanti ostacoli nella non ancora attuata riforma del sistema dei lavori pubblici, tuttora in itinere e caratterizzata da un susseguirsi di disposizioni legislative che si intrecciano e sovrappongono tra loro. Continua purtroppo la prassi inveterata dall'inserimento occasionale di norme attinenti alla materia contrattuale negli articolati di testi legislativi aventi finalità del tutto diverse, con gravi danni per l'unitarietà e l'organicità del settore qui considerato.

Nonostante i principi cui si ispira la legge-quadro sui lavori pubblici, intesi ad assicurare il massimo di trasparenza nel settore della contrattazione e della realizzazione delle opere, il ritardo della riforma del settore che avrebbe dovuto concretamente realizzarsi con il relativo regolamento di attuazione, fino ad oggi ancora non emanato, e la disorganica normativa, talvolta introdotta nel settore con provvedimenti d'urgenza, hanno contribuito ad alimentare un quadro d'insieme confuso e disorganico che certamente ha concorso a disorientare gli amministratori degli enti locali, siano essi politici o dirigenti amministrativi, nella difficile opera di programmazione e di gestione delle iniziative perfino nelle città che appaiono più organizzate (come ad esempio Milano che nel 1995 non risulta aver posto in essere nessuna iniziativa progettuale).

Ad una tale situazione ha indubbiamente contribuito la perdurante carenza di professionalità specifiche negli uffici tecnici, ove esistenti, che il più delle volte si sono dimostrati non in grado di far fronte ai delicati compiti loro attribuiti dalla legge quadro sui lavori pubblici, con particolare riferimento all'attività di progettazione delle opere pubbliche, determinando il dilatarsi delle consulenze esterne ed il ricorso agli studi tecnici privati.

Se a tutto ciò si aggiungono le vicende giudiziarie relative ad asseriti o reali fatti di corruzione nello specifico settore ed i più rigorosi limiti normativi imposti agli impegni di spesa, che hanno reso timorosi gli amministratori delle possibili negative conseguenze del loro operato sul piano delle responsabilità civile, penale ed amministrativa, si comprenderà il proliferare di quel fenomeno che va sotto il nome di "fuga dal diritto amministrativo" e che ha comportato e comporta sempre più l'utilizzazione di strumenti di tipo privatistico.

Il quadro che precede deve far riflettere, perchè la realizzazione di opere pubbliche è stata e resta un momento essenziale dell'attività amministrativa, che deve essere volta a garantirne la qualità e deve uniformarsi a criteri di efficienza, efficacia ed economicità in base a procedure improntate a correttezza, trasparenza e tempestività: criteri non nuovi nell'enunciazione, ma di cui si avverte l'esigenza nella realtà attuale, caratterizzata dal rifiuto della logica di "tangentopoli" e di quella dell'impiego delle risorse senza adeguate programmazioni e progettazioni.

Secondo i dati della contabilità nazionale, nel 1995 l'azione delle pubbliche amministrazioni locali nel campo degli investimenti evidenzia il superamento dell'andamento flettante registrato dal 1990 al 1994. Nonostante il clima di incertezza sulla congiuntura nazionale ed internazionale, le difficoltà connesse all'ancora incerto

quadro normativo di riferimento ed il perdurante orientamento restrittivo delle manovre di bilancio, la capacità di investimento delle amministrazioni locali mostra di riprendere il ruolo di principale propulsore dell'azione pubblica nel settore: la spesa sostenuta da comuni e province è ammontata a 18.188 miliardi di lire, con un incremento del 10,9% rispetto all'esercizio precedente, e rappresenta il 45% dell'intero settore che ha raggiunto i 39.956 miliardi di lire (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 1).

E' pur vero che l'aumento verificatosi è ben lontano dal riportare la detta spesa ai livelli pre-crisi: gli investimenti in opere pubbliche nell'anno in riferimento risultano, infatti, quasi dimezzati nel Mezzogiorno (-47%) ed al Nord presentano una diminuzione del 10% rispetto ai valori registrati prima del 1990.

L'analisi regionalizzata degli investimenti evidenzia che nel 1995 si confermano come comuni a più elevata spesa pro-capite quelli del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta con valori che si attestano sulle 900.000 lire, mentre i comuni con spesa unitaria più bassa sono quelli della Puglia, della Calabria e del Lazio, con valori minimi che si attestano fra le 160.000 e le 220.000 lire.

La ripresa degli appalti pubblici ha incentivato la realizzazione delle pertinenti opere con incremento dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi, che risultano aumentati dai 14.570 miliardi del 1994 ai 16.180 miliardi del 1995 (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n.2).

Il perdurante ristagno di alcuni settori, in particolare quello dell'edilizia, e la difficile transizione dell'intervento straordinario alla nuova politica delle aree depresse, specie nel meridione, hanno limitato il decollo di nuove iniziative.

La minore produttività di tale area va riferita alla carenza di infrastrutture, alla scarsa intersettorialità delle strutture pubbliche, alla difficoltà di controllo del territorio ed al pericolo di inquinamenti nell'amministrazione, pericolo che viene ritenuto tuttora rilevante.

Sul piano dei finanziamenti, il 1995 mostra il consolidamento della normativa ispirata ad un miglioramento dell'assetto delle entrate degli enti locali, mentre appare confermata la politica dei "tagli" posti in atto attraverso le manovre governative, con generale contrazione delle risorse disponibili da parte degli enti locali.

Emergono intanto l'attivazione di più diversificate fonti di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche, ed una diversa organizzazione delle attività che fa perno sul maggior coinvolgimento di soggetti esterni agli enti.

2.3.2 Contratti di mutuo del canale pubblico e di quello privato.

Per il finanziamento delle nuove opere, gli enti locali hanno fatto ricorso per lo più ai flussi finanziari della Cassa depositi e prestiti, che ha coperto il loro fabbisogno creditizio per il 79% con notevole accrescimento, in percentuale, del proprio peso rispetto a quello degli altri enti finanziatori: a fronte dei 5.268 miliardi di lire del 1994 sono stati concessi mutui, nel 1995, per 7.752 miliardi di cui 4.582 miliardi di lire quali mutui ordinari e 3.170 miliardi di lire autorizzati da leggi speciali (cfr. volume degli allegati, parte III cap.2.3, prospetto n.3).

Le erogazioni, pari totalmente a 4.635 miliardi di lire, presentano un lieve aumento nel comparto mutui ordinari, che sono passati dai 2.729 miliardi del 1994 ai 3.010 miliardi del 1995 (+9,3 %). Risultano invece in flessione le erogazioni relative a leggi

speciali, che mostrano una incidenza del 35% (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 4).

Nonostante che l'attività di finanziamento dell'Istituto sia ancora lontana dai livelli raggiunti della fine degli anni ottanta, il contributo agli investimenti degli enti locali si presenta notevole anche nella considerazione delle condizioni non favorevoli che, nel corso del 1995, hanno coinvolto l'intero settore delle opere pubbliche: in effetti, difficoltà di natura finanziaria, organizzativa e normativa hanno contribuito ancora a frenare la domanda di credito per la realizzazione di investimenti pubblici.

La distribuzione territoriale delle concessioni e delle erogazioni riflette la maggiore capacità di spesa delle amministrazioni locali del nord Italia, tendenza che si deve attribuire, oltre che alle maggiori disponibilità economiche di tale area del Paese, anche ad una più elevata efficienza organizzativa delle dette amministrazioni.

Di particolare rilievo l'incremento dei mutui concessi agli enti della Regione Piemonte (+796 miliardi), che per 89% hanno finanziato gli interventi diretti a tamponare gli eventi alluvionali del novembre 1994: 320 miliardi di lire sono affluiti ai piccoli comuni.

Di rilievo anche il flusso creditizio a favore degli enti della Regione Lombardia (725 miliardi), per lo più riferibile a mutui ordinari per i quali gli enti mutuatari sopportano i relativi oneri di ammortamento.

Mostrano un significativo incremento (complessivamente + 1.263 miliardi) le concessioni di mutuo richieste dai comuni del Lazio; risulta invece un decremento (-69,3 miliardi) per i comuni della Campania.

La distribuzione del credito tra le varie tipologie di enti presenta limitate variazioni rispetto al 1994, anche se si evidenzia una crescita dell'incidenza dei finanziamenti ai comuni minori di 20.000 abitanti (+4%), a fronte della flessione del peso percentuale dei comuni capoluogo (-4,6%).

Il maggior credito di cui gli enti hanno beneficiato, per lo più ricollegabile alle autorizzazioni previste da legislazioni speciali, evidenzia la tendenza delle autorità di governo ad utilizzare i fondi dell'Istituto per la realizzazione di specifici programmi di settore o territoriali ai quali viene riconosciuta particolare importanza nelle scelte di politica economica.

Di tutto rilievo, sotto questo aspetto, sono i flussi destinati agli investimenti nelle aree depresse del territorio nazionale finalizzati sia ad ampliare la carente dotazione infrastrutturale, sia ad agevolare iniziative dirette a favorirne lo sviluppo industriale.

Non c'è dubbio che risulta valorizzato il duplice ruolo che la Cassa svolge nel sistema economico nazionale, quale principale istituto finanziatore degli investimenti degli enti locali e quale supporto alle decisioni delle autorità di governo mediante l'erogazione di cospicui flussi finanziari a sostegno del reddito e dell'occupazione nelle regioni in cui è più accentuato il ritardo di sviluppo.

L'analisi della tipologia dei mutui evidenzia che alle opere pubbliche è affluito il 98,53% del totale delle concessioni (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 5).

Come settori di maggiore rilevanza, si confermano quelli relativi alla viabilità e ai trasporti (22,2%), alle opere varie (16,34%), alla edilizia sociale (16,2%), ed all'edilizia pubblica (12,98).

La crescita consistente nel settore delle opere varie (+793 miliardi) è per lo più attribuibile agli interventi di diversa natura necessari per fronteggiare i danni causati dall'alluvione nel novembre 1994: per sopperire a tale finalità, la legge n.265 del 1995 ha autorizzato gli enti locali alluvionati a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per il ripristino delle opere danneggiate nei limiti di un plafond di 250 miliardi, cui si sono aggiunti altri 1.000 miliardi provenienti dal mancato utilizzo dei fondi stanziati dalla legge n.471 del 94 ed ulteriori 1.400 miliardi provenienti dalle autorizzazioni previste dalla legge n.35 del 1995.

Significativo è il flusso creditizio concesso agli enti della Regione Lombardia e finalizzato al finanziariamento di opere destinate alle fognature (circa 120 miliardi) ed alla viabilità (circa 150 miliardi).

I settori della viabilità e dei trasporti, pur inglobando ancora rilevanti volumi finanziari (1.352 miliardi), mostrano una flessione di circa 3 punti percentuali rispetto al 1994.

Tra i nuovi contratti di mutuo, in particolare, meritano menzione quelli concessi ai comuni di Rimini (91 miliardi, per opere di edilizia giudiziaria e carceraria), di Napoli (62 miliardi, per opere di edilizia scolastica), di Genova (40 miliardi, per edilizia pubblica locale) ed alla provincia di Cosenza (46 miliardi per strade e scuole).

Nell'ambito degli altri istituti del canale pubblico, l'Istituto per il credito sportivo copre una quota di mercato pari al 3,6%: esso concede mutui esclusivamente al comparto degli impianti ed attrezzature sportive a favore di tutte le tipologie di enti con particolare riferimento ai piccoli comuni, localizzati soprattutto in Piemonte ed in Emilia Romagna, cui è affluito circa il 60% di finanziamenti.

Anche l'Istituto Nazionale Previdenza Dipendenti Amministrazioni Pubbliche evidenzia un aumento nelle concessioni dei mutui, che si sono diretti prevalentemente ai piccoli comuni (53 miliardi) ed alle opere di edilizia sociale (45 miliardi).

Rispetto alla generale lievitazione delle concessioni di mutuo del canale pubblico, si rileva una situazione non omogenea nell'ambito dell'intermediazione privata, con andamenti diversi: a fronte di incrementi delle concessioni di mutuo da parte del CREDIOP e della Banca Nazionale del Lavoro, si registrano notevoli contrazioni dei flussi di finanziamento da parte di altri istituti. Non v'è dubbio che in tale ambito il ruolo primario di ente mutuatario è stato ricoperto dal CREDIOP: le concessioni del detto istituto, che si attestano sui 447 miliardi, sono per lo più affluite ai comuni capoluogo.

La Cassa di risparmio di Bologna ha concesso mutui agli enti locali per un importo di 135 miliardi, di cui 118 miliardi, sono affluiti al comune di Bologna.

In espansione si presenta anche il ruolo della Banca Nazionale del Lavoro, che ha attivato mutui per 133 miliardi, distribuiti principalmente in comuni capoluogo del Piemonte e della Sicilia e riguardanti prevalentemente il settore dell'edilizia locale.

Analoga situazione mostra l'attività creditizia del Monte dei Paschi di Siena, con un apporto di 76 miliardi di cui hanno, per lo più, beneficiato le amministrazioni provinciali (21 miliardi) ed i comuni capoluogo per opere varie. Risultano, invece, ridotti gli apporti dell'Istituto Credito Fondiario Regione Trentino Alto Adige e della Cassa di risparmio delle province lombarde.

L'esposizione debitoria degli enti locali al 31 dicembre 1995 ammonta a 63.990 miliardi con un decremento molto limitato (0,4%) rispetto al 1994: il detto importo si riferisce al complesso dei mutui in ammortamento ed a 75 miliardi di anticipazioni di teso-

reria, cui gli enti locali hanno fatto ricorso per provvedere a momentanee carenze di liquidità.

Ai comuni capoluogo spettano le maggiori quote di indebitamento (39,7%), cui fanno seguito i comuni di piccole dimissioni (35,2%). Circa il 92,65% dell'intero debito si riferisce all'esecuzione di opere pubbliche (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 6).

L'ammontare delle rate di ammortamento dovute nell'anno 1995 ha raggiunto i 12.828 miliardi, di cui 6.410 per quota capitale e 6.418 per quota interessi (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti da 7 a 10).

Al fine di attenuare l'incidenza delle attuali rate di ammortamento sui bilanci degli enti locali, l'art.5 comma 6 del decreto legge n.445 del 1995, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1995 n.539, ha introdotto la possibilità per gli enti locali di "rinegoziare" le condizioni contrattuali sul capitale residuo dei mutui assunti negli anni precedenti.

L'operazione è stata accolta con estremo favore dalle amministrazioni locali, anche se meno della metà delle stesse ha potuto beneficiare dell'opportunità offerta, come la Sezione ha già avuto modo di rilevare nella precedente relazione.

La rinegoziazione, contrattata da parte di 3967 amministrazioni locali, è stata condotta al tasso del 9% ed ha prodotto la liberalizzazione di circa 2.000 miliardi.

In tale contesto, gli enti locali che non hanno potuto usufruire della contrattazione del capitale residuo premono sul Governo e sul Parlamento per l'avvio di una nuova fase di "rinegoziazione", che potrebbe comportare anche una revisione del tasso d'interesse praticato in quanto con decreto del Ministro del Tesoro 14 febbraio 1997 è stato ridotto il tasso di interesse annuo sui finanziamenti della Cassa depositi e prestiti dall'8,25% al 7,50%. Ulteriore riduzione dei tassi dello 0,50% è, peraltro, prevista per i mutui con oneri di rimborso a carico degli enti mutuatari, destinati al finanziamento delle opere per le quali è richiesto ed assentito dall'Istituto il piano economico finanziario previsto dall'art. 46 del decreto legislativo n.504 del 1992 e successive modificazioni.

Di particolare rilievo, in tema di capitale residuo non ancora erogato dalla Cassa d.d.p.p., la corresponsione degli interessi del 2% da parte dell'Istituto direttamente a favore degli enti anziché a favore dello Stato in attuazione di quanto disposto dall'art.5 comma 9 del d.l. n 444 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995 n.539.

Non di minore importanza si presenta il comma 7 dello stesso articolo, che offre agli enti locali la facoltà di beneficiare di un biennio di differimento nel rimborso delle prime rate di ammortamento e di corrispondere gli interessi di preammortamento solo sulle effettive somme utilizzate: la modifica potrà costituire incentivo alla realizzazione degli investimenti in un tempo più breve ed al conseguimento di un equilibrato rapporto tra costi e benefici.

Sempre in tema di residui pregressi, con la recente circolare n.79 del 18 febbraio 1997, la Cassa depositi e prestiti ha definito i termini di una nuova operazione che prevede l'accorpamento in un'unica disponibilità delle economie residuate e la devoluzione delle relative somme, che non possono essere inferiori ai 5 milioni, al finanziamento di un nuovo progetto di investimento.

2.3.3 Evoluzione del quadro normativo.

La necessità di una ridefinizione globale delle attività di realizzazione delle opere pubbliche, sia sotto il profilo procedimentale sia sotto quello socio-economico, ha determinato la riforma del settore, che è stata avviata con la legge n.109 del 1994.

Quest'ultima, unitamente all'emanando regolamento attuativo, avrebbe dovuto costituire uno strumento di razionalizzazione della confusa e farraginosa disciplina previgente: al contrario, nel tentativo di evitare il ripetersi dei diffusi fenomeni di malcostume, la legge 109 del 1994 ha innescato una serie di vincoli all'attività di amministrazioni ed imprese che, di fatto, hanno reso la normativa di difficile applicazione. Il testo, ben presto sospeso, dopo alcuni tentativi di reiterazione è stato riproposto parzialmente, e con modificazioni, dal d.l. 3 aprile 1995 n.101, convertito con la legge 2 giugno 1995 n.216.

Dei contenuti e delle innovazioni arrecate da quest'ultima disciplina positiva la Sezione ha diffusamente detto nella propria precedente relazione, alla quale si rinvia.

Peraltro, ai fini che qui interessano, mette conto ricordare che punto nodale della riforma dei lavori pubblici fin qui attuata è stata la rivalutazione sia della programmazione che della progettazione delle opere pubbliche, attraverso il potenziamento degli uffici tecnici. Più in particolare, la legge ha previsto l'introduzione delle figure del responsabile del procedimento e del coordinatore unico ed ha anche disciplinato forme di incentivazione economica attraverso la prevista ripartizione fra il detto coordinatore e gli operatori dei menzionati uffici, dell'importo pari all'1% del valore globale delle opere progettate dagli uffici stessi.

Senonchè la normativa, pur lodevole nei suoi intenti, ha disatteso un dato essenziale, che cioè, per quanto riguarda gli enti locali territoriali, la maggior parte di essi era priva di una propria struttura tecnica adeguata alle esigenze operative.

Nè va d'altra parte trascurata la circostanza che in vari comuni in cui esistevano uffici tecnici, questi ultimi erano sottodotati ed avevano dimostrato frequentemente di non essere all'altezza di programmare e progettare opere pubbliche, talora di rilevante e di complessa elaborazione, per la carenza di operatori provvisti di adeguata professionalità.

Si è finito cioè, nonostante le buone intenzioni del legislatore, per non rimuovere la rigidità del sistema. Tutto ciò in disparte le ulteriori considerazioni, da un lato che la mancata emanazione del regolamento di attuazione alla legge quadro sui lavori pubblici non ha consentito di chiarire aspetti essenziali dell'attività del coordinatore e, dall'altro, che specie nei comuni di limitata dimensione non sempre è risultato agevole reperire professionalità come quella richiesta al coordinatore unico dei lavori, che dovrebbe assommare in sè variegate competenze, quali quelle di esperto in scienza delle finanze e di discipline giuridiche e per converso di tecnico delle costruzioni, di urbanistica e di ecologia. E' così avvenuto che dove comuni e province si sono indotti a nominare i coordinatori di cui trattasi, questi hanno dovuto procedere spesso senza cognizioni ben definite e con compiti talora diversi da quelli indicati nella legge. Ne è risultata una figura di coordinatore "anomala" che spesse volte, in conseguenza degli scarsi poteri di cui dispone, ha finito per rallentare più che accelerare la programmazione dei lavori e per determinare una stagnazione degli appalti. Talora la scelta degli amministratori è caduta sul segretario comunale, figura che specie nelle piccole amministrazioni ha finora concentrato in sè i compiti più diversi: ed è una situazione non destinata a mutare per effetto della introduzione, operata dall'art.6 comma 10 della legge n.127 del 1997, della figura

del direttore generale, che è stata prevista per i comuni i quali, soli od associati, raggiungano e superino la popolazione di quindicimila abitanti.

Peraltro, a fronte delle gravi carenze di professionalità tecniche riscontrate presso le amministrazioni locali e più volte evidenziate in sede di referto al Parlamento, non si rinvengono disposizioni normative volte ad ovviare alla suddetta situazione, almeno in prospettiva, mentre appare notevolmente incrementato il sistema, ormai da tempo utilizzato, di affidare compiti inerenti la progettazione a professionisti privati ed a studi professionali.

A ciò si aggiunge che il ricordato ritardo nell'emanazione della disciplina regolamentare di attuazione della legge sui lavori pubblici alimenta le difficoltà interpretative e applicative, e condiziona non solo l'operatività ma addirittura il decollo del nuovo sistema.

La legge n.216 del 1995 - denominata "Merloni bis" - aveva fissato il termine del 30 settembre dello stesso anno per l'adozione del regolamento: il termine è decorso infruttuosamente. Lo schema di regolamento, approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di maggio 1996, non sembra poter contribuire, con i suoi 260 articoli, alla chiarificazione del settore, ma pare anzi aver apportato un ulteriore appesantimento alla normativa in vigore, anche se l'ottica del provvedimento era proprio quella della semplificazione del procedimento e della riduzione del contenzioso: a tali principi si ispira, fra l'altro, l'art. 13 del detto schema, inserendo l'obbligo, nel programma triennale dei lavori, di un fondo per "accordi bonari " pari al 5% della spesa globale, con il fine di provvedere agli oneri derivanti dalla risoluzione delle controversie ai sensi dell'art.31/bis della medesima legge n. 216.

Se non può negarsi validità al tentativo di ricomporre nel detto documento tutte le fasi del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche, valorizzando in particolare la tutela ambientale e le garanzie per la "qualità" del progetto, si deve comunque rilevare che l'organica sistemazione della materia necessita di alleggerimenti e semplificazioni, che tengano in debito conto le esigenze attuali di operatività del settore.

Nelle more di approvazione del cennato regolamento, il Ministro dei lavori pubblici ha ritenuto di impartire indicazioni ed indirizzi operativi sulla disciplina transitoria e dare chiarimenti sulla portata della legge quadro, con particolare riguardo alle norme di più significativa importanza e di immediata applicazione (circolare 7 ottobre 1996, n.4488/UL).

La direttiva fornisce numerose puntualizzazioni alle amministrazioni dello Stato, ma può ritenersi applicabile anche agli enti locali. Essa abbraccia i più diversi ambiti, e contiene previsioni volte ad anticipare il funzionamento dell'Autorità sulla vigilanza e dell'Osservatorio dei lavori pubblici attraverso l'acquisizione di notizie ed informazioni che saranno intanto incamerate dal Gabinetto del Ministro; ad accelerare le procedure in materia di contenzioso; ad illustrare la disciplina dell'arbitrato in materia di lavori pubblici, i criteri di aggiudicazione, l'individuazione e la valutazione delle offerte anomale, la conferenza preliminare per i lavori superiori a 15 miliardi di lire; a dare indicazioni in tema di adeguamento dei progetti, di "adeguatezza" della pubblicità, di valutazione dei "curricula" presentati dai progettisti, di subappalto, di trattativa privata, di albo nazionale dei costruttori e di società di ingegneria.

Pur se non può negarsi che l'anzidetta circolare si sia caratterizzata, almeno nella sua prima stesura, per qualche forzatura del quadro normativo, essa ha il merito di

aver almeno reso maggiormente intellegibile una materia che diviene ogni giorno più confusa; ciò anche per effetto delle varie leggi settoriali che, introducendo deroghe più o meno palesi a quella che dovrebbe essere la normativa base, non contribuiscono certo a fare chiarezza ed alterano l'unitarietà della materia.

E' di tutta evidenza, peraltro, che la direttiva in argomento si presta ad alcune osservazioni, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per i quali permangono irrisolti numerosi nodi. Così non possono non manifestarsi perplessità in ordine alle indicazioni sulla "adeguata pubblicità," che non tengono in debito conto le difficoltà di bilancio in cui ancora oggi si dibattono numerosi enti locali. Questi, anche se di limitate dimensioni, sono infatti chiamati, per gli incarichi di progettazione di importo compreso fra i 100.000 ed i 200.000 ECU, a reperire nelle pieghe del bilancio, spesso appena sufficiente a far fronte ai servizi ed alle esigenze essenziali, i fondi necessari alle pur onerose spese previste ed indicate per la pubblicazione della gara di appalto ai fini del successivo affidamento dell'incarico di progettazione, prima ancora di procedere alla stipulazione del mutuo inerente l'opera cui la progettazione stessa si deve riferire.

Motivo di dubbio è anche la valutazione dei "curricula" presentati dai progettisti., affidata al responsabile del procedimento, poichè nei comuni di piccole dimensioni non è sempre agevole reperire funzionari che possano assolvere i relativi compiti.

- Il Fondo rotativo per la progettualità

La normativa sui lavori pubblici è stata innovata da alcune disposizioni della legge 28 dicembre 1995 n.549 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996) recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'art. 1 -commi da 54 a58- di detta legge ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti il "Fondo rotativo per la progettualità," finalizzato all'incentivazione di progetti effettivamente cantierabili nell'ambito di una migliore razionalizzazione della spesa per investimenti.

L'istituzione del "Fondo di rotazione" per la progettazione di opere pubbliche, cui avrebbero potuto accedere gli enti locali di ciascuna regione, era stata per la prima volta prevista nell'art. 16 comma 9 della legge n.109 del 1994, ma dell'istituto si era persa la traccia nella riformulazione dell'articolo operata della legge n.216 del 1995 (art.5 quinquies).

La disciplina del Fondo, che si configura come un prezioso strumento di attivazione della progettualità di opere pubbliche locali, ha già subito profonde modificazioni dovute alla necessità di semplificare le procedure per l'accesso.

L'art.8 del recente decreto legge n.67 del 1997, convertito nella legge n.135 del 1997, nel dettare disposizioni urgenti per favorire l'occupazione, conferma il particolare riguardo alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinziamento comunitario ed amplia la gamma di opere per le quali è dato chiedere l'anticipazione delle spese progettuali, potendo in esse ricomprendersi le opere al cui finanziamento partecipano anche i privati. E' inoltre consentito accedere al Fondo anche alle società per la gestione dei servizi pubblici alle quali partecipino gli enti locali ed alle aziende speciali di detti enti.

Il progetto cui l'anticipazione è diretta deve inserirsi nel programma di opere pubbliche che l'ente locale ha il compito di predisporre in conformità allo strumento urbanistico e presuppone una relazione tecnica da cui risultino la localizzazione dei singoli interventi, le finalità, il costo presunto dei lavori e la copertura finanziaria.

Attraverso il Fondo, è possibile finanziarie l'intero ciclo di sviluppo dell'idea progettuale: dallo studio di fattibilità sino alla progettazione esecutiva, intervenendo in qualsiasi stato di sviluppo o di maturazione del progetto.

Nella nuova formulazione, l'anticipazione, che non può superare il 10% del costo presunto dell'opera, deve essere rimborsata in unica soluzione nel momento di perfezionamento della provvista finanziaria, entro 5 anni dalla data della sua erogazione: la natura rotativa del Fondo impone la sua ricostituzione attraverso i rimborsi degli utilizzatori anche nel caso in cui l'intervento, per motivi attinenti al finanziamento od al venir meno dell'interesse pubblico, non possa essere più realizzato.

La Cassa depositi e prestiti ha regolato i criteri e le modalità di accesso al Fondo rotativo per la progettualità dapprima con la circolare 2 marzo 1996 n.2, nella quale venivano tra l'altro fissate alcune priorità tipologiche dettate dall'opportunità di ridurre il ciclo progettazione-finanziamento in specifici settori, quali quelli delle opere idriche (legge n.36 del 1994), delle opere di risanamento e valorizzazione ambientale (legge n. 211 del 1992) e delle opere funzionali al miglioramento della mobilità urbana (legge n.204 del 1995).

L'avvio decisamente insufficiente dell'utilizzazione del Fondo ha indotto poi la Cassa depositi e prestiti ad emanare una seconda circolare (n.1210, ottobre 1996), con lo scopo di semplificare le procedure di accesso alle risorse disponibili. In tale contesto risulta particolarmente significativa l'eliminazione delle "priorità tipologiche" e l'abbattimento da 5 a 2 miliardi di lire del limite finanziabile. La necessità di assicurare lo spedito funzionamento del Fondo, al fine di evitare l'impegno di risorse a favore di attività progettuali non in grado di svilupparsi, ha determinato la previsione di revoca delle anticipazioni nell'ipotesi in cui la prima richiesta di somministrazione di fondi non pervenga alla Cassa entro un anno dalla data di concessione.

Deve comunque rilevarsi che, nonostante i tentativi in sede normativa ed amministrativa di semplificazione dell'accesso al fondo, al 31 marzo 1997 l'utilizzo delle risorse disponibili, che ammontano a 500 miliardi, risulta ancora notevolmente carente: le concessioni superano di poco i 10 miliardi e sono affluite per lo più ai comuni del Nord - Italia. Si distinguono in particolare i comuni dell'Emilia-Romagna, che si sono aggiudicati concessioni per 4.339 milioni: alla sola Ferrara sono stati concessi mutui per 3.042 milioni ed erogati 1.215 milioni.

La città romagnola ha infatti ottenuto il finanziamento per otto progetti, che vanno dagli interventi di ristrutturazione delle linee di trasporto pubblico alla costruzione di una pista ciclabile, al miglioramento della viabilità ed al restauro del Palazzo Schifanoia sede del museo.

Rilevanti concessioni si registrano anche in Sicilia (1230 milioni) ai comuni di Lampedusa (AG) (628 milioni), Giarratana (RG) (153 milioni, per rifacimento della rete idrica) e Pantelleria (TP) (443 milioni).

In Toscana sono stati concessi 1.068 milioni, affluiti ai comuni di Livorno (670 milioni - per ristrutturazione dell'acquario comunale), di Quarrata (PT) (258 milioni - per riqualificazione dell'area) e Montale (PT) (140 milioni - per costruzione dell'invaso per acqua potabile). (cfr volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 11).

- La conferenza di servizi per le opere pubbliche.

Particolare interesse presenta la già richiamata legge n.549 del 1995, laddove innova, con l'art.1 comma 59, le disposizioni della legge 11 febbraio 1994 n.109 e suc-

cessive modificazioni ed integrazioni. La detta norma prevede che sia direttamente il responsabile unico del procedimento a formulare alle competenti autorità le istanze e richieste occorrenti ai fini dell'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta, assensi comunque denominati relativi agli aspetti territoriali, urbanistici, edilizi, ambientali-paesaggistici, igienico-sanitari, storici, artistici, archeologici e di altra natura, necessari ad assicurare celerità ed efficacia all'azione amministrativa.

Nell'ipotesi in cui per la realizzazione del lavoro pubblico si renda necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali, regionali o locali, la stazione appaltante, su proposta del responsabile unico del procedimento, può procedere alla conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art.27 della legge 8 giugno 1990 n.142.

Sempre su proposta del responsabile unico del procedimento, l'amministrazione aggiudicatrice convoca una conferenza di servizi, previa comunicazione del progetto definitivo dell'opera da eseguire alle amministrazioni interessate almeno 30 giorni prima della data di convocazione della conferenza stessa.

La nuova normativa conferma l'obbligo, già previsto dalla legge n.109 del 1994, della preventiva acquisizione di impatto ambientale, ovviamente ove richiesta; peraltro, ora l'amministrazione competente è tenuta a pronunciarsi entro il termine di 90 giorni dalla richiesta, trascorso il quale la pronuncia viene resa in sede di conferenza dei servizi. E' consentito anche che quest'ultima, ai fini di alleggerire l'iter procedimentale, si esprima sul progetto preliminare allo scopo di concordare le condizioni per il conseguimento delle intese e dei pareri in sede di presentazione del progetto definitivo.

L'art. 7 della legge n.109 citata è stato integrato con il comma 8 bis il quale, al fine di dare effettività all'organismo di concertazione, statuisce che nel caso in cui il rappresentante di una amministrazione sia risultato assente o comunque non dotato di potere di rappresentanza, la conferenza è riconvocata tra il 10° ed il 15° giorno e decide a prescindere dalla presenza della totalità della amministrazioni interessate e dell'adeguatezza dei poteri dei soggetti intervenuti. Significativo è anche il neo-introdotto comma 8 ter, il quale impone l'obbligo di motivare il dissenso manifestato, che deve "recare, a pena di inammissibilità, le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso" (c.d. "dissenso costruttivo").

Al riguardo, osserva la Sezione che la disciplina arrecata dal comma 59 dell'art.1 della legge n.549 del 1995 si presenta di grande importanza perchè -ove correttamente applicata - è idonea a semplificare il macchinoso procedimento e l'intreccio di competenze delle più diverse amministrazioni per la progettazione, localizzazione, decisione e realizzazione delle opere pubbliche attraverso il coinvolgimento in una unica sede - contesto di tutti i soggetti comunque interessati alle nelle cennate operazioni.

Va peraltro aggiunto che dai riscontri operati da questa Sezione è risultato che solo un numero molto limitato di enti locali ha fatto applicazione della detta normativa, della quale pertanto non si sono ancora riscontrati i positivi effetti. Tra gli enti che si sono avvalsi dell'istituto considerato si citano, a titolo esemplificativo, Genova, San Remo, Brescia, Lissone, Melzo, Pioltello, Peschiera Borromeo, Chiavari, Conversano, Cisternino, Minervino Murge, Salice Salentino, Capo d'Orlando.

E' forse anche per questo che la recente legge n.127 del 1997 ha apportato ulteriori modifiche alla disciplina considerata, rendendo fra l'altro obbligatorio il ricorso alla conferenza dei servizi per quelle opere pubbliche il cui importo sia superiore ai 30

miliardi di lire e richieda l'intervento sotto qualunque forma di più amministrazioni ed enti. Essa prevede altresì la possibilità di adesione di comuni e comunità montane a decisioni che siano state adottate anche in sedi diverse o anteriori alla conferenza di servizi tra Stato e regioni, ai fini della validità delle decisioni stesse nella cennata sede collegiale.

Non di minore rilievo si presenta la statuizione secondo la quale le decisioni possono essere prese a maggioranza dalle amministrazioni partecipanti, risultando così eliminata quell'unanimità, necessaria in passato, che spesso ha notevolmente rallentato l'iter di approvazione dei progetti. Viene inoltre prevista la maggiore incidenza nella votazione delle città con maggior numero di abitanti, che risultano così determinanti rispetto ai piccoli comuni.

Sono anche codificati tempi certi per la conclusione delle procedure, con l'indicazione fin dalla prima convocazione del termine entro cui arrivare al voto finale e con possibilità per l'amministrazione promotrice dell'intervento di assumere da sola la decisione conclusiva, salva la sospensione dell'esecutività della deliberazione entro 30 giorni, in caso di dissenso delle altre amministrazioni.

- Il sistema delle anticipazioni.

Sempre in tema di opere pubbliche, merita menzione l'art.2 comma 91 della legge 23 dicembre 1996 n.662 che ha previsto l'abrogazione delle disposizioni, anche di carattere speciale, che consentivano, per i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni, anticipazioni del prezzo in misura superiore al 5% dell'importo dei lavori, servizi e forniture, esclusa l'imposta sul valore aggiunto.

La stessa norma non ha peraltro innovato in merito alle procedure di liquidazione alle imprese aggiudicatarie disciplinata dalla legge n.109 del 1994.

Ai fini che qui interessano, va quindi aggiunto che nulla è cambiato per quanto riguarda le modalità di erogazione in conto mutui di tali voci di spesa.

Ovviamente, la ripetuta disposizione ha fatto salvi i contratti già aggiudicati alla data dell'entrata in vigore della legge, ai quali la disposizione stessa non si applica.

Va peraltro detto che la ricordata disciplina risulta superata dall'art.5 del D.L. 28 marzo 1997 n.79, convertito in legge 28 maggio 1997 n.140, recante misure urgenti per il riequilibrio sulla finanza pubblica, il quale fa divieto alle amministrazioni pubbliche, fra cui sono compresi gli enti locali, di concedere in qualsiasi forma anticipazioni del prezzo in materia di appalto di lavori, di forniture e di servizi, con l'esclusione dei contratti già aggiudicati.

La normativa che precede si inserisce nel contesto delle disposizioni volte al contenimento della spesa pubblica, consentendo alle amministrazioni una notevole riduzione degli oneri finanziari almeno nell'immediato e con effetti di indubbia moralizzazione dell'assai discusso settore delle opere pubbliche. Il nuovo sistema infatti evita quelle perdite finanziarie che erano connesse a comportamenti di dubbia correttezza delle imprese aggiudicatarie che, una volta incamerata l'anticipazione, tendevano spesso alla rescissione del contratto per onerosità sopravvenuta in relazione all'aggiudicazione effettuata a condizioni prima accettate ma poi ritenute non remunerative. D'altra parte non può neppure sottacersi che spesso risultava non agevole per le amministrazioni aggiudicatrici recuperare quanto anticipato, per l'avvio delle procedure fallimentari a carico delle imprese beneficiarie o per cavilli giuridici dalle medesime opposti a fini dilatori, con connesso interminabile contenzioso.

- La legge 15 marzo 1997 n.59

Questa Sezione ha più volte censurato l'enorme congerie di disposizioni normative, spesso frutto di una produzione confusionaria e caotica, che rende difficile orientarsi agli operatori del diritto.

Fra le iniziative volte a contrastare l'anzidetto fenomeno, si inserisce la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, approvata con legge n.59 del 1997, che con l'art. 20 tende a porre ordine nella materia amministrativa, prevedendo un sistema di delegificazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi. In particolare il comma 4 del detto articolo dispone che, con l'entrata in vigore dell'emananda normativa, sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei precedenti procedimenti.

Il sistema, che riecheggia quello contenuto nell'art.2 della legge n. 537 del 1993, prevede, in sede di prima attuazione e nel rispetto dei principi, criteri e modalità indicati quali norme generali regolatrici, una serie di regolamenti di cui al comma 8, specificati nell'allegato 1, fra i quali risultano inseriti i procedimenti per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, volti a definire la complessa materia, disciplinata da una molteplicità di leggi delle quali non ultima la legge n. 216 del 1995.

Non può certo sfuggire l'importanza dell'innovazione, che dovrebbe porre ordine in una materia che ordinata non è.

- Il d.l. n.67 del 1997 convertito dalla legge n.135 del 1997, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione.

Si è già detto in precedenza degli interventi settoriali che si innestano nella disciplina generale sui lavori pubblici, con la finalità di perseguire obiettivi che solo marginalmente attengono ai lavori pubblici stessi.

Nel detto filone si inserisce il c.d. decreto "sblocca-cantieri", che è essenzialmente finalizzato all'accelerazione ed alla semplificazione delle procedure relative alla realizzazione di opere pubbliche, allo snellimento dei controlli esterni ed alla riduzione dei tempi per la definizione delle controversie in materia, ma tutto ciò nell'intento primario di favorire e rilanciare l'occupazione, come traspare con assoluta evidenza dalla intestazione dello stesso d.l. n.67 del 1997. Fra le altre disposizioni, di particolare interesse si presenta l'art. 15, che concerne le informazioni e le comunicazioni antimafia, le cui procedure vengono semplificate al massimo attraverso l'attivazione di collegamenti informatici e telematici tra il sistema informatico delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e quello delle prefetture.

Il provvedimento riguarda i settori più diversi e concerne, fra gli altri, gli interventi volti allo sviluppo economico del territorio nazionale, all'attivazione di lavori socialmente utili, al potenziamento degli immobili adibiti a teatri, al miglioramento delle funzionalità delle infrastrutture aeroportuali, fra cui principalmente quelle di Bari, Cagliari, Catania, all'attivazione di sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, al rilancio dell'edilizia residenziale pubblica ed agli interventi programmati in agricoltura.

Le disposizioni di carattere sollecitatorio concernono soprattutto la nomina di commissari "ad acta" per le opere ed i lavori cofinanziati dalla Unione europea di rilevante interesse nazionale e la cui esecuzione non sia iniziata o sia in fase di sospensione dei lavori.

Merita da ultimo menzione l'art. 20 comma 1, che limita l'applicazione delle neo-introdotte disposizioni di semplificazione dei procedimenti amministrativi fino all'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 20 delle legge n.59 del 1997.

Si ha così, per quanto riguarda i cennati procedimenti amministrativi, l'introduzione di un'ulteriore disciplina transitoria, destinata cioè ad operare fino all'entrata in vigore dei regolamenti "Bassanini" di cui si è innanzi detto che, ove emanati prima del disegno di legge di modifica della legge quadro sui lavori pubblici, potrebbero a loro volta essere in parte travolti e modificati dal disegno di legge stesso. Da tutto ciò può arguirsi come il tentativo di normalizzare la materia dei lavori pubblici e di dare alla medesima un'impostazione unitaria resti allo stato di mera aspirazione, mentre non appare modificato il modo disorganico di intervenire nel settore, attraverso il ripetersi di provvedimenti d'urgenza, destinati a decadere od ad essere trasformati in sede legislativa.

- Il disegno di legge n.2288 Atti Senato e le modifiche alla legge quadro in materia dei lavori pubblici.

Nel variegato panorama delle iniziative che hanno interessato e stanno interessando i lavori pubblici, si inserisce anche il disegno di legge n.2288 Atti Senato, che con otto interminabili articoli innova sostanzialmente alla già più volte modificata legge 109 del 1994.

Le modificazioni abbracciano i più diversi settori, a partire dall'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della legge, per soffermarsi sui sistemi di realizzazione delle opere pubbliche e sulla relativa programmazione, per affrontare ancora una volta i criteri di aggiudicazione ed in particolare la licitazione privata, e per concludere con una serie minuta che arreca modificazioni a numerose norme della legge base.

In questa sede mette conto soffermarsi sulle statuizioni, invero importanti, che riguardano gli enti locali territoriali.

Anzitutto, nelle nuove previsioni risultano bloccati i finanziamenti statali destinati alle opere pubbliche per quei comuni che non siano in regola con il piano regolatore generale, che siano cioè sprovvisti di strumenti urbanistici.

Una norma similare era già stata inserita nelle legge n.109 del 1994, ma era stata poi congelata e quindi sospesa con provvedimenti normativi d'urgenza adottati dal Governo, senza avere mai avuto pertanto l'opportunità di operare.

Nel riproporre la suddetta disciplina, il Governo, se da un lato ha ridotto i vincoli inerenti l'attività di programmazione attraverso l'"ammorbidimento" del programma triennale rigido, con la previsione di un aggiornamento annuale dello stesso e con la sostituzione di semplici studi di fattibilità ai progetti preliminari necessari ai fini dell'inserimento di nuovi lavori nel piano triennale, dall'altro ha confermato i criteri di massimo rigore in materia di programmazione urbanistica.

Stabilisce infatti l'art.4 del disegno di legge, che sostituisce l'art.14 della legge quadro sui lavori pubblici (comma 8), che i "progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti ed adottati". Deve comunque rilevarsi che viene così introdotto un elenco dei lavori da varare ogni anno insieme al bilancio, senza che sia prevista una rigorosa correlazione con il programma triennale già vigente.

Può dirsi, in termini generali, che anche il disfavore con cui sono visti i comuni senza piani regolatori è da collegarsi all'intendimento del governo di legare più salda-

mente p.r.g. e piano dei lavori pubblici, anche se con gli accorgimenti di cui si è innanzidetto.

Questa Sezione ha più volte evidenziato nelle proprie relazioni le patologie connesse alla mancata adozione degli strumenti urbanistici. Secondo un'indagine condotta dall'Istituto nazionale di urbanistica con riferimento al 1995, anno che qui interessa, i comuni senza piano regolatore o con vincoli scaduti erano 1282, dei quali 273 totalmente sprovvisti di piano regolatore generale, fra i quali risultano comprese zone destinatarie dei fondi per le aree depresse, del quadro comunitario di sostegno e del programma triennale ambientale.

Le carenze che emergono riguardano tutte le aree geografiche del paese, con punte massime nel Lazio , nella Valle d'Aosta e nella Campania.

Con il disegno di legge di cui trattasi, è stato previsto anche un ampio ricorso al settore privato per il finanziamento delle opere pubbliche. In particolare, stabiliscono la seconda parte del comma 9 ed il comma 10 dell'art.14 della legge quadro sui lavori pubblici, cosi come modificato dall'art.4 in questione, che lavori non inseriti nell'elenco annuale possono essere realizzati solo su base di autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste fra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento di formazione dell'elenco stesso, con la sola eccezione prevista per le risorse resesi disponibili a seguito di ribassi d'asta od economie e che i lavori stessi non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Il tentativo di favorire il finanziamento privato delle opere pubbliche appare con evidenza dall'iniziativa legislativa.

2.3.4 Andamento della spesa per appalti

Come è stato accennato, il 1995 ha fatto registrare una discreta ripresa della spesa per appalti, mentre non risulta ancora diminuita la tendenza ai ribassi nelle aggiudicazioni, con inevitabile pregiudizio per la qualità delle offerte.

Dall'esame dei dati relativi alla distribuzione dei bandi di gara per ente appaltante, emerge che i lavori banditi dai comuni, dalle province, dalla comunità montane e dalle aziende municipalizzate o speciali rappresentano più del 70% del totale nazionale.

Per ciò che riguarda in particolare la componente "comuni", risulta accresciuto notevolmente il ruolo dei comuni del centro-nord (5.175 miliardi di lavori banditi) rispetto a quello degli enti del Mezzogiorno (2.698 miliardi di lavori banditi).

La crescita del numero dei bandi di gara è attribuibile per lo più a lavori inferiori alla soglia comunitaria e pertanto l'importo medio dei lavori stessi presenta valori limitati: il fenomeno comunque indica che, nonostante le incertezze di una normativa ancora in evoluzione, si avverte un primo valido segnale di maggior familiarità con le procedure concorsuali e con le norme sulla pubblicità delle gare, almeno da parte delle amministrazioni medio-piccole.

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 i modelli G.A.P. per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, appaiono significative le tabelle "*A*" e "*B*".

Tabella "A"

Anno di riferimento	1993	1994	1995
Totale spesa per appalti	28.241	11.690	14.627
Spesa di competenza degli enti locali	8.861	7.166	8.567

Tabella "B"

Anno di riferimento	Variazione percentuale	
	1993/1994	1994/1995
Totale nazionale spesa per appalti	-59	+25,6
Spesa di competenza degli enti locali	-19,12	+19,55

L'esame dei dati globali evidenzia che la spesa di competenza degli enti locali, la cui incidenza sul totale è del 58% , conferma l'inversione di tendenza dell'andamento involutivo che ha caratterizza il settore fino al 1994.

Le summenzionate risultanze potrebbero essere suscettibili di variazioni in quanto non comprendono i dati relativi ad alcune province, fra cui Roma e Napoli non ancora affluiti alle rispettive prefetture.

L'aumento del dato globale non deve far pensare ad una ripresa generalizzata dal settore, in quanto in alcune regioni si notano variazioni di segno negativo: si tratta soprattutto di comuni del Trentino-Alto Adige; degli Abruzzi; della Liguria; del Lazio; del Molise; delle Puglie; della Basilicata; della Sardegna.

L'incidenza maggiore della detta spesa rispetto al totale si registra nei comuni della Lombardia (11,35%), dell'Emilia Romagna (11%) e della Toscana (10%). (cfr. volume degli allegati, parte III, cap.2.3, prospetto n. 12).

Dalla distribuzione della spesa nei singoli ambiti di intervento è dato rilevare la permanenza di situazioni di sofferenza di alcuni comparti, con punte elevate specie nel Sud. Nel settore dei trasporti e comunicazione, ancora in flessione sono i dati rilevati in Trentino Alto - Adige (-85%), in Molise (-66%), in Sardegna (-56%) e negli Abruzzi (-72%).

Anche il settore dell'edilizia mostra valori inferiori rispetto al 1994 in particolare nel centro-sud, con punte elevate nei comuni degli Abruzzi (-69%), della Campania (-50%) e della Basilicata (-37%); per ciò che concerne le opere igienico sanitarie va rilevata la flessione del Trentino Alto - Adige (-85%), della Basilicata (-69%) e dell'Umbria (-60%).

Per contro, si registrano generalizzati aumenti in tutti i settori della spesa per appalti di lavori pubblici nella Valle d'Aosta (+218%), in Toscana (+124%), nel Veneto (+86%) e nella Sicilia (+82%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti n. 13 e 14).

L'analisi dei dati riferentisi alle singole regioni mostra il maggior impegno della Sicilia (+230%) nel settore dei trasporti e comunicazioni, quello della Toscana (+428%) nel settore dell'edilizia e quello della Valle d'Aosta (+367%) nel settore delle opere igienico-sanitarie.

Per ciò che concerne le "altre opere", va evidenziato che tutti i valori dei comuni del Sud si presentano in flessione (-8,12%).

Nell'ambito del monitoraggio della spesa per appalti, meritevoli di nota si presentano gli interventi dei Comitati provinciali della Pubblica amministrazione, organi di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, le cui iniziative hanno, a volte, anticipato la riforma della legge quadro. A titolo esemplificativo, si segnala che a Novara è stato istituito un Osservatorio sugli appalti con lo scopo di effettuare un articolato controllo dei cantieri; a Terni si è operato un censimento sulla natura degli appalti aggiudicati nella provincia; a Rieti le risultanze degli esami effettuati inerenti gli appalti pubblici hanno consentito maggiori cautele nella predisposizione dei bandi di gare e nella esclusione delle offerte anomale.

A Matera opera in seno al Comitato provinciale della pubblica amministrazione l'Osservatorio per le opere pubbliche per la soluzione delle problematiche nel settore e per il rilancio dell'edilizia.

Non mancano iniziative similari a Trapani, a Pavia, a Livorno; in quest'ultimo comune è stato stilato un Protocollo d'intesa sulle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti che impegna all'osservanza dei contenuti i firmatari dello stesso.

2.3.5 La gestione degli investimenti: analisi speciali

Nel sistema degli appalti, le modalità di scelta del contraente costituiscono momenti estremamente rilevanti per la correttezza, la legalità e la trasparenza dell'intero procedimento di affidamento dei lavori: le possibili distorsioni dell'attività pubblica si ripercuotono anche in sede penale.

Per tale motivo, la sezione ha ritenuto opportuno continuare il monitoraggio sulla tipologia della contrattazione, sulle modalità di affidamento delle opere pubbliche e sul loro stato di attuazione al 31 dicembre 1995.

L'indagine è stata incentrata su una griglia di informazioni riguardanti i modi, i tempi ed i costi di realizzazione delle opere ed ha riguardato 619 enti locali, dei quali 185 appartengono all'area nord-occidentale; 157 all'area nord-orientale; 90 al centro e 117 al sud-isole (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 15).

I dati e le notizie, in quanto non rilevabili dai conti consuntivi, sono stati richiesti agli enti attraverso appositi questionari ed attengono a significativi aspetti dell'attività contrattuale che dovrebbero essere tenuti costantemente sotto osservazione presso ogni amministrazione per garantire l'efficienza e l'economicità degli interventi.

Si è rilevato, peraltro, che nella maggior parte delle ipotesi le stazioni appaltanti non effettuano un adeguato controllo in termini di risultati, mentre i tempi ed i costi delle opere tendono ampiamente a debordare dai limiti prefissati, con negative conseguenze non solo sul piano dell'efficacia e dell'economicità ma anche sotto il profilo della responsabilità dei funzionari: non risulta, infatti, che alcun servizio di controllo interno si sia attivato per programmare un effettivo riscontro di tali situazioni.

A ciò va aggiunta la carenza di idonei riscontri tra gli obiettivi programmati e la concreta realizzazione del programma relativo alle opere pubbliche: si rileva in non po-

che ipotesi una congerie disarticolata di interventi collegati solo dalle disponibilità finanziarie da "captare" sul momento.

a)Modalità della contrattazione

Le risultanze dell'indagini condotta sui modi della contrattazione hanno evidenziato il tendenziale abbandono del sistema dell'asta pubblica, la quale ha raccolto il 16% di adesioni da parte delle amministrazioni locali, che hanno per lo più optato per la licitazione privata, la quale mostra invece elevati indici di utilizzo (59%).

Si registra invece un diverso andamento solo nei comuni della Sicilia (asta pubblica 75%), del Piemonte (58%) e del Molise (53%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti n. 16 e 17).

Perdura quindi l'elusione del pubblico incanto, sistema ritenuto dal legislatore in grado di assicurare la più ampia partecipazione delle offerte e tempi procedurali più rapidi rispetto ad altre forme correnti di affidamento.

In effetti, le recenti vicende giudiziarie hanno dimostrato che il sistema dell'asta pubblica non è sempre riuscito ad evitare forme di collusione nè a garantire l'imparzialità nella ricerca del contraente e del pubblico interesse.

Merita menzione la recente sentenza del T.A.R. Lombardia n. 1718/96 che ha riaffermato la necessità di escludere dalle aggiudicazioni di opere pubbliche le imprese i cui amministratori risultino coinvolti nei reati di corruzione o turbative d'asta nell'ambito delle vicende di Tangentopoli e che abbiano patteggiato la misura della pena.

La maggiore discrezionalità insita nel sistema ha portato ad un maggior impiego della licitazione privata, anche se l'istituto ha subito di recente profonde modifiche, sia in via normativa che giurisprudenziale.

In origine, il detto sistema presentava i caratteri di una "gara ristretta" cui potevano partecipare determinate imprese selezionate dalla stazione appaltante in relazione a particolari requisiti tecnici ed economici richiesti dall'oggetto della gara.

Attualmente, la licitazione privata ha perso tali caratteri distintivi in quanto, ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge n. 109 del 1994, come modificato dall'art. 8 della legge n. 216 del 1995, l'amministrazione appaltante ha l'obbligo di estendere l'invito a "tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti nel bando".

E' di tutta evidenza che l'innovazione attribuisce al sistema maggiore trasparenza, ma nel contempo gli fa assumere la fisionomia propria della procedura "aperta": in pratica, sostanzia una duplice asta che pone non poche difficoltà operative alla amministrazione appaltante.

L'evoluzione normativa, che ha ridotto il potere discrezionale di cui le amministrazioni godevano in passato, si è avuta anche a seguito delle numerose censure mosse dalla giurisprudenza amministrativa, che in più occasioni ha annullato le procedure di selezione dei contraenti sotto il profilo del vizio di arbitrarietà ed irrazionalità delle scelte.

Quanto alle altre tipologie contrattuali, si deve osservare che, nonostante il disfavore dimostrato sia in sede comunitaria che nazionale verso l'istituto della trattativa privata, essa continua ad essere utilizzata da un numero rilevante di enti: 461 (sui 619 interpellati) sono i comuni che hanno fatto ricorso a tale modulo di contrattazione, spesso in concomitanza con altre procedure; in numerosi casi l'uso di tale sistema appare prevalente, mentre in altre occasioni, per il vero limitate, risulta come unico metodo di contrattazione impiegato dall'ente (a titolo esemplificativo si citano tra gli altri i comuni

di Campobasso, Volterra, Follonica, Guastalla, San Felice sul Panaro, Medicina, Camaiore, Acqui Terme, Seriate, Castel Goffredo, Vairedo, Novate Milanese, Uboldo, Mori, Ronchi dé legionari, Porto S. Giorgio, S. Giustino, ecc.) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 18).

Non infrequenti appaiono il frazionamento delle commesse e la divisione in lotti dei lavori, attribuiti poi attraverso la trattativa privata allo stesso imprenditore: il sistema, che elude la concorrenza comunitaria, è stato in più occasioni censurato dalla Corte anche per le carenze riscontrate in sede di controlli preventivi e di verifiche di conformità degli interventi realizzati.

Deve rilevarsi che il valore delle opere per le quali è stata adottata la trattativa privata risulta pari ad 1/5 di quelle affidate tramite la licitazione privata.

Le dette risultanze fanno ritenere che gli enti siano sensibili alle istanze di moralizzazione del settore e che tendenzialmente si stiano adeguando ai limiti di valore imposti dal legislatore per tale forma di affidamento, che conserva il carattere di eccezionalità.

Riguardo l'onere dell'amministrazione di motivare la scelta della trattativa privata, non v'è dubbio che la valutazione delle relative circostanze deve comunque essere effettuata negli atti amministrativi che escludono il ricorso alla gara.

D'altra parte, la tendenza alla procedimentalizzazione dell'istituto non rappresenta una novità della legge quadro, dal momento che sulla stessa direttrice si erano allineati tanto il legislatore comunitario, quanto la più recente giurisprudenza amministrativa.

Sull'argomento si sofferma anche la circolare del Ministro dei Lavori pubblici 7 ottobre 1996, nella quale si osserva che anche "in ossequio al principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 482 del 7 novembre 1995" sono stabiliti per la trattativa privata "ambiti più ristretti e rigorosi di quanto non prevede la normativa comunitaria".

Per ciò che concerne le altre procedure di affidamento, l'appalto - concorso è utilizzato in misura notevolmente più ridotta rispetto al passato: solo 68 enti su 619 hanno dichiarato di aver ricorso a tale procedura. Il dato è da attribuirsi ai numerosi ostacoli frapposti dalla legislazione comunitaria e nazionale all'adozione della detta procedura, che pone notevoli limiti alla discrezionalità delle amministrazioni statuendo l'obbligo tassativo della motivazione dei criteri di aggiudicazione che non trovano esclusivo fondamento sull'unico elemento del prezzo.

Percentuali molto limitate risultano per l'appalto - integrato (1%), che implica l'affidamento ad una stessa impresa della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dell'opera: l'aspetto innovativo di tale istituto ed il particolare tipo di opere cui si riferisce non hanno ancora permesso all'istituto un'adeguata diffusione.

Per ciò che concerne i criteri di aggiudicazione nell'ambito della licitazione privata, continuano a registrarsi valori elevati per le aggiudicazioni al "massimo ribasso" (43%), anche se gli enti hanno fatto ampio ricorso ai sistemi delle "medie", più volte condannati a livello comunitario e nazionale: a partire dal 1992, la casualità e l'automatismo dei detti meccanismi di selezione ha portato infatti a ritenerli prima ammissibili eccezionalmente e poi ad eliminarli a seguito dell' entrata in vigore della legge n. 216 del 1995 (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti nn. 19 e 20).

I detti sistemi, infatti, si presentano inidonei ad una selezione adeguata dei concorrenti e si prestano a favorire accordi fra le imprese in grado poi di orientare la media di riferimento.

D'altra parte, le aggiudicazioni al "massimo ribasso", pur ritenute in sede comunitaria e nazionale idonee ad assicurare il libero gioco della concorrenza, non hanno certo dimostrato, in questi ultimi anni, di poter assicurare alle pubbliche amministrazioni garanzie sulla qualità delle prestazioni offerte: in realtà l'eccessiva competizione tra le imprese ed il conseguente abbattimento dei prezzi di aggiudicazione hanno prodotto una profonda alterazione del mercato. E' sufficiente, a tale proposito, menzionare le numerose ipotesi di modifiche del prezzo contrattuale definite in corso d'opera per ovviare a condizioni contrattuali prive di fondamento economico e l'abbandono dei cantieri da parte delle imprese aggiudicatarie, impossibilitate a far fronte agli impegni assunti.

Il proliferare di "offerte anomale" ha indotto di recente il Ministro dei lavori pubblici a varare una nuova disciplina tendente a contenere i "maxi ribassi" che evidenziano la crisi strutturale del mercato. Con decreto ministeriale 28 aprile 1997 è stato previsto un nuovo meccanismo, ai sensi del quale debbono considerarsi "anomale" quelle offerte che superino "la media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incentrate sullo scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superino la predetta media". Il calcolo, pertanto, deve essere effettuato con riferimento alla media dei ribassi e non alla media dei prezzi.

La circolare n. 1578/UI datata 19 maggio 1997, proveniente dallo stesso Ministero, ha poi precisato che l'esclusione automatica delle offerte anomale, definita nel precedente decreto, può essere applicata anche alle gare bandite prima dell'entrata in vigore di questo provvedimento: in tal modo viene data adeguata regolamentazione a quelle gare, per vero numerose, che erano rimaste prive di ancoraggio legislativo dopo la decadenza del decreto legge n. 670 del 1996.

b)I tempi ed i costi

Dalle verifiche relative alle schede-progetto, è risultata una ampia dilatazione dei tempi e dei costi originariamente previsti, attribuibile per lo più a perizie di varianti e suppletive apportate in corso d'opera al progetto originario.

Nella maggior parte dei casi, le perizie di variante sono conseguenza di insufficienza ed inadeguatezza del progetto approvato, da imputare a difetto di indagini geognostiche preliminari, al mancato studio di impatto ambientale e ad errori relativi alla quantità e qualità dei lavori da realizzare.

Giova ricordare come, pur in assenza di un parametro generale che stabilisca quando l'importo delle varianti assume carattere patologico, la direttiva emanata il 2 agosto 1992 dal Ministro dei Lavori pubblici (circolare n. 4006/218 AA.GG.) individui come rilevante ai fini dell'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di progettazione, il difetto progettuale che comporti, attraverso l'adozione di varianti, oneri aggiuntivi superiori al 20%.

D'altra parte, anche il rigido regime delle varianti disciplinato nella legge- quadro prevede la loro ammissibilità solo in base a specifici presupposti normativamente definiti, con responsabilità per danni dei progettisti sia interni che esterni nell'ipotesi di errori od omissioni del progetto esecutivo. L'applicazione del principio dovrebbe non solo limitare il ricorso alle varianti, ma comportare un maggiore coinvolgimento nella defini-

zione dei contenuti del progetto, con indubbi vantaggi in termini di esecuzione delle opere.

Nonostante le statuizioni che precedono, l'esame delle schede - progetto ha evidenziato ancora numerose ipotesi di ricorso a perizie di variante e suppletive.

Le cause che hanno dato origine alle perizie di variante sono emerse, in genere, subito dopo la fase dell'aggiudicazione ed hanno comportato un ritardo, talora notevole, del termine di effettivo inizio dei lavori per la necessità di predisporre il progetto esecutivo e di ottenere la conseguente approvazione della variante.

La formazione delle perizie di variante e suppletiva ha comportato spesso oneri aggiuntivi, cui è stato fatto fronte attraverso le economie derivanti da ribassi d'asta e talora con il ricorso ad ulteriori finanziamenti.

In alcuni casi, la lievitazione del costo delle opere è stata tanto consistente da provocare il mancato completamento del progetto originariamente previsto, per indisponibilità della copertura finanziaria.

Altre volte, invece, la realizzazione delle opere si è dilungata per anni senza arrivare alla sua conclusione: il monitoraggio relativo ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche che erano in corso di esecuzione al 31 dicembre 1995 ha evidenziato che mediamente le opere risultavano ancora non ultimate dopo quattro o cinque anni dalla data di inizio dei lavori. E non mancano esempi di opere già iniziate da dieci anni ed oltre: a titolo esemplificativo si citano tra gli altri i comuni di Lecce (costruzione di opere murarie, inizio di lavori nel 1984), Padova (liceo artistico), Firenze (ristrutturazione di scuole), Ferrara (stralcio A2 Mura Estensi), Monfalcone (sistemazione di strade), Casal Monferrato (ristrutturazione di uffici giudiziari - 1985), Venezia (restauro del complesso ex chiesa e convento), Cossato (costruzione del mercato - 1986), Gorizia (acquisizione di aree PEEP), Venosa (costruzione della casa mandamentale), Sesto Fiorentino (costruzione di un impianto sportivo - 1987), Pistoia (sistemazione di uffici giudiziari), Fano (acquedotto - 1988).

Risulta inoltre dall'esame delle schede-progetto che il tempo contrattuale previsto tende talora ad aumentare, anche notevolmente, a seguito per lo più di modificazioni quali-quantitative dei lavori, di contenzioso relativo alle procedure di espropriazione delle aree o di controversie tra la stazione appaltante e le imprese esecutrici dei lavori.

Le opere che evidenziano una incidenza di nuovi prezzi superiore al 30% dell'importo contrattuale rappresentano circa il 30% delle schede analizzate: non v'è dubbio che il fenomeno mette a nudo ancora una volta le carenze della progettazione e dimostra che la decisione di investimento spesso risulta sottostimata rispetto ai costi finali e senza idonea valutazione, nella maggior parte delle ipotesi, del rapporto tra risultati attesi e conseguiti e risorse impiegate.

A ciò si aggiungono un evidente scollamento delle singole iniziative da un sistema di obiettivi e di priorità di medio-lungo periodo e la carenza di collegamenti delle decisioni di spesa con il complessivo processo allocativo delle risorse disponibili: la situazione potrà certo migliorare con l'introduzione della contabilità analitica e l'attribuzione ai vari centri di costo di budgets definiti, di cui dovranno rispondere i funzionari responsabili della realizzazione del progetto.

- Progettazioni

La redazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi compete con assoluta priorità agli uffici tecnici delle amministrazioni committenti, con l'unica deroga rappre-

sentata dalla "carenza in organico di personale tecnico, accertata e certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione".

In quest'ipotesi, la progettazione può essere affidata a liberi professionisti esterni.

I comuni ed i rispettivi consorzi ed unioni e le comunità montane hanno la facoltà di costituire uffici consortili di progettazione e direzione dei lavori, e di avvalersi in qualità di stazioni appaltanti dei provveditorati alle opere pubbliche sulla base di apposite convenzioni (art. 5 sexies della legge n. 216 del 1995).

In effetti, l'affermazione della assoluta priorità della progettazione interna per tutti e tre i livelli di progettazione si è rilevata inadeguata alle effettive potenzialità degli uffici tecnici locali, mentre la costituzione degli "uffici consortili di progettazione" non risulta ancora affermatasi.

Né di più accessibile attuazione appare la possibilità di avvalersi dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, sia per la difficoltà di definire i contenuti delle convenzioni sia per le difficoltà operative in cui già versano i detti organi.

Le gravi carenze di professionalità specifiche, rilevate più volte anche da questa Corte nell'ambito degli enti locali, hanno comportato l'inadeguatezza degli uffici tecnici a corrispondere ai compiti attribuiti loro dalla legge quadro ed il protrarsi del sistema, ormai da tempo diffuso nella prassi, di affidare la progettazione all'esterno.

Tale prassi appare confermata anche dagli accertamenti condotti dalla Sezione in ordine agli incarichi relativi alla progettazione di opere pubbliche: pur rilevando, rispetto al precedente esercizio, un aumento dell'incidenza delle progettazioni effettuate all'interno degli uffici tecnici, appare ancora significativo il ricorso a professionisti esterni (46%). Il fenomeno è particolarmente avvertito nei comuni dell'Abruzzo (87%), del Friuli Venezia Giulia (81%), del Trentino Alto - Adige (83%), della Sardegna (84%), della Lombardia (73%) e del Lazio (67%).

Al contrario, risulta nettamente prevalente la progettazione da parte degli uffici tecnici in Toscana (88%), in Val d'Aosta (81%), in Liguria (75%), in Umbria (77%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap.2.3,.prospetto n.21).

La rilevazione del resto è confermata anche se si pone attenzione al valore delle opere progettate: quelle affidate all'esterno mostrano valori più che doppi rispetto a quelle progettate all'interno degli uffici tecnici e i dati indicano inoltre che le opere di maggior impegno economico, e che richiedono particolari competenze, sono affidate a professionisti privati. L'osservazione trova riscontro nel dato relativo al valore medio delle progettazioni interne, che si attesta su 272 milioni di lire, rispetto al valore medio delle progettazioni esterne, che risulta notevolmente più alto: 634 milioni. La comparazione tra i vari enti ha posto in evidenza notevoli scostamenti dai detti valori nell'ambito delle singole regioni: risultano, in effetti, notevolmente alti i valori delle progettazioni esterne rilevati in Molise (3.092 milioni), in Trentino A. Adige (1.718 milioni), in Toscana (1.586 milioni) e nel Friuli Venezia Giulia (1.058 milioni) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 22).

Quanto alle motivazioni addotte dalle singole amministrazioni per giustificare il ricorso alle progettazioni esterne, la maggior parte degli enti ha indicato la speciale natura dell'opera ed i particolari motivi di urgenza. Solo quindici comuni hanno denunciato carenze relative all'organico. In 189 ipotesi viene fatto riferimento a motivazioni che

non sempre vengono estrinsecate (cfr. volume degli allegati, parte III, cap.2.3, prospetto n. 23).

Deve inoltre rilevarsi che gli oneri relativi alle progettazioni non risultano, in alcuni casi, supportati da idonea copertura finanziaria: in 44 enti locali i detti oneri hanno dato origine a debiti fuori bilancio.

Il fenomeno è stato evidenziato in alcuni comuni del Molise (8.822 milioni), della Campania (4.793 milioni), delle Marche (1.787 milioni) e del Lazio (1.508 milioni).

L'entità dei debiti fuori bilancio, che ammonta complessivamente a 21.399 milioni, varia da un minimo di 44 milioni del comune di Cicciano (NA) ad un massimo di 8.822 milioni del comune di Campobasso (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti nn. 24 e 25).

Il notevole contenzioso, che spesso consegue a tali situazioni, non può non riflettersi sull'efficienza e sull'economicità dell'azione amministrativa, con frequente lievitazione dei costi delle opere.

D'altra parte, non può sottacersi che anche la scelta del progettista è rimasta ancora affidata ad un'ampia discrezionalità delle stazioni appaltanti, nonostante il dettato legislativo per il quale gli incarichi di importo stimato pari o superiore a 200 mila ECU devono essere conferiti secondo le procedure concorsuali, mentre quelli di importo inferiore, sino all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge, vengono conferiti sulla base dei "curricula" presentati dai progettisti.

Nella prima applicazione della normativa, gli enti locali hanno tenuto comportamenti ampiamente difformi sia nella pubblicizzazione degli incarichi sia nella valutazione dei "curricula": la maggior parte degli enti si è limitata alla pubblicità nell'albo pretorio ed al conferimento dell'incarico al professionista ritenuto "più affidabile".

Non v'è dubbio che le spese di progettazione debbono far parte del quadro economico dell'intervento ed essere finanziate "nell'opera connessa" con pari contabilizzazione, come dispone la vigente normativa sui lavori pubblici.

Nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 109 del 1994 che sancisce il principio della necessaria ed imprescindibile riferibilità della progettazione, quale opera di ingegno, ad un professionista iscritto all'albo professionale, va evidenziato che anche le progettazioni effettuate da enti pubblici, da consorzi, da aziende speciali, nonché da società di ingegneria debbono essere elaborate da soggetti regolarmente iscritti nei pertinenti albi professionali.

2.3.6 Nuove linee di tendenza in materia di finanziamento di opere pubbliche

In passato, gli oneri relativi ai finanziamenti erano spesso sottovalutati, in considerazione dell'accollo da parte dello Stato, totale o parziale, delle quote di ammortamento dei mutui contratti.

Il fatto che ora l'indebitamento gravi totalmente a carico degli enti locali, sta orientando l'attenzione degli enti stessi verso forme di finanziamento innovative, e verso il coinvolgimento di soggetti privati nella costruzione e nella gestione di opere pubbliche e servizi di utilità collettiva.

- L'emissione dei Boc

La facoltà degli enti locali di emettere prestiti obbligazionari per il finanziamento dell'attività di investimento si inserisce nel più ampio contesto della riforma dell'assetto

istituzionale, finanziario e contabile delle autonomie locali avviata dalla legge n. 142 del 1990.

D'altra parte, la significativa compressione del livello di dipendenza dai trasferimenti statali e l'ampliamento dell'autonomia finanziaria stanno comportando un maggior grado di responsabilizzazione degli amministratori ed il potenziamento di strumenti autonomi di reperimento delle risorse in grado di garantire il soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata in relazione a canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

Le operazioni di emissione di prestiti obbligazionari, ampliando la gamma degli strumenti per il finanziamento degli investimenti, sono disciplinate nel dettaglio dalla legge n. 724 del 1994 e dai decreti attuativi, di cui ultimo il DM 5 luglio 1996 n. 420 (cfr. anche il capitolo di parte II sulla gestione della spesa per investimenti).

Sotto il profilo economico, è indubbio che il ricorso da parte degli enti locali al mercato produrrà dei vantaggi se il costo che gli stessi saranno chiamati a sostenere risulterà inferiore a quello che sopporterebbero se dovessero contrarre, per il medesimo finanziamento, un mutuo presso la Cassa DD.PP. o presso il sistema bancario. E' di tutta evidenza che la riduzione dei costi sarà determinata anche dall'attribuzione all'ente emittente della ritenuta fiscale sugli interessi corrisposti ai sottoscrittori; dalla maggiore remunerazione delle giacenze in relazione ai prevedibili flussi finanziari di utilizzo delle risorse per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori e delle forniture; dai minori "spreads" che le banche potranno richiedere per la più facile manovrabilità del debito cartolare rispetto ad operazioni di mutuo; dal minore "rischio di credito" che si traduce in minor premio richiesto dal mercato rispetto a quello di titoli similari.

La limitazione del rischio deriva da tutta una serie di vincoli posti dal legislatore a garanzia del buon fine dell'operazione, che vanno dall'impedimento a finanziare spese correnti alla richiesta di un piano economico-finanziario nel caso in cui il ricavato del collocamento dei titoli sia diretto alla realizzazione di opere pubbliche, destinate all'esercizio di servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale; alla certificazione del bilancio; alla valutazione della "credibilità" dell'ente locale attraverso il ricorso a società di "rating" od a società di revisione.

In effetti, esclusa qualsiasi forma di garanzia da parte dello Stato o delle regioni per le emissioni degli enti locali, il pagamento delle somme relative al servizio del prestito è garantito a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli delle entrate del bilancio dell'ente emettente: garanzia che appare rafforzata dalle modifiche al d.l.vo n. 77 del 1995 ai sensi delle quali le delegazioni di pagamento costituiscono un vincolo ex lege, in grado di soddisfare comunque i sottoscrittori anche in presenza di eventuali creditori precedenti.

A rafforzare l'affidabilità dei nuovi strumenti di finanziamento e la tutela dei risparmiatori, si aggiunge l'obbligo di copertura dal rischio valutario.

D'altra parte, all'introduzione e all'espandersi di strumenti innovativi come le società per azioni delle imprese locali per la gestione di pubblici servizi va senza dubbio collegata la possibilità di emettere titoli convertibili in azioni e titoli con warrants, qualora l'ente locale abbia l'intento di collocare sul mercato anche internazionale quote di quelle imprese (art. 35 comma 5 della legge n. 724 del 1994). E' ovvio che la conversione in azioni potrà essere esercitata dai portatori delle obbligazioni secondo il rapporto di conversione e nel periodo stabilito dall'emittente.

Devesi comunque rilevare che ancora manca nel quadro normativo un legame tra titoli obbligazionari e risultati economici raggiunti attraverso la realizzazione del progetto finanziato, come ad esempio avviene per i "*revenue bond*" dei mercati anglosassoni: in tali paesi, gli enti locali sono costretti a confrontarsi con criteri di efficienza e di economicità nella progettazione dell'investimento, in quanto il pagamento degli interessi deriva dai proventi dell'investimento finanziario e quindi il costo è strettamente legato alla sua redditività.

Inoltre, l'attuale quadro normativo, se dispone di un insieme di misure idonee a garantire adeguatamente i sottoscrittori sul recupero del loro credito, non altrettanto opera nei confronti di uno smobilizzo anticipato e quindi non assicura la liquidità dei titoli obbligazionari, data l'attuale inesistenza di un mercato mobiliare secondario.

Non v'è dubbio che appare invece rafforzata la tendenza verso una maggiore autonomia e responsabilizzazione delle autorità locali nella gestione decentrata delle fonti di finanziamento e risulta aumentata la diretta partecipazione dei privati alla realizzazione di opere indispensabili alla crescita del benessere sociale.

- I riscontri emersi dagli accertamenti

I vincoli connessi alla normativa e la mancanza di un mercato secondario hanno senza dubbio rallentato l'emanazione dei titoli obbligazionari: gli accertamenti condotti dalla Sezione hanno in effetti evidenziato che su un campione di 630 enti interpellati solo un ente ha finora fornito risposta positiva mentre altri enti sono stati individuati "aliunde" fra quelli interessati all'iniziativa e pertanto invitati dalla Sezione a trasmettere le deliberazioni all'uopo adottate.

Il primo ente locale, in Italia, ad aver finanziato, ai sensi della nuova normativa, un intero progetto con l'emissione di obbligazioni è stato il comune di Forlì. Con deliberazione n. 121 del 20 maggio 1996, è stata definita l'emissione di un prestito obbligazionario dell'importo nominale di 12.200 milioni per il finanziamento relativo al teatro comunale Astra.

L'emissione, curata dal Crediop che ha sottoscritto l'intero prestito, è stata varata dopo un' analisi economica comparativa, che, secondo le notizie fornite, ha evidenziato gli innegabili vantaggi dell'operazione rispetto alla concessione di un mutuo di pari importo e durata da parte della Cassa DD.PP. o di altro istituto bancario.

Il sistema seguito avrebbe consentito un risparmio dell'1% sul costo del detto investimento.

Tra i comuni maggiori, particolare interesse rivestono le emissioni di Roma, Milano e Napoli, che sono gli unici che si sono affidati ad agenzie di "rating" per fornire la dimostrazione dell'affidabilità della propria consistenza finanziaria e patrimoniale.

La richiesta di "rating" non è obbligatoria in Italia, pur rappresentando una prassi consolidata in altri paesi, come l'America e la Francia: ciò dipende dal fatto che il nostro mercato obbligazionario è caratterizzato da una fortissima prevalenza dei titoli di Stato, per i quali il rischio di insolvenza è modesto.

Le valutazioni del grado di "rating" vengono effettuate attraverso l'analisi di variabili economiche, finanziarie e patrimoniali, e si concludono con un giudizio sulla solidità e quindi sul grado di affidabilità degli enti che ne fanno richiesta: il detto giudizio, che non può non influenzare in modo determinante il tasso di interesse ed collocamento dei titoli, è espresso mediante una scala alfanumerica.

I tre comuni hanno riportato valutazioni da diverse società di "rating" (per Roma, la B.C.A.; per Milano, la Standard e Poor's; per Napoli, la Moody's), con risultati lusinghieri.

L'emissione del prestito obbligazionario denominato "Città di Roma T.V. 1996-2016" di 100 miliardi è destinato alla fornitura di 28 motrici tramviarie; Napoli ha collocato obbligazioni all'estero (Borsa di Wall Street) per un totale di 195 milioni di dollari (circa 300 miliardi di lire), che verranno investiti nel trasporto urbano per il rinnovamento dell'interno parco automezzi dell'ANM - Azienda Napoletana Mobilità; il comune di Milano, con due successivi provvedimenti (n. 126 del 9.12.1996 e n. 12 dell'11.2.1997), ha deliberato l'emissione di un prestito obbligazionario di 100 miliardi destinati all'acquisto di 100 autobus per l'ATM ed al finanziamento di interventi manutentivi straordinari, ma i provvedimenti non sono ancora operativi per rilievi del CO.RE.CO.

Non va sottaciuto che anche comuni di dimensioni minori sono ormai sulla via di accesso ai nuovi strumenti finanziari: a titolo esemplificativo, si citano i comuni di Rivoli (emissione di prestito obbligazionario per 5.600 milioni per la ristrutturazione di Palazzo Piozzo da adibire a sede dell'istituto Musicale, per la costruzione della rete fognaria ed il rifacimento delle strade comunali); di Castelvetrano (6 miliardi per l'ampliamento del cimitero e la sistemazione della rete idrica); Fiorano Modenese (3 miliardi per il finanziamento della nuova scuola materna di Crociale); Loano (6,2 miliardi per il finanziamento di opere di contenimento e di supporto del litorale); Monteluco Fiorentino (4,1 miliardi per la realizzazione di un piano di insediamento produttivo); l'amministrazione provinciale di Pesaro ed Urbino (11.470 milioni per la costruzione di un liceo scientifico ed opere relative alla viabilità).

Altre amministrazioni hanno peraltro comunicato di aver dato avvio alle pratiche volte all'emissione di BOC ma di non averle ancora portate a termine.

- Il project financing

L'esigenza di riattivare e di incentivare gli investimenti nel settore delle opere pubbliche incontra una serie di ostacoli sintetizzabili nella difficoltà di reperimento di fondi pubblici, nella rigidità della spesa corrente che assorbe la maggior parte delle risorse, nell'elevato tasso di pressione fiscale anche locale.

D'altra parte, il ricorso all'indebitamento o al mercato nelle diverse forme implica un esborso di interessi, che nonostante l'attuale tendenza al ribasso del costo del denaro costituisce pur sempre un notevole aggravio per la finanza degli enti locali.

Le ragioni qui esposte hanno portato ad una maggiore domanda di capitali di investimento e di rischio privati in luogo di capitali di mero finanziamento: è in questo ambito che si colloca il tentativo di un più sistematico coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di opere pubbliche, formula che senza dubbio chiama in causa la tecnica del project financing già da vari anni collaudata negli altri paesi europei: al riguardo è interessante rilevare che in Inghilterra ed in Francia rispettivamente il 40% ed il 30% del finanziamento delle opere pubbliche deriva da capitale privato.

In Italia, per vero, manca ancora una legislazione specifica, anche se l'attenzione che l'istituto merita ha comportato la presentazione di un disegno di legge, di recente approvato dal Consiglio dei ministri, che va sotto il titolo "disposizioni in materia di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione".

Per il momento, in attesa che il Parlamento vari la nuova normativa, possono rinvenirsi caratteri del project financing in ambito pubblico in figure istituzionali che, pur

poggiando su presupposti diversi, ne recepiscono alcuni tratti essenziali, quali sono indubbiamente il coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento di progetti di interesse pubblico e nell'assunzione, in tutto od in parte, dei relativi rischi di impresa. Ciò può dirsi per le figure della concessione e gestione delle opere pubbliche e per le società miste pubblico-privato degli enti locali, che possono essere intese sia alla gestione di pubblici servizi che alla realizzazione di opere pubbliche.

E' noto infatti che il legislatore sin dagli inizi degli anni '90 ha tentato in vario modo di facilitare la partecipazione del capitale privato alla realizzazione e gestione delle opere pubbliche, ponendo anche attenzione alle tematiche relative all'assunzione del rischio di impresa e all'introduzione di sistemi tariffari atti a garantire l'economicità della gestione e la qualità dei servizi: in particolare con il d.l.vo 19.12.1991 n.406, in materia di appalti e lavori pubblici, ha disciplinato l'istituto della concessione, statuendo anche che la controprestazione per l'impresa od ente concessionario possa consistere nella gestione dell'opera realizzata cui talora si aggiunge un prezzo.

Né di minore rilievo si presenta la legge 23.12.1992 n. 498, che all'art. 12 ha permesso agli enti locali, " per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione di opere di interesse pubblico, di costituire apposita società per azioni senza il vincolo della proprietà di maggioranza": la costituzione di società miste pubblico-privato può senza dubbio rappresentare un valido mezzo per rilanciare operazioni di project financing nell'ambito delle quali l'amministrazione pubblica assuma l'iniziativa.

Tuttavia, pur in presenza di elementi tipici della fattispecie del project financing, quali la promozione dell'iniziativa da parte di uno o più sponsor, il fondarsi della stessa su un "progetto" e sul relativo piano economico finanziario e la costituzione di un centro autonomo per la realizzazione del progetto medesimo, si rilevano ancora aspetti di rigidità pubblicistica che sembrano scoraggiare l'adesione da parte degli operatori privati: come ad esempio la facoltà di recesso del socio pubblico per sopravvenute ragioni di pubblico interesse.

Nella nuova valutazione del capitale privato, si inserisce la disciplina apportata dagli artt. 19 e 20 della legge "Merloni" 13.?.1994 n. 109, come modificate dalla legge 2.6.1995 n. 216. Il profilo essenziale della normativa va identificato nell'affidamento da parte di un soggetto pubblico concedente dell'esecuzione di un'opera pubblica e della gestione della stessa: in tale ipotesi, la controprestazione è costituita dal diritto per il concessionario di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente le opere. L'ingresso del capitale privato è realizzato attraverso il limite posto alla percentuale di contributo finanziabile dallo Stato o dalle altre amministrazioni pubbliche, che non può essere superiore al 50% dell'importo totale delle opere.

Nel panorama legislativo più recente si inserisce il disegno di legge approvato dal Governo e di cui si è sopra detto, che presenta molti e significativi punti di coincidenza rispetto allo schema al project financing puro. Quest'ultimo, come è noto, è una operazione finanziaria rivolta ad un investimento specifico per la realizzazione di un'opera e/o la gestione di un servizio su iniziativa di promotori privati o pubblici. I detti punti di coincidenza sono essenzialmente: la previsione di una sponsorizzazione privata con relativa progettazione integrale, sia pur nel rispetto della programmazione triennale prevista dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994 come modificata dalla legge n. 216 del 1995; la facoltà per il privato di procedere ad analisi approfondite dei costi e dei rischi e l'indicazione da parte del privato stesso dei finanziatori e degli investitori interessati.

Manca invece la separazione giuridica e finanziaria del progetto da altre iniziative od attività di promotori, in quanto il recente d.l.vo prevede l'instaurazione di un rapporto contrattuale tra l'ente pubblico interessato e l'operatore privato, senza operare la completa separazione dei finanziamenti del progetto da altre iniziative dello stesso promotore, con minori garanzie sia per i soggetti coinvolti nell'operazione del project financing che per i terzi.

Deve comunque rilevarsi che il disegno di legge non ha eliminato i dubbi e le incertezze che ancora disincentivano gli investitori privati, e che riguardano principalmente la redditività dell'operazione, la tipologia di opere realizzabili attraverso il sistema e l'esatta definizione del ruolo dell'amministrazione pubblica locale. Questa, come è noto, deve assicurare da una parte certezza nella definizione e rispetto dei propri programmi di intervento e dall'altra acquisire un nuovo ruolo imprenditoriale che attualmente risulta ancora carente.

Peraltro, si impongono altre valutazioni migliorative.

Va anzitutto segnalata la necessità di contemperare la giusta esigenza della programmazione triennale delle opere da realizzare con quella di incentivare l'iniziativa privata e di assecondare le capacità imprenditoriali per il superamento dei problemi finanziari che gravano sulla realizzazione delle opere considerate.

La prima delle dette esigenze è intesa indubbiamente ad assicurare una razionalizzazione del sistema ed una omogeneizzazione degli interventi sul territorio, nonché ad impedire il profluvio di opere dei privati, tra loro concorrenziali e al di fuori delle scelte strategiche dell'ente. La seconda deve essere volta invece ad agevolare una politica maggiormente liberista ancorché controllata e temperata dalle necessità della salvaguardia della trasparenza e dell'autonomia dell'azione della pubblica amministrazione.

Ciò soprattutto ove si abbia riguardo al fatto che il ricorso al project financing deve essere motivato non solo dalla limitatezza delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle opere, ma anche dal fine di garantire risultati ottimali e tempestività di realizzazione, in funzione di una migliore qualità della vita per la comunità organizzata, pur in vista di un risparmio della pubblica amministrazione in termini di investimento.

L'altra valutazione è che i tempi per la realizzazione del progetto definitivo da parte del promotore finanziario dovrebbero essere ispirati a criteri di flessibilità in relazione all'importanza delle opere da finanziare, al fine di evitare il pericolo di risultati inattendibili. Sotto questo profilo, può apparire opinabile il disposto dell'art. 3 comma 1 lett. *b* del D.D.L., che prevede il termine di 240 giorni come limite massimo per la stesura del progetto.

2.3.7 Considerazioni conclusive

Dall'esposizione che precede, emerge come il settore delle opere pubbliche, nonostante l'incremento degli interventi che si è verificato nell'esercizio 1995, risulti tuttora fortemente condizionato da una serie di fattori cui si è già accennato tra cui, innanzitutto, quello dell'instabilità normativa.

Non può trascurarsi al riguardo la circostanza che nel settore considerato sono destinate a confluire ed a integrarsi normative provenienti da più fonti, quali quella dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni, con statuizioni che non sempre si amalgamano e si coordinano fra loro. Le finalità sono diverse, non sempre attinenti - soprattutto per quanto attiene alla normativa nazionale - alle opere pubbliche, in quanto talora

esse mirano ad obiettivi specifici o peculiari, quali la lotta alla criminalità organizzata, il riequilibrio dell'economia delle varie regioni, il rilancio dell'occupazione e simili.

Va rilevato, a tale proposito, che troppo spesso non solo le amministrazioni pubbliche ma anche lo stesso legislatore nazionale si pongono in contrasto con le direttive comunitarie e che la Corte di giustizia ha continuato a censurare le infrazioni dell'Italia pur in recenti sentenze.

A ciò va aggiunto che il quadro legislativo, che dovrebbe sovrintendere alla materia, è fortemente influenzato da disposizioni normative settoriali, che non mancano di inquinare quella che dovrebbe essere la legislazione generale sulle opere pubbliche: questa, pertanto, finisce per risultare spesso derogata nelle sue linee portanti e stravolta con le ricorrenti motivazioni delle non sempre esistenti necessità ed urgenza.

Lo stesso quadro generale in materia, del quale è sentita l'esigenza, risulta in continua evoluzione, a danno della certezza del diritto che è condizione primaria per un corretto svolgimento dell'attività sia amministrativa che tecnica nell'ambito delle opere pubbliche.

Anche sotto il profilo operativo, le anomalie evidenziate per il passato si presentano perduranti, pur se con effetti meno dirompenti.

Così, spesse volte nella selezione delle opere da realizzare è dato rilevare la carenza di un'organica programmazione finalizzata a ben individuati risultati da raggiungere: gli interventi sembrano ancora condizionati dall'intento di captare provvidenze finanziarie offerte dalla normativa e dal Governo centrale; i detti interventi, non sempre sentiti dalla collettività, sono in seguito frequentemente abbandonati a se stessi, anche per l'improvvisazione che li aveva all'inizio caratterizzati.

Alla riserva che precede si collega quella relativa all'insufficienza della definizione progettuale, che non può non incidere sulla qualità: si rileva ancora frequente ricorso a perizie suppletive e di varianti che innescano una continua ricontrattazione con le imprese aggiudicatarie, con l'effetto ultimo di snaturare la configurazione iniziale del progetto che risulta continuamente riadattato e ripensato.

Sempre nell'anno in considerazione, si è potuto constatare che frequente è stato il coinvolgimento dei professionisti privati nella redazione dei progetti sia di massima che esecutivi.

La carenza di accorte tecniche di gestione è più spesso alla base della lievitazione dei prezzi, sì che in molti casi si perde la possibilità di definire con sufficienti margini di credibilità gli esatti confini economici dell'intervento: ciò anche per la mancanza di adeguate forme di monitoraggio gestionale, che sono risultate nella maggior parte delle stazioni appaltanti del tutto inesistenti.

Meritevole di menzione è poi la non sempre adeguata ponderazione dello stato dei luoghi, dei vincoli normativi o delle situazioni di fatto preesistenti alla progettazione ed all'avvio dell'opera, che spesso costringe a riprogrammare, quando non addirittura ad abbandonare l'opera stessa.

Anche per il 1995 si è verificato un ampio ricorso allo strumento della trattativa privata, che incide negativamente sul libero esplicarsi del principio della concorrenza ed influisce in modo distorsivo su principi di economicità, contrastando la scelta della soluzione più vantaggiosa per l'amministrazione tra quelle offerte dal mercato.

La mancanza poi di sicuri ed univoci indicatori di riferimento per i prezzi da sostenere sul territorio nazionale ha comportato l'adozione di parametri diversi per inter-

venti similari ed ha precluso nel contempo la possibilità di determinare dove vi sia stato ingiustificato gonfiamento dei prezzi e quali ne siano state le cause.

La Sezione non può esimersi quindi dal rappresentare la necessità di un riordino generale del settore, basato su leggi stabili nella loro durata, corredate da una disciplina regolamentare che tenga conto della variegata realtà degli enti per i quali è destinata ad operare.

D'altra parte, la corretta applicazione delle norme comunitarie in materie di appalti pubblici può apportare un maggior contributo alla realizzazione degli obiettivi della politica sociale e di quella ambientale attraverso un utilizzo più efficace delle risorse comunitarie, come del resto è stato affermato anche nel recente "Libro Verde" sugli appalti dalla Commissione Europea.

La pubblica amministrazione, specie locale, deve inoltre riappropriarsi del suo ruolo ed espletare compiutamente e direttamente compiti fondamentali di programmazione degli interventi e di controllo dell'esecuzione dei lavori.

Ciò porta a confermare la necessità che l'ente appaltante sia posto in condizioni di dotarsi di una struttura tecnico - professionale in grado di interloquire efficacemente, in un ottica di project management, con le imprese incaricate della realizzazione degli interventi: una struttura che dovrebbe conseguire il controllo non solo dei parametri "costi" ma anche dei parametri "qualità e tempi", nonché il monitoraggio dei lavori anche in corso d'opera.

Nel nuovo quadro delineato, gli amministratori e i funzionari sono chiamati ad assicurare la trasparenza, la correttezza e la promiscuità delle scelte e dei procedimenti, determinando e stimolando la capacità di miglioramento, nell'ottica della più fattiva utilizzazione delle risorse e del conseguimento di un valido "risultato di gestione" anche riguardo la realizzazione delle opere pubbliche.

A tal proposito, giova ricordare che in attesa dell'entrata a pieno regime di un sistema volto alla rilevazione ed allo studio di indicatori sui prezzi da contrattare nell'affidamento dell'esecuzione delle opere pubbliche, la recente legge 15 marzo 1997 n.59 ha previsto l'emanazione da parte del Governo, all'uopo delegato dal Parlamento, di un decreto legislativo inteso al riordinamento ed al potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, fra le quali vanno compresi anche i comuni e le province (art.11 primo comma lett. C.). La delega rivestè indubbia importanza, anche in quanto è intesa alla realizzazione di un sistema informativo statistico di supporto al controllo interno di gestione, del quale si è fin qui sentita la mancanza e che appare necessario per le rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei risultati.

2.4 La gestione di servizi pubblici mediante aziende speciali, società per azioni e istituzioni.

2.4.1 Indagine conoscitiva.

In aderenza al proprio programma annuale di analisi e controlli selettivi ex art. 3, comma 4, della legge n.20 del 1994, questa Sezione ha attivato specifiche rilevazioni riguardo alla gestione dei servizi pubblici, svolta dagli enti locali mediante i moduli organizzativi previsti dalla legge 8 giugno 1990,n.142, e successive modificazioni.

E' stata, in particolare, avviata una ricognizione in ambito locale, alla data del 31.12.1995, allo scopo di conoscere l'entità numerica delle operanti istituzioni, aziende speciali e società per azioni, nonché il tipo dei servizi pubblici da queste gestiti e i relativi costi complessivi a fronte dei ricavi da utenza.

Per le s.p.a. sono state richieste notizie anche in ordine alla qualità dei soci, allo scopo sociale, alla quota di partecipazione al capitale sociale, nonché ai risultati di esercizio.

E' stato trasmesso apposito questionario a tutti i comuni, aventi una popolazione superiore a 8.000 abitanti. La collaborazione offerta dai 1326 enti interessati non è stata del tutto esaustiva, considerato che ha fornito risposta il 45% dei comuni interpellati.

Comunque, i dati raccolti hanno una loro significatività e offrono un nuovo contributo a livello conoscitivo, tenuto conto che la reale portata del fenomeno è ancora quasi del tutto inesplorata, fatta eccezione per i dati forniti dall'Annuario CISPEL, che però sono limitati unicamente ai consorzi, alle aziende e alle s.p.a., aderenti alla Cispel stessa.

Si riferisce, quindi, in merito ai risultati delle rilevazioni elaborate in appositi prospetti , per agevolare la lettura globale del fenomeno.

Nei successivi paragrafi vengono sinteticamente esposti aspetti dell'evoluzione normativa del settore, nonché taluni profili problematici per lo più' attinenti alla gestione dei servizi a mezzo di società per azioni.

Le aziende speciali

Si premette che sono state individuate, al 31 dicembre 1995, n.150 aziende speciali e che i relativi servizi gestiti sono quantificabili, nel complesso, in 366 unità.

Il codice riepilogativo delle attività - da A1 ad A16 - individua i seguenti settori:

A1: trasporti(urbani, extraurbani, marittimi, ferr., scuolabus)
A2: smaltimento rifiuti (igiene urbana-disinf.)
A3: distribuzione gas-metano
A4: servizio idrico
A5: fognature, autospurgo, depurazione acque
A6: farmacie-strutture mediche
A7: distribuzione energia elettrica, illuminazione pubblica
A8: servizi ecologici, verde pubblico
A9: servizi funebri cimiteriali
A10: gestione parcheggi, rimozioni
A11: centri sportivi, turismo, pubblicità
A12: produzione latte e derivati
A13: attività annonaria e agroalimentare
A14: servizi tecnologici e di informazione
A15: servizi integrati area universitaria
A16: altro

Hanno fornito risposta[126] il 45% dei 1326 comuni interpellati, aventi una popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

[126] Alcune risposte sono state fornite direttamente dalle aziende.

Dall'analisi delle 150 aziende speciali censite emerge che 62 sono le aziende costituite dal 1990 - anno di entrata in vigore della legge n.142 - mentre n.88 risultano adeguate. Dalle indicazioni pervenute è stato rilevato, peraltro, che n.71 sono le aziende municipalizzate in corso di adeguamento.

Di seguito si riportano i prospetti elaborati e se ne fornisce una breve disamina.

PROSPETTO N 1 az spec. (importi in milioni di Lire)

AZIENDE SPECIALI

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
EMILIA ROMAGNA	RICCIONE	RN	TRAM - TRASPORTI RIUNITI AREA METROPOLITANA	RIMINI	A 1	1993	TRASPORTI INTERCOMUNALI	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
PIEMONTE	CASALE MONFERRATO	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA CASALESE	CASALE MONFERRATO	A 1	1975	TRASPORTI URBANI	2.255	2.255	100,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 1	1972	SERVIZIO TRAGHETTO	1.274	1.206	94,66%
TOSCANA	PIOMBINO	LI	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALIZZATI	PIOMBINO	A 1	1980	TRASPORTO PUBBLICO	13.145	12.392	94,27%
TOSCANA	FIRENZE	FI	ATAF - CONSORZIO INTERCOMUNALE AREA FIORENTINA	FIRENZE	A 1	1993	SERVIZIO DI TRASPORTO COLLETTIVO	149.363	131.213	87,85%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 1	1983	TRASPORT ALUNNI	329	282	85,71%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	CREMONA	A 1	1995	TRASPORTI	11.017	9.295	84,37%
LIGURIA	IMPERIA	IM	A.M.A.T.	IMPERIA	A 1	1992	TRASPORTI	4.972	4.157	83,61%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 1	1995	SERVIZIO TRASPORTI	5.609	4.668	83,22%
PUGLIA	BITONTO	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI VARI	BITONTO	A 1	1967	SERVIZIO TRASPORTO PUBBLICO URBANO	429	309	72,03%
EMILIA ROMAGNA	FAENZA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FAENTINA	FAENZA	A 1	1973	TRASPORTI URBANI ED EXTRAURBANI	2.164	1.552	71,72%
VENETO	VENEZIA	VE	A.C.T.V. - AZIENDA DEL CONSORZIO TRASPORTI VENEZIANO	VENEZIA	A 1	1995	TRASPORTI PUBBLICI	327.834	138.788	42,33%
VENETO	PADOVA	PD	ACAP- AZIENDA COMUNALE AUTOFILOVIARIA	PADOVA	A 1	1952	TRASPORTO PUBBLICO	50 380	20.448	40,59%
VENETO	TREVISO	TV	AZIENDA SPECIALE CONSORZIO TREVIGIANO TRASPORTI	TREVISO	A 1	1975	SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI LINEA	19.984	7.722	38,64%
TRENTINO A ADIGE	BOLZANO	BZ	AZIENDA CONSORTILE TRASPORTI	BOLZANO	A 1	1978	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	22.788	8.613	37,80%
TOSCANA	SIENA	SI	CONSORZIO INTERCOMUNALE TRASPORTI	SIENA	A 1	1974	TRASPORTO EXTRAURBANO	18.448	6.681	36,22%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO "AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI" A.C.T.	REGGIO EMILIA	A 1	1975	EXTRAURBANO NOLEGGI	21 312	7 354	34,51%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI	GENOVA	A 1	1964	TRASPORTO URBANO	312.419	106.673	34,14%
TOSCANA	SIENA	SI	CONSORZIO INTERCOMUNALE TRASPORTI	SIENA	A 1	1974	TRASPORTO URBANO	21.333	7.029	32,95%
TOSCANA	AREZZO	AR	A.T.A.M.	AREZZO	A 1	1964	TRASPORTI PUBBLICI URBANI	11.338	3.700	32,63%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 1	1972	SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LINEE URBANE E SPECIALI	12.943	4.063	31,39%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO "AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI" A.C.T.	REGGIO EMILIA	A 1	1975	URBANO	20.756	6.356	30,62%
EMILIA ROMAGNA	CESENATICO	FO	CONSORZIO AZIENDA TRASPORTI ATR	FORLI'	A 1	1993	TRASPORTI PUBBLICI PROVINCIALI	40.356	12 312	30,51%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 1	1908	Trasporto pubblico urbano / extraurbano	49.734	14.977	30,11%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	L'AQUILA	A 1	D.N.D.	TRASPORTI	11.440	3.114	27,22%
LOMBARDIA	SONDRIO	SO	AZIENDA DEI SERVIZI MUNICIPALI	SONDRIO	A 1	1908	TRASPORTO PUBBLICO	685	186	27,15%
TOSCANA	LUCCA	LU	CLAP - CONSORZIO LUCCHESE AUTOTRASPORTI PUBBLICI	LUCCA	A 1	1995	TRASPORTI EXTRAURBANI	21.583	5 590	25,90%
PUGLIA	MOLFETTA	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA TRASPORTI URBANI	MOLFETTA	A 1	1967	Trasporto urbano di persone	749	189	25,23%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 1	1995	TRASPORTI	14.293	3.574	25,01%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
LAZIO	ROMA	RM	ATAC	ROMA	A 1	1992	SERVIZIO TRASPORTO PUBBLICO URBANO	1.192.702	296.438	24,85%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI	GENOVA	A 1	1984	TRASPORTO EXTRAURBANO	23.627	5.575	23,60%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 1	1972	SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LINEE DI BACINO	5.017	1.172	23,36%
TOSCANA	PORTOFERRAIO	LI	AZIENDA TRASPORTI LIVORNESI	LIVORNO	A 1	1987	SERVIZI DI TRASPORTO COMUNE DI PORTOFERRAIO	764	166	21,73%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO "AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI" A.C.T.	REGGIO EMILIA	A 1	1975	FERROVIA	17.562	3.656	20,83%
SICILIA	ALCAMO	TP	AZIENDA SICILIANA TRASPORTI ENTE GIURIDICO PUBBLICO	PALERMO	A 1	1950	TRASPORTO PUBBLICO URBANO	267	55	20,60%
TOSCANA	LUCCA	LU	CLAP - CONSORZIO LUCCHESE AUTOTRASPORTI PUBBLICI	LUCCA	A 1	1995	TRASPORTI URBANI	15.070	3.066	20,35%
MARCHE	URBINO	PS	AMU - AUTOSERVIZI MUNICIPALIZZATI URBINO	URBINO	A 1	1990	TRASPORTO PUBBLICO URBANO ED EXTRAURBANO	7.933	1.602	20,19%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 1	1995	TRASPORTI	1.401	221	15,77%
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 1	1912	TRASPORTI	586	77	13,14%
CAMPANIA	NAPOLI	NA	A.N.M. - AZIENDA NAPOLETANA MOBILITA'	NAPOLI	A 1	1995	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	335.808	36.403	10,84%
LOMBARDIA	INVERUNO	MI	ATINOM SPA	D.N.D.	A 1	D.N.D.	SERVIZI PUBBLICI A N/O DI MILANO	45.715	0	0,00%
TOSCANA	MONTOPOLI VAL D'ARNO	PI	C.P.T. - CONSORZIO PISANO TRASPORTO	PISA	A 1	D.N.D.	TRASPORTO LOCALE	46.356	0	0,00%
CALABRIA	PALMI	RC	AZIENDA MUNICIPALE AUTOBUS	PALMI	A 1	1949	SERVIZIO SCUOLABUS	154	0	0,00%
TOSCANA	QUARRATA	PT	CO.PI.T. - CONSORZIO PISTOIESE TRASPORTI	PISTOIA	A 1	1995	TRASPORTO PUBBLICO	43	0	0,00%
CALABRIA	PALMI	RC	AZIENDA MUNICIPALE AUTOBUS	PALMI	A 2	1949	SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI	385	1.271	330,13%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 2	1993	DISCARICA CASAGLIA	178	426	239,33%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 2	1993	DISCARICA CA' LEONA	1.958	2.803	143,16%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 2	1903	Igiene ambientale	16.208	20.771	128,15%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 2	1993	INCENERITORE CANAL BIANCO	3.610	4.187	115,98%
PIEMONTE	CUNEO	CN	AZIENDA CUNEESE SMALTIMENTO RIFIUTI	CUNEO	A 2	1995	SMALTIMENTO RIFIUTI SOLIDI URBANI - FANGHI DA DEPURAZIONE ACQUE CIVILI	3.988	4.516	113,24%
LOMBARDIA	COMO	CO	AZIENDA COMASCA SERVIZI MUNICIPALI	COMO	A 2	1963	TERMODISTRUZIONE RSU-ROT	6.137	6.712	109,37%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALE IGIENE URBANA	GENOVA	A 2	1966	RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI	132.765	140.934	106,15%
MARCHE	OSIMO	AN	AZIENDA SPECIALE PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	OSIMO	A 2	1903	IGIENE URBANA	3.007	3.178	105,69%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 2	1908	Raccolta, smaltimento rifiuti, spazzamento	77.452	81.595	105,35%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 2	1972	IGIENE URBANA	16.957	17.741	104,62%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI LISSONE	LISSONE	A 2	1962	IGIENE URBANA	4.181	4.256	101,79%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO AGAC	REGGIO EMILIA	A 2	1974	IGIENE AMBIENTALE	20.562	20.832	101,36%
TOSCANA	PISA	PI	GEA - AZIENDA SERVIZI PER L'AMBIENTE	PISA	A 2	1995	SMALTIMENTO RSU	12.573	12.735	101,29%
PUGLIA	TARANTO	TA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IGIENE URBANA	TARANTO	A 2	1974	IGIENE URBANA	41.722	42.074	100,84%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
TOSCANA	FIRENZE	FI	AZIENDA SPECIALE SERVIZI AMBIENTALI FIORENTINAMBIENTE	FIRENZE	A 2	1953	IGIENE URBANA E AMBIENTALE DEL COMUNE DI FIRENZE	118.400	118.816	100,35%
PIEMONTE	SETTIMO TORINESE	TO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	SETTIMO TORINESE	A 2	1995	IGIENE URBANA	6.297	6.307	100,16%
BASILICATA	POTENZA	PZ	A.M.I.U. - AZIENDA MUNICIPALIZZATA IGIENE URBANA	POTENZA	A 2	1985	RACCOLTA E SMALTIMENTO RSU	8.128	8.134	100,07%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	CREMONA	A 2	1995	IGIENE URBANA	21.832	21.844	100,05%
LOMBARDIA	CODOGNO	LO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CODOGNO	A 2	1958	SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE	2.228	2.228	100,00%
LOMBARDIA	LEGNANO	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI LEGNANO	LEGNANO	A 2	1972	IGIENE URBANA	5.049	5.049	100,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 2	1994	IGIENE URBANA	15.111	15.111	100,00%
VENETO	PADOVA	PD	AMNIUP	PADOVA	A 2	1976	RACCOLTA RSU	16.200	16.200	100,00%
VENETO	PADOVA	PD	AMNIUP	PADOVA	A 2	1976	SPAZZAMENTO	7.000	7.000	100,00%
VENETO	PADOVA	PD	AMNIUP	PADOVA	A 2	1976	TRATTAMENTO RSU	12.165	12.165	100,00%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	PN	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	PORDENONE	A 2	1980	RACCOLTA RIFIUTI	2.115	2.115	100,00%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	PN	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	PORDENONE	A 2	1980	DISCARICA	994	994	100,00%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	PN	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	PORDENONE	A 2	1980	SPAZZAMENTO	980	980	100,00%
VENETO	ROVIGO	RO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALI DI ROVIGO	ROVIGO	A 2	1960	SERVIZIO IGIENE URBANA	10.604	10.604	100,00%
LOMBARDIA	CALOLZIOCORTE	LC	AZIENDA SPECIALE-AZIENDA UNICA DEI SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CALOLZIOCORTE	A 2	1970	Igiene urbana	2.490	2.489	99,96%
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	FOLIGNO	A 2	1975	SERVIZIO IGIENE URBANA	7.367	7.292	98,98%
VENETO	CHIOGGIA	VE	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	SOTTOMARINA	A 2	1979	IGIENE AMBIENTE	16.303	16.118	98,87%
LOMBARDIA	MELEGNANO	MI	AZIENDA MEA MUNICIPALIZZATA	MELEGNANO	A 2	1973	Raccolta e smaltimento rifiuti (escluso spazzamento strade)	2.136	2.098	98,13%
PUGLIA	BITONTO	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI VARI	BITONTO	A 2	1987	SERVIZIO IGIENE URBANA	7.257	6.953	95,81%
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI FALCONARA	FALCONARA	A 2	1975	IGIENE URBANA	5.929	5.567	93,89%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 2	1993	INCENERITORE CONCHETTA	2.538	2.358	92,91%
LOMBARDIA	SORESINA	CR	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI MUNICIPALIZZATI DI SORESINA	SORESINA	A 2	1995	IGIENE AMBIENTALE	1.020	941	92,25%
EMILIA ROMAGNA	CESENA	FO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUEDOTTO (AMGA)	CESENA	A 2	1922	IGIENE AMBIENTALE (DAL 1/7/1995)	6.028	5.441	90,26%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 2	1972	RACCOLTA-TRASPORTO-SMALTIMENTO RSU	21.308	19.008	89,21%
VENETO	VENEZIA	VE	A.M.A.V.-AZIENDA MULTISERVIZI AMBIENTALI VENEZIANA	CANNAREGIO	A 2	1993	IGIENE URBANA	83.600	61.570	73,65%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	L'AQUILA	A 2	D.N.D.	NETTEZZA URBANA	10.314	7.536	73,07%
TOSCANA	PORTOFERRAIO	LI	AZIENDA MUNICIPALIZZATA NETTEZZA URBANA DI PORTOFERRAIO	PORTOFERRAIO	A 2	1973	SERVIZIO RACCOLTA RSU - TRASPORTO - SPAZZAMENTO	3.035	2.155	71,00%
PUGLIA	MOLFETTA	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA NETTEZZA URBANA	MOLFETTA	A 2	1985	Raccolta, trasporto, smaltimento rifiuti solidi urbani	10.169	6.956	68,40%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 2	1993	RACCOLTA R.S.U.	16.905	11.417	67,54%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 2	1983	IGIENE URBANA	6.111	3.509	57,42%
PUGLIA	CORATO	BA	A.S.I.P.U. - AZIENDA SERVIZI IGIENE E PUBBLICA UTILITA'	CORATO	A 2	1974	RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI SOLIDI URBANI	6.345	3.390	53,43%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA AUTONOMA MUNICIPALE PUBBLICI SERVIZI (AAMPS)	LIVORNO	A 2	1949	Raccolta per smaltimento rifiuti R.S.U. e R.S.A.	19.973	6.966	34,88%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 2	1995	IGIENE AMBIENTALE	16.746	4.173	24,92%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 2	1972	SERVIZI IGIENICI AUTOMATIZZATI	161	9	5,59%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
TRENTINO A. ADIGE	MERANO	BZ	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI MERANO	MERANO	A 2	1994	SERVIZIO IGIENE URBANA	13.085	352	2,69%
TOSCANA	QUARRATA	PT	C.I.S. - CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI	AGLIANA	A 2	1995	RSU	1.028	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 2	1972	DISINFESTAZIONI - DISINFEZIONI	1.418	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 2	1972	PULIZIA SPIAGGIA	1.261	0	0,00%
VENETO	VENEZIA	VE	A.M.A.V.-AZIENDA MULTISERVIZI AMBIENTALI VENEZIANA	CANNAREGIO	A 2	1983	PLESSI SCOLASTICI SERVIZI PULIZIA	5.519	0	0,00%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 3	1908	Teleriscaldamento	68.913	91.517	132,80%
TOSCANA	VIAREGGIO	LU	AZIENDA SPECIALE SERVIZI PUBBLICI	VIAREGGIO	A 3	1994	GAS METANO	17.103	20.860	121,97%
LOMBARDIA	CALOLZIOCORTE	LC	AZIENDA SPECIALE-AZIENDA UNICA DEI SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CALOLZIOCORTE	A 3	1970	Metanodotto	5.838	6.841	117,18%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 3	1903	Teleriscaldamento	13.312	16.495	116,40%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 3	1995	SERVIZIO GAS	26.125	29.342	112,31%
EMILIA ROMAGNA	CESENA	FO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUEDOTTO (AMGA)	CESENA	A 3	1922	GAS	44.002	49.234	111,89%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 3	1903	Gas	37.159	41.281	111,09%
LOMBARDIA	COMO	CO	AZIENDA COMASCA SERVIZI MUNICIPALI	COMO	A 3	1963	DISTRIB.NE GAS	35.969	39.614	110,13%
VENETO	PADOVA	PD	AMAG	PADOVA	A 3	1984	DISTRIBUZIONE GAS METANO	106.444	117.118	110,03%
LOMBARDIA	CODOGNO	LO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CODOGNO	A 3	1958	SERVIZIO GAS	6.180	6.707	108,88%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUA	RAVENNA	A 3	1970	DISTRIBUZIONE GAS METANO	67.082	72.672	108,33%
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	FOLIGNO	A 3	1975	SERVIZIO GAS	18.008	19.495	108,26%
MARCHE	OSIMO	AN	AZIENDA SPECIALE PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	OSIMO	A 3	1903	DISTRIBUZIONE GAS METANO	7.531	8.103	107,60%
PIEMONTE	NOVI LIGURE	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	NOVI LIGURE	A 3	1972	DISTRIBUZIONE GAS	20.383	21.893	107,41%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI LISSONE	LISSONE	A 3	1962	GAS	13.680	14.621	106,87%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 3	1994	GAS	32.436	34.637	106,79%
TOSCANA	MASSAROSA	LU	AZIENDA MUNICIPALE MASSAROSA GAS	MASSAROSA	A 3	1975	GAS	3.733	3.965	106,21%
LOMBARDIA	CANTU'	CO	AZIENDA CANTURINA SERVIZI MUNICIPALI	CANTU'	A 3	1973	SERVIZIO GAS	14.269	15.144	106,13%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	GENOVA	A 3	1936	DISTRIBUZIONE GAS	177.590	188.354	106,06%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO AGAC	REGGIO EMILIA	A 3	1974	GAS METANO	54.329	57.526	105,88%
TOSCANA	CARMIGNANO	PO	CONSIAG	PRATO	A 3	1975	DISTRIBUZIONE GAS METANO	258	272	105,43%
TOSCANA	PISTOIA	PT	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	PISTOIA	A 3	1994	DISTRIBUZIONE GAS METANO	35.371	37.225	105,24%
LOMBARDIA	LEGNANO	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI LEGNANO	LEGNANO	A 3	1972	GAS METANO	38.694	40.628	105,00%
TOSCANA	AGLIANA	PT	AMAG - Azienda Speciale Acqua e Gas	Agliana	A 3	1995	Metanodotto	4.688	4.894	104,39%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 3	1995	DISTRIBUZIONE GAS	52.554	54.572	103,84%
LOMBARDIA	MELEGNANO	MI	AZIENDA MEA MUNICIPALIZZATA	MELEGNANO	A 3	1973	Gas metano (escluso magazzino)	5.229	5.427	103,79%
LOMBARDIA	MILANO	MI	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	MILANO	A 3	1910	DISTRIBUZIONE GAS	619.586	638.667	103,08%
VENETO	ROVIGO	RO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALI DI ROVIGO	ROVIGO	A 3	1980	SERVIZIO GAS	21.926	22.473	102,49%
PIEMONTE	SETTIMO TORINESE	TO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	SETTIMO TORINESE	A 3	1995	DISTRIB.NE GAS METANO	14.625	14.999	102,49%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI (ASA)	LIVORNO	A 3	1975	Gas	51.930	52.952	101,97%
CAMPANIA	POMIGLIANO D'ARCO	NA	AZIENDA SPECIALE A.S.M.	POMIGLIANO D'ARCO	A 3	1974	DISTRIBUZIONE GAS METANO	4.395	4.428	100,75%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 3	1908	Gas	110.892	111.681	100,71%
PIEMONTE	CASALE MONFERRATO	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA CASALESE	CASALE MONFERRATO	A 3	1975	GAS	21.788	21.788	100,00%
VENETO	ROVIGO	RO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALI DI ROVIGO	ROVIGO	A 3	1960	SERVIZIO GESTIONE CALORE	1.509	1.509	100,00%
TRENTINO A. ADIGE	MERANO	BZ	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI MERANO	MERANO	A 3	1994	GAS	10.557	10.244	97,04%
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI FALCONARA	FALCONARA	A 3	1975	DISTRIBUZIONE GAS METANO	7.556	7.223	95,59%
EMILIA ROMAGNA	GUASTALLA	RE	AGAC	REGGIO EMILIA	A 3	1994	GAS METANO	4.684	4.424	94,45%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 3	1993	GAS	61.750	58.135	94,15%
LOMBARDIA	SORESINA	CR	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI MUNICIPALIZZATI DI SORESINA	SORESINA	A 3	1995	GAS	4.008	3.754	93,66%
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 3	1912	GAS METANO	4.905	4.456	90,85%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 3	1983	GAS	11.527	10.438	90,55%
LOMBARDIA	ABBIATEGRASSO	MI	AZIENDA MUNICIPALE ACQUA E GAS	ABBIATEGRASSO	A 3	1977	GAS	12.201	10.775	88,31%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 3	1995	GAS METANO	3.530	3.109	88,07%
LOMBARDIA	SONDRIO	SO	AZIENDA DEI SERVIZI MUNICIPALI	SONDRIO	A 3	1908	ACQUEDOTTO	2.283	1.652	72,36%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUA	RAVENNA	A 3	1970	GESTIONE IMPIANTI RISCALDAMENTO COMUNALI	4.105	40	0,97%
CAMPANIA	SALERNO	SA	AZIENDA DEL GAS	SALERNO	A 3	1946	GAS	12.733	0	0,00%
VENETO	DOLO	VE	CONSORZIO DEL MIRESE	DOLO	A 4	D.N.D.	CAPTAZIONE, TRATTAMENTO, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE DI ACQUA POTABILE	D.N.D.	D N.D.	D.N.D.
TOSCANA	S. CROCE SULL'ARNO	PI	A.S.C. - AZIENDA SPECIALE CERBAIE	PONTEDERA	A 4	1995	servizio idrico (19 comuni)	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
LOMBARDIA	ABBIATEGRASSO	MI	AZIENDA MUNICIPALE ACQUA E GAS	ABBIATEGRASSO	A 4	1977	ACQUA	1.501	2.627	175,02%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 4	1995	SERVIZIO ACQUEDOTTO	4.725	5 218	110,43%
CAMPANIA	POMIGLIANO D'ARCO	NA	AZIENDA SPECIALE A.S.M.	POMIGLIANO D'ARCO	A 4	1974	DISTRIBUZIONE ACQUA POTABILE	4.042	4.388	108,56%
PIEMONTE	TORINO	TO	AZIENDA ACQUEDOTTO MUNICIPALE DI TORINO	TORINO	A 4	1946	ACQUEDOTTO	91.385	98.548	107,84%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI LISSONE	LISSONE	A 4	1962	ACQUA	2.765	2.932	106,04%
LOMBARDIA	COMO	CO	AZIENDA COMASCA SERVIZI MUNICIPALI	COMO	A 4	1963	ACQUEDOTTO CIVILE E IND.LE	12.165	12.714	104,51%
LOMBARDIA	CALOLZIOCORTE	LC	AZIENDA SPECIALE-AZIENDA UNICA DEI SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CALOLZIOCORTE	A 4	1970	Acquedotto	1.386	1.442	104,04%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI (ASA)	LIVORNO	A 4	1975	Acqua	27.527	28.183	102,38%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 4	1903	Acqua civile	8.885	9.084	102,24%
VENETO	ROVIGO	RO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALI DI ROVIGO	ROVIGO	A 4	1960	SERVIZIO TUTELA ACQUE	2.850	2.909	102,07%
LIGURIA	IMPERIA	IM	A.M.A.T.	IMPERIA	A 4	1992	ACQUEDOTTO	8.401	8.498	101,15%
VENETO	RONCADE	TV	AZIENDA SPECIALE CONSORZIALE SERVIZI IDRICI SILE PIAVE	RONCADE	A 4	1995	ACQUEDOTTO	10.622	10.701	100,74%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
PIEMONTE	SETTIMO TORINESE	TO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	SETTIMO TORINESE	A 4	1995	ACQUEDOTTO	3.926	3.943	100,43%
LOMBARDIA	CANTU'	CO	AZIENDA CANTURINA SERVIZI MUNICIPALI	CANTU'	A 4	1973	SERVIZIO ACQUA	3.146	3.154	100,25%
VENETO	VENEZIA	VE	A.S.P.I.V. - AZIENDA SERVIZI PUBBLICI IDRAULICI E VARI	VENEZIA	A 4	1993	ESERCIZIO DEI SERVIZI IDRICI	57.813	57.896	100,14%
LOMBARDIA	CODOGNO	LO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CODOGNO	A 4	1958	SERVIZIO ACQUEDOTTO	2.095	2.098	100,14%
PIEMONTE	CASALE MONFERRATO	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA CASALESE	CASALE MONFERRATO	A 4	1975	ACQUEDOTTO	7.701	7.701	100,00%
SICILIA	ENNA	EN	AMAL - AZIENDA MUNICIPALIZZATA ACQUA E LUCE	ENNA	A 4	1947	ACQUEDOTTO IDRICO	4.272	4.272	100,00%
EMILIA ROMAGNA	GUASTALLA	RE	AGAC	REGGIO EMILIA	A 4	1994	ACQUEDOTTO	1.338	1.338	100,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 4	1994	ACQUA	7.472	7.472	100,00%
CAMPANIA	NAPOLI	NA	A.R.I.N. - AZIENDA RISORSE IDRICHE DI NAPOLI	NAPOLI	A 4	1995	SERVIZIO IDRICO	181.911	181.911	100,00%
PIEMONTE	NOVI LIGURE	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	NOVI LIGURE	A 4	1972	DISTRIBUZIONE ACQUA	6.606	6.606	100,00%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO AGAC	REGGIO EMILIA	A 4	1974	ACQUA	18.213	18.213	100,00%
EMILIA ROMAGNA	REGGIOLO	RE	AGAC	REGGIO EMILIA	A 4	1994	ACQUEDOTTO	1.338	1.338	100,00%
LIGURIA	SAN REMO	IM	A.A.M.A.I.E.	SAN REMO	A 4	1994	SERVIZIO ACQUEDOTTO	16.831	16.831	100,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUA	RAVENNA	A 4	1970	TRATTAMENTO E DISTRIBUZIONE ACQUA POTABILE E INDUSTRIALE	24.750	24.740	99,96%
TOSCANA	CARMIGNANO	PO	CONSIAG	PRATO	A 4	1975	ACQUEDOTTO	1.264	1.260	99,68%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	CREMONA	A 4	1995	SERVIZI IDRICI	11.780	11.713	99,43%
LAZIO	ROMA	RM	A.C.E.A.	ROMA	A 4	1992	ACQUA	306.241	300.715	98,20%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.P.E.S. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 4	1995	PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE ACQUA	16.380	15.708	95,90%
LOMBARDIA	LEGNANO	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI LEGNANO	LEGNANO	A 4	1972	ACQUA	5.024	4.817	95,88%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	GENOVA	A 4	1936	DISTRIBUZIONE ACQUA	28 372	26.968	95,05%
VENETO	PADOVA	PD	AMAG	PADOVA	A 4	1984	PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE ACQUA POTABILE	18.803	17.783	94,58%
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	FOLIGNO	A 4	1975	SERVIZIO ACQUA	4.698	4.388	93,40%
TOSCANA	MASSAROSA	LU	AZIENDA MUNICIPALE MASSAROSA GAS	MASSAROSA	A 4	1975	ACQUA	2.426	2.231	91,96%
EMILIA ROMAGNA	CESENA	FO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUEDOTTO (AMGA)	CESENA	A 4	1922	ACQUEDOTTO	22.702	20.678	91,08%
SICILIA	PATERNO'	CT	AZIENDA MUNICIPALIZZATA ACQUEDOTTO	PATERNO'	A 4	1957	DISTRIBUZIONE ACQUA POTABILE	3.675	3.256	88,60%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 4	1908	Acqua	32.623	27.406	84,01%
TOSCANA	AGLIANA	PT	AMAG - Azienda Speciale Acqua e Gas	Agliana	A 4	1995	Acquedotto	1.096	918	83,76%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 4	1903	Acqua industriale	1.623	1.315	81,02%
TOSCANA	VIAREGGIO	LU	AZIENDA SPECIALE SERVIZI PUBBLICI	VIAREGGIO	A 4	1994	ACQUEDOTTO	7.892	6.332	80,23%
TOSCANA	PISTOIA	PT	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	PISTOIA	A 4	1994	CICLO DELLE ACQUE	19.470	15.588	80,06%
VENETO	CHIOGGIA	VE	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	SOTTOMARINA	A 4	1979	ACQUEDOTTO	6.913	5.525	79,92%
LOMBARDIA	SORESINA	CR	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI MUNICIPALIZZATI DI SORESINA	SORESINA	A 4	1995	ACQUA	904	653	72,23%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 4	1995	ACQUA POTABILE	3.176	2.107	66,34%
LOMBARDIA	MELEGNANO	MI	Azienda MEA municipalizzata	MELEGNANO	A 4	1973	Acqua potabile (escluso magazzino ed investimenti)	1.456	898	61,68%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 4	1912	ACQUEDOTTO	5.010	2.968	59,24%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 4	1983	ACQUA	3.718	1.660	44,65%
VENETO	DOLO	VE	CONSORZIO DEL MIRESE	DOLO	A 5	D.N.D.	RACCOLTA E TRASPORTO DI ACQUE REFLUE DI FOGNATURA	0	0	D.N.D.
EMILIA ROMAGNA	GUASTALLA	RE	AGAC	REGGIO EMILIA	A 5	1994	FOGNATURA E DEPURAZIONE	492	669	135,98%
EMILIA ROMAGNA	REGGIOLO	RE	AGAC	REGGIO EMILIA	A 5	1994	FOGNATURA E DEPURAZIONE	492	669	135,98%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 5	1908	Depurazione / Fognatura	8.170	9.985	122,22%
MARCHE	OSIMO	AN	AZIENDA SPECIALE PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	OSIMO	A 5	1903	CICLO COMPLETO DELLE ACQUE(ACQUA, FOGNE, DEPURAZIONE)	3.939	4.619	117,26%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI (ASA)	LIVORNO	A 5	1975	Depurazione acque	3.378	3.378	100,00%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI (ASA)	LIVORNO	A 5	1975	Fognatura	2.198	2.198	100,00%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 5	1994	DEPURAZIONE	2.503	2.503	100,00%
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	FOLIGNO	A 5	1975	SERVIZIO DEPURAZIONE	2.460	2.449	99,55%
PIEMONTE	CUNEO	CN	AZIENDA CUNEESE DEPURAZIONE ACQUE	CUNEO	A 5	1995	RACCOLTA E DEPURAZIONE ACQUE REFLUE CIVILI ED INDUSTRIALI	1.772	1.763	99,50%
LAZIO	ROMA	RM	A.C.E.A.	ROMA	A 5	1992	DEPURAZIONE	173.537	170.196	98,07%
EMILIA ROMAGNA	CESENA	FO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUEDOTTO (AMGA)	CESENA	A 5	1922	FOGNATURA	4.494	4.191	93,26%
VENETO	CHIOGGIA	VE	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	SOTTOMARINA	A 5	1979	DEPURAZIONE	2.210	2.052	92,85%
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	FOLIGNO	A 5	1975	SERVIZIO FOGNATURE	370	325	87,84%
VENETO	CHIOGGIA	VE	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	SOTTOMARINA	A 5	1979	FOGNATURE	1.111	967	87,04%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	GENOVA	A 5	1938	DEPURATORI	16.695	12.431	74,46%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO AGAC	REGGIO EMILIA	A 5	1974	FOGNATURA	3.001	2.205	73,48%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO AGAC	REGGIO EMILIA	A 5	1974	DEPURAZIONE	7.984	5.866	73,47%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 5	1903	Depurazione	2.897	1.958	67,59%
LOMBARDIA	DESENZANO DEL GARDA	BS	CONSORZIO GARDA 1	S. FELICE DEL BENACO	A 5	1974	TRASPORTO FOGNATURA E DEPURAZIONE	1 459	920	63,06%
EMILIA ROMAGNA	CESENA	FO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUEDOTTO (AMGA)	CESENA	A 5	1922	DEPURAZIONE	5.908	3.591	60,78%
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 5	1912	DEPURAZIONE	639	343	53,68%
TOSCANA	PORTOFERRAIO	LI	AZIENDA MUNICIPALIZZATA NETTEZZA URBANA DI PORTOFERRAIO	PORTOFERRAIO	A 5	1973	SERVIZIO AUTOSPURGO POZZI NERI	95	50	52,63%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA AUTONOMA MUNICIPALE PUBBLICI SERVIZI (AAMPS)	LIVORNO	A 5	1949	Depurazione acque	1.808	206	11,39%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA AUTONOMA MUNICIPALE PUBBLICI SERVIZI (AAMPS)	LIVORNO	A 5	1949	Fognatura	1.515	155	10,23%
CALABRIA	PALMI	RC	AZIENDA MUNICIPALE AUTOBUS	PALMI	A 5	1949	SERVIZIO AUTOSPURGO	115	9	7,83%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUA	RAVENNA	A 5	1970	GESTIONE IMPIANTI DI DEPURAZIONE	5.764	357	6,19%
LOMBARDIA	CASTIGLIONE D. STIVIERE	MN	SOCIETA' INT.DEP.CAST. S.R.L.	CASTIGLIONE D.STIV.	A 5	1982	DEPURAZIONE ACQUE REFLUE PROVENIENTI DA INSEDIAMENTI CIVILI E INDUSTRIALI	374	0	0,00%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 5	1995	DEPURAZIONE ACQUE REFLUE	8.597	0	0,00%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 5	1972	GESTIONE CENTRALI DI SOLLEVAMENTO RETE FOGNARIA	881	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 5	1972	PULIZIA RETE FOGNARIA	291	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 5	1972	GESTIONE IDROVORE	1.020	0	0,00%
LOMBARDIA	CERNUSCO SUL NAVIGLIO	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	CERNUSCO S/N	A 6	1996	FARMACIE VIA VERDI E VIA T.GROSSI	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
TOSCANA	FOLLONICA	GR	AZIENDA FARMACEUTICA	FOLLONICA	A 6	1995	FARMACIA	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
EMILIA ROMAGNA	ARGENTA	FE	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA	ARGENTA	A 6	1995	SERVIZIO FARMACEUTICO	747	3.123	418,07%
TOSCANA	AREZZO	AR	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	AREZZO	A 6	1963	FARMACIE	13.485	15.193	112,67%
TOSCANA	BARGA	LU	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FARMACIA COMUNALE	BARGA	A 6	1949	GESTIONE FARMACIE	1.823	2.016	110,59%
VENETO	FELTRE	BL	FARMACIA COMUNALE ALL'OSPEDALE	FELTRE	A 6	1992	Vendita e preparazione prodotti farmaceutici	1.986	2.188	110,01%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	AZIENDA SPECIALE "FARMACIE COMUNALI RIUNITE"	REGGIO EMILIA	A 6	1903	informazione specifica sull'uso dei farmaci	530	580	109,43%
LOMBARDIA	GIUSSANO	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIA COMUNALE	GIUSSANO	A 6	1978	VENDITA FARMACI	1	1	108,96%
MARCHE	LORETO	AN	AZIENDA SPECIALE FARMACIA COMUNALE	LORETO	A 6	1974	FARMACIA A SERVIZIO FRAZIONE VILLA MUSONE	1.766	1.912	108,14%
LOMBARDIA	SOMMA LOMBARDO	VA	AZIENDA SPECIALE FARMACIA COMUNALE	SOMMA LOMBARDO	A 6	1982	FARMACIA COMUNALE	1.780	1.897	106,57%
TOSCANA	VIAREGGIO	LU	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	VIAREGGIO	A 6	1994	FARMACIE COMUNALI	12.581	13.383	106,37%
PIEMONTE	BORGOMANERO	NO	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA BORGOMANERO	BORGOMANERO	A 6	1993	VENDITA PRODOTTI FARMACEUTICI	1 679	1.781	106,08%
TOSCANA	CAMAIORE	LU	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	CAMAIORE	A 6	1995	FARMACIE	6 812	7.211	105,86%
TOSCANA	AREZZO	AR	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	AREZZO	A 6	1963	SANITARIA	1.337	1.404	105,01%
LOMBARDIA	BUSTO GAROLFO	MI	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	BUSTO GAROLFO	A 6	1977	VENDITA PRODOTTI FARMACEUTICI	1.913	2.008	104,97%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	A.F.M. - FARMACIE COMUNALI	FERRARA	A 6	1957	GESTIONE FARMACIE COMUNALI	21.966	23.023	104,81%
EMILIA ROMAGNA	FAENZA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FAENTINA	FAENZA	A 6	1973	SERVIZIO FARMACIE COMUNALI	5.639	5.902	104,66%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	AZIENDA SPECIALE "FARMACIE COMUNALI RIUNITE"	REGGIO EMILIA	A 6	1903	Vendita di specialità medicinali e prodotti farmaceutici	93.268	97.214	104,23%
LOMBARDIA	MALNATE	VA	AZIENDA SPECIALE MUNICIPALIZZATA PER LA FARMACIA	MALNATE	A 6	1971	FARMACIA	1.602	1.664	103,87%
TOSCANA	MONTEVARCHI	AR	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	MONTEVARCHI	A 6	1994	FARMACIA	2.807	2.915	103,85%
LOMBARDIA	PADERNO DUGNANO	MI	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FARMACIE	PADERNO DUGNANO	A 6	1992	N.5 FARMACIE	5.044	5.238	103,85%
PIEMONTE	DOMODOSSOLA	VB	FARMACIA COMUNALE	DOMODOSSOLA	A 6	1995	FARMACIA	1.809	1.878	103,81%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 6	1903	Farmacie	7.440	7.710	103,63%
LOMBARDIA	FAGNANO OLONA	VA	AZIENDA FARMACEUTICA	FAGNANO OLONA	A 6	1985	FARMACIA	1.980	2.051	103,59%
TOSCANA	FORTE DEI MARMI	LU	AZIENDA SPECIALE FORTE DEI MARMI	FORTE DEI MARMI	A 6	1995	FARMACIE COMUNALI	5.176	5.357	103,50%
MARCHE	MACERATA	MC	AZIENDA FARMACIE COMUNALI	MACERATA	A 6	1995	FARMACIE	5.890	6.086	103,36%
LOMBARDIA	CONCOREZZO	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	CONCOREZZO	A 6	1964	VENDITA MEDICINALI	2.598	2.685	103,35%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
PIEMONTE	CAMERI	NO	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA CAMERI	CAMERI	A 6	1993	FARMACIA	3.759	3.882	103,27%
ABRUZZO	LANCIANO	CH	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA	LANCIANO	A 6	1959	FARMACIE	3.920	4.038	103,01%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALE	CREMONA	A 6	1995	VENDITA AL DETTAGLIO E ALL'INGROSSO DI PRODOTTI FARMACEUTICI	25.986	26.754	102,96%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 6	1995	SERVIZIO FARMACIE	4.213	4.325	102,66%
LOMBARDIA	SAN DONATO MILANESE	MI	AZIENDA COMUNALE DI SERVIZI	SAN DONATO MILANESE	A 6	1994	ATTIVITA' FARMACEUTICA "FARMACIE"	4.928	5.032	102,11%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	LISSONE	A 6	1962	FARMACIA	2.615	2.668	102,03%
TOSCANA	PRATO	PO	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA	PRATO	A 6	1995	FARMACIE	30.836	31.414	101,87%
TOSCANA	SESTO FIORENTINO	FI	AZIENDA FARMACEUTICA SPECIALE-FARMACIE COMUNALI	SESTO FIORENTINO	A 6	1993	FARMACIE	10.771	10.969	101,84%
LOMBARDIA	LAVENO MOMBELLO	VA	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI	LAVENO MOMBELLO	A 6	1993	SERVIZIO FARMACEUTICO	2.961	2.996	101,18%
LOMBARDIA	SARONNO	VA	SARONNO SERVIZI - AZIENDA SPECIALE MULTIFUNZIONE	SARONNO	A 6	1995	FARMACIE	3.353	3 389	101,07%
LOMBARDIA	INDUNO OLONA	VA	A.S.FAR.M. - AZIENDA SPECIALE GESTIONE FARMACIA E SERVIZI SOCIO SANITARI	INDUNO OLONA	A 6	1995	AREA 1° FARMACIA	1.545	1.561	101,04%
LOMBARDIA	VIMERCATE	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIE COMUNALI VIMERCATESI	VIMERCATE	A 6	1973	FARMACIE	3.032	3.051	100,63%
EMILIA ROMAGNA	FORLI'	FO	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA FORLI'	FORLI'	A 6	1994	FARMACIE	32.701	32.840	100,43%
MARCHE	PORTO SANT'ELPIDIO	AP	AZIENDA SPECIALE "FARMACIE COMUNALI"	PORTO S.ELPIDIO	A 6	1995	VENDITA MEDICINALI E PRODOTTI PARAFARMACEUTICI	3.094	3.101	100,23%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	L'AQUILA	A 6	O.N.D.	FARMACIE COMUNALI N.5	9.722	9.737	100,15%
LOMBARDIA	MELEGNANO	MI	Azienda Farmaceutica	MELEGNANO	A 6	1973	Farmacia (escluso magazzino ed investimenti)	1.801	1.801	100,00%
VENETO	ROMANO D'EZZELINO	VI	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FARMACIA COMUNALE DI ROMANO D'EZZELINO	ROMANO D'EZZELINO	A 6	1974	SERVIZIO FARMACEUTICO	1.381	1.381	100,00%
LOMBARDIA	INDUNO OLONA	VA	A.S.FAR.M. - AZIENDA SPECIALE GESTIONE FARMACIA E SERVIZI SOCIO SANITARI	INDUNO OLONA	A 6	1995	AREA 2° SERVIZI SOCIO SANITARI	1.715	1.714	99,94%
LOMBARDIA	CINISELLO BALSAMO	MI	AZIENDA SPECIALE FARMACIE	CINISELLO BALSAMO	A 6	1995	FARMACIE	10.440	10.428	99,89%
LOMBARDIA	CANTU'	CO	AZIENDA CANTURINA SERVIZI MUNICIPALI	CANTU'	A 6	1973	SERVIZIO FARMACIE COMUNALI	4.194	4.177	99,59%
TOSCANA	MASSAROSA	LU	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALE	CORSANICO	A 6	1964	FARMACIA	618	613	99,19%
LOMBARDIA	LENTATE SUL SEVESO	MI	FARMACIA COMUNALE DI COPRENO	LENTATE SUL SEVESO	A 6	1974	GESTIONE FARMACIA	706	699	99,01%
VALLE D'AOSTA	AOSTA	AO	AZIENDA PUBBLICI SERVIZI DI AOSTA	AOSTA	A 6	1995	FARMACIE	9.593	9.379	97,77%
LAZIO	MARINO	RM	AZIENDA SPECIALE FARMACEUTICA DI MARINO	MARINO	A 6	1993	FARMACIE COMUNALI	3 287	3.153	95,92%
LOMBARDIA	CALOLZIOCORTE	LC	AZIENDA SPECIALE-AZIENDA UNICA DEI SERVIZI MUNICIPALIZZATI	CALOLZIOCORTE	A 6	1970	FARMACIE	1.402	1.333	95,08%
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI FALCONARA	FALCONARA	A 6	1975	FARMACIA	1.869	1.775	94,97%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI (ASA)	LIVORNO	A 6	1975	Farmacie comunali	23.347	22.106	94,68%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
UMBRIA	FOLIGNO	PG	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA	FOLIGNO	A 6	1989	FARMACIE	7.048	6.672	94,67%
TOSCANA	PISTOIA	PT	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI	PISTOIA	A 6	1994	FARMACIE COMUNALI	3.113	2.915	93,64%
LOMBARDIA	SOLARO	MI	FARMACIA COMUNALE	SOLARO	A 6	1965	FARMACIE COMUNALI	4.767	4.141	86,87%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 6	1983	FARMACIE	4.370	3.558	81,42%
VENETO	TREVISO	TV	AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA TREVISO	TREVISO	A 6	1987	GESTIONE FARMACIE COMUNALI	10.264	8.172	79,62%
TOSCANA	SESTO FIORENTINO	FI	AZIENDA FARMACEUTICA SPECIALE-FARMACIE COMUNALI	SESTO FIORENTINO	A 6	1993	STUDI MEDICI COMUNALI	247	46	18,62%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	GENOVA	A 7	1936	ENERGIA ELETTRICA	732	3.700	505,46%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AZIENDA SERVIZI FUNEBRI E CIMITERIALI	FERRARA	A 7	1973	ILLUMINAZIONE ELETTRICA VOTIVA	568	809	142,93%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 7	1903	Elettricità	34 624	44.596	128,80%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 7	1908	Energia elettrica	126.157	154.288	122,30%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS E ACQUA	GENOVA	A 7	1936	GESTIONE CALORE	15.304	17 208	112,44%
VENETO	PADOVA	PD	AMAG	PADOVA	A 7	1984	GESTIONE CALORE STABILI COMUNALI	8.181	6.948	112,41%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 7	1995	SERVIZIO IDROELETTRICO	605	675	111,57%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 7	1994	CALORE	15.642	17.430	111,43%
CAMPANIA	POMIGLIANO D'ARCO	NA	AZIENDA SPECIALE A.S.M.	POMIGLIANO D'ARCO	A 7	1974	LAMPADE VOTIVE	352	390	110,80%
MARCHE	OSIMO	AN	AZIENDA SPECIALE PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	OSIMO	A 7	1903	ENERGIA ELETTRICA E PUBBLICA ILLUMINAZIONE	12 765	14.137	110,75%
LOMBARDIA	SONDRIO	SO	AZIENDA DEI SERVIZI MUNICIPALI	SONDRIO	A 7	1908	ELETTRICO	8.100	8.964	110,67%
MARCHE	SAN SEVERINO MARCHE	MC	A.S.SE.M.	S.SEVERINO MARCHE	A 7	1995	PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE ENERGIA ELETTRICA-LAMPADE VOTIVE-ILL.NE PUBBLICA	5.419	5.971	110,19%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	CREMONA	A 7	1995	SERVIZI ENERGETICI	82.789	89.598	108,22%
LOMBARDIA	MILANO	MI	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	MILANO	A 7	1910	PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA	769.553	820.617	106,64%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 7	1903	Illuminazione pubblica	2.361	2.361	100,00%
LIGURIA	SAN REMO	IM	A.A.M.A.I.E.	SAN REMO	A 7	1994	SERVIZIO ELETTRICO	21.626	21.626	100,00%
LAZIO	ROMA	RM	A.C.E.A.	ROMA	A 7	1992	ELETTRICITA'	644.339	627.521	97,39%
LAZIO	ROMA	RM	A.C.E.A.	ROMA	A 7	1992	ILLUMINAZIONE PUBBLICA	85.297	79.290	92,96%
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 7	1912	ENERGIA ELETTRICA	7.644	7.019	91,82%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 7	1908	Illuminazione pubblica / Impianti semaforici / Lampade votive	9 288	8.385	90,28%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 7	1995	ELETTRICITA'	10.620	9.348	88,02%
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI FALCONARA	FALCONARA	A 7	1975	LUMINI CIMITERIALI E MANUTENZIONE PUBBLICA ILL.NE	537	455	84,73%
LOMBARDIA	SORESINA	CR	AZIENDA SERVIZI PUBBLICI MUNICIPALIZZATI DI SORESINA	SORESINA	A 7	1995	ELETTRICITA'	4.151	3.429	82,61%
MARCHE	RECANATI	MC	AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI DEL COMUNE DI RECANATI	RECANATI	A 7	1912	LAMPADE VOTIVE	152	123	80,92%
MARCHE	OSIMO	AN	AZIENDA SPECIALE PER L'ENERGIA E L'AMBIENTE	OSIMO	A 7	1903	COGENERAZIONE E TELERISCALDAMENTO	6.295	5.048	80,19%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 7	1993	PUBBLICA ILLUMINAZIONE	3.789	2.678	70,68%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
LAZIO	ROMA	RM	A.C.E.A.	ROMA	A 7	1992	CALORE	5.233	2.733	52,23%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA GAS-ACQUA	RAVENNA	A 7	1970	GESTIONE IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E SEMAFORI	5.381	389	7,23%
SICILIA	TROINA	EN	AZIENDA SPECIALE "SILVIO PASTORALE"	TROINA	A 8	1963	GESTIONE PATRIMONIO BOSCHIVO DI PROPRIETA' DEL COMUNE	400	437	109,25%
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	PN	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	PORDENONE	A 8	1980	VERDE PUBBLICO	507	507	100,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 8	1993	VERDE PUBBLICO	3.278	2.143	65,38%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 8	1993	SPAZZAMENTO	7.077	4.180	59,06%
TOSCANA	LIVORNO	LI	AZIENDA AUTONOMA MUNICIPALE PUBBLICI SERVIZI (AAMPS)	LIVORNO	A 8	1949	Spazzamento stradale	7.540	828	10,98%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 8	1995	VERDE PUBBLICO	1.698	10	0,59%
CALABRIA	PALMI	RC	AZIENDA MUNICIPALE AUTOBUS	PALMI	A 8	1949	SERVIZIO INNAFFIAMENTO STRADALE	2	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 8	1972	VIABILITA' INVERNALE - EMERGENZE VARIE	514	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 8	1972	MANUTENZIONE VERDE PUBBLICO	2.319	0	0,00%
VENETO	VENEZIA	VE	A.M.A.V.-AZIENDA MULTISERVIZI AMBIENTALI VENEZIANA	CANNAREGIO	A 8	1993	SERVIZI IGIENICI PUBBLICI	1.776	0	0,00%
VENETO	VENEZIA	VE	A.M.A.V.-AZIENDA MULTISERVIZI AMBIENTALI VENEZIANA	CANNAREGIO	A 8	1993	VERDE PUBBLICO	5.041	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AZIENDA SERVIZI FUNEBRI E CIMITERIALI	FERRARA	A 9	1973	FIORI	569	688	120,91%
EMILIA ROMAGNA	FAENZA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA FAENTINA	FAENZA	A 9	1973	SERVIZI FUNERARI E CIMITERIALI	3 595	4.042	112,43%
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	MANTOVA	A 9	1994	SERVIZI CIMITERIALI	2.822	2.822	100,00%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AZIENDA SERVIZI FUNEBRI E CIMITERIALI	FERRARA	A 9	1973	ONORANZE FUNEBRI	3.221	3.184	98,85%
PIEMONTE	CUNEO	CN	AZIENDA CONSORTILE PER LA CREMAZIONE	BRA	A 9	1995	CREMAZIONE SALME	211	203	96,21%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA AMBIENTE	RAVENNA	A 9	1972	SERVIZI FUNERARI - CIMITERIALI	2.879	2.554	88,71%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AZIENDA SERVIZI FUNEBRI E CIMITERIALI	FERRARA	A 9	1973	TRASPORTI FUNEBRI	846	733	86,64%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AZIENDA SERVIZI FUNEBRI E CIMITERIALI	FERRARA	A 9	1973	CIMITERIALE	9.306	5 060	54,37%
CALABRIA	PALMI	RC	AZIENDA MUNICIPALE AUTOBUS	PALMI	A 9	1949	SERVIZIO TRASPORTI FUNEBRI	7	0	0,00%
TOSCANA	AREZZO	AR	A.T.A.M.	AREZZO	A 10	1964	GESTIONE PARCHEGGI	723	1.828	252,84%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 10	1972	SERVIZIO PARCHEGGI	848	1.596	188,21%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 10	1995	SERVIZIO PARCHEGGI	346	577	166,76%
LAZIO	ROMA	RM	ATAC	ROMA	A 10	1992	RIMOZIONI AUTO	4.987	7.671	153,82%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 10	1993	PARCHEGGI	1.186	1.357	114,42%
LIGURIA	IMPERIA	IM	A M.A.T.	IMPERIA	A 10	1992	GESTIONE PARCHEGGI	999	1.003	100,40%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 10	1995	PARCHEGGI	129	94	72,87%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 10	1908	Gestione soste	2.892	1.491	51,56%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI LISSONE	LISSONE	A 11	1962	AFFISSIONI	121	150	124,15%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	CENTRO TURISTICO AQUILANO GRAN SASSO D'ITALIA	L'AQUILA	A 11	D.N.D.	AGENZIA DI VIAGGI	411	504	122,63%

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	PN	AZIENDA SPECIALE PLURISERVIZI	PORDENONE	A 11	1980	CANELL. SCRITTE/DEFISSIONE MANIFESTI	10	10	100,00%
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI FALCONARA	FALCONARA	A 11	1976	AFFISSIONI E PUBBLICITA'	420	400	95,24%
LOMBARDIA	SARONNO	VA	SARONNO SERVIZI - AZIENDA SPECIALE MULTIFUNZIONE	SARONNO	A 11	1995	TOSAP - PUBBLICITA' E AFFISSIONI	283	255	90,11%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	CENTRO TURISTICO AQUILANO GRAN SASSO D'ITALIA	L'AQUILA	A 11	D.N.D.	GESTIONE IMPIANTI A FUNE	2.540	2.261	89,02%
LOMBARDIA	SARONNO	VA	SARONNO SERVIZI - AZIENDA SPECIALE MULTIFUNZIONE	SARONNO	A 11	1995	PISCINA	577	492	85,27%
LOMBARDIA	LISSONE	MI	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI LISSONE	LISSONE	A 11	1982	CENTRO SPORTIVO	1.118	731	65,37%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 11	1995	SERVIZIO PISCINE	2.037	1.270	62,35%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 11	1995	TERME	3.319	1.124	33,87%
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	RN	RIMINI TURISMO	RIMINI	A 11	1995	GESTIONE UFFICI IAT	450	0	0,00%
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	RN	RIMINI TURISMO	RIMINI	A 11	1995	PROMOZIONE TURISTICA	543	0	0,00%
PUGLIA	BITONTO	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI VARI	BITONTO	A 12	1987	SERVIZIO TRASPORTO CARNI MACELLATE	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
LAZIO	FIUGGI	FR	A.S.T.I.F.	FIUGGI	A 12	1993	GESTIONE TERME E IMBOTTIGLIAMENTO ACQUA FIUGGI	91.861	100.512	109,42%
LAZIO	ROMA	RM	AZIENDA COMUNALE CENTRALE DEL LATTE DI ROMA	ROMA	A 12	1992	RACCOLTA, TRASFORMAZIONE, VENDITA E DISTRIBUZIONE PRODOTTI LATTIERO-CASEARI	234	204	87,13%
MARCHE	TOLENTINO	MC	AZIENDA SPECIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI	TOLENTINO	A 12	1995	ACQUA MINERALE	818	333	40,71%
LOMBARDIA	SAN DONATO MILANESE	MI	AZIENDA COMUNALE DI SERVIZI	SAN DONATO MILANESE	A 13	1994	SERVIZI DI SVILUPPO ALL'INFORMAZIONE	23	12	52,17%
VENETO	PADOVA	PD	AMAG	PADOVA	A 13	1984	GESTIONE SERVIZI TECNOLOGICI TRIBUNALE	393	100	25,45%
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	L'AQUILA	A 14	D.N.D.	ELABORAZIONE DATI	1.216	1.288	105,92%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 16	1908	Gestione edifici	9.536	13.260	139,05%
EMILIA ROMAGNA	IMOLA	BO	AZIENDA MUNICIPALIZZATA IMOLA	IMOLA	A 16	1903	Gestioni per conto	1.094	1.022	93,42%
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FE	AGEA	FERRARA	A 16	1993	POLO CHIMICO	1.336	783	58,61%
LOMBARDIA	SARONNO	VA	SARONNO SERVIZI - AZIENDA SPECIALE MULTIFUNZIONE	SARONNO	A 16	1995	ALTRI	123	70	56,91%
VENETO	VENEZIA	VE	A.M.A.V. AZIENDA MULTISERVIZI AMBIENTALI VENEZIANA	CANNAREGIO	A 16	1993	POSA PASSERELLE ACQUA ALTA	300	0	0,00%

PROSPETTO N. 3 az spec
SERVIZI GESTITI CON AZIENDE SPECIALI SUDDIVISI PER REGIONI SECONDO IL CODICE DI ATTIVITA'

REGIONE	CODICI DI ATTIVITA'															TOTALE SERVIZI GESTITI
	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	A 6	A 7	A 8	A 9	A 10	A 11	A 12	A 13	A 14	A 16	
PIEMONTE	2	3	4	5	1	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	20
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
LOMBARDIA	5	10	15	13	4	23	8	0	1	2	5	0	1	0	2	89
LIGURIA	3	1	1	3	1	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	13
TRENTINO A. ADIGE	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
VENETO	3	7	3	6	3	3	1	2	0	0	0	0	1	0	1	30
FRIULI V. GIULIA	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	5
EMILIA ROMAGNA	9	13	8	7	11	7	5	4	6	2	2	0	0	0	2	76
TOSCANA	10	5	6	7	5	14	0	1	0	1	0	0	0	0	0	49
UMBRIA	0	1	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
MARCHE	4	3	5	3	3	4	7	1	0	1	2	1	0	0	0	34
LAZIO	1	0	0	1	1	1	3	0	0	1	0	2	0	0	0	10
ABRUZZO	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	1	0	7
CAMPANIA	1	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
PUGLIA	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	7
BASILICATA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CALABRIA	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	5
SICILIA	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
TOTALE	**44**	**54**	**46**	**50**	**32**	**60**	**28**	**11**	**9**	**8**	**12**	**4**	**2**	**1**	**5**	**366**

PROSPETTO N. 2 az.spec.
SUDDIVISIONE PER REGIONI DELLE AZIENDE SPECIALI E MEDIA DEI SERVIZI GESTITI

REGIONE	N. DELLE AZIENDE SPECIALI	MEDIA DEI SERVIZI PER AZIENDA
PIEMONTE	11	1,82
VALLE D'AOSTA	1	1,00
LOMBARDIA	34	2,62
LIGURIA	5	2,60
TRENTINO A. ADIGE	2	1,50
VENETO	13	2,31
FRIULI V. GIULIA	1	5,00
EMILIA ROMAGNA	19	4,00
TOSCANA	30	1,63
UMBRIA	2	3,00
MARCHE	9	3,78
LAZIO	5	2,00
ABRUZZO	4	1,75
CAMPANIA	4	1,50
PUGLIA	4	1,75
BASILICATA	1	1,00
CALABRIA	1	5,00
SICILIA	4	1,00
TOTALE NAZIONALE	**150**	**2,44**

Prospetto n.1 Az.spec.

Sono indicati, per ciascuna azienda, la denominazione, il comune di riferimento, la data di costituzione, i servizi gestiti con precisazione del codice di attività, i ricavi da utenza, nonché i costi per il singolo servizio gestito.

E' stata, poi, calcolata l'incidenza della percentuale dei ricavi da utenza sui costi complessivi del singolo servizio, in modo da trarre, dal rapporto tra i due dati, utili indicazioni circa il livello di copertura dei costi stessi.

Nel settore farmaceutico (A6) si realizza la copertura dei costi con i soli ricavi da utenza nel 72% dei casi considerati (58 sono i servizi, i cui dati sono stati resi disponibili).In Emilia Romagna operano aziende con ricavi da utenza costantemente superiori ai costi, e spicca la punta massima di eccedenza superiore al quadruplo.

Nel settore di distribuzione gas metano (A3), i ricavi da utenza coprono nel 73,9% dei casi considerati (46) il costo del servizio. In Lombardia si registra la punta di massima eccedenza con ricavi da utenza superiori a circa 1/3 del costo.

Nel settore dello smaltimento rifiuti(A2) i ricavi da utenza coprono nel 53,7% dei casi considerati (54) il costo del servizio. Si registrano in Calabria e in Emilia Romagna le punte massime di ricavi da utenza superiori ai costi, rispettivamente, oltre il triplo e oltre il doppio.

Nel settore idrico(A4) i ricavi da utenza coprono nel 51% dei casi considerati (49) il costo del servizio. Si registra la punta di massima eccedenza , con ricavi da utenza superiori a oltre 2/3 del costo, in Lombardia.

Il settore dei trasporti(A1) è quello in cui, salvo eccezioni, l'incidenza percentuale dei ricavi da utenza a copertura dei relativi costi complessivi è costantemente inferiore. In particolare, poi, nel 60,4% dei casi considerati (43) i ricavi da utenza non superano neppure 1/3 del costo.

Prospetto n.2 Az.spec.

Le aziende speciali censite(150) sono state suddivise per regioni. Dal quadro emerge una prevalenza della localizzazione al Nord, con un forte accentramento numerico in Lombardia (34) e in Toscana (30).

E' poi rappresentativo della media dei servizi per azienda nell'area geografica regionale. Si registra la prevalenza della gestione di multiservizi, che realizza, tra l'altro, economie di scala.

Prospetto n.3 Az.spec.

I servizi gestiti (366) sono stati suddivisi per regioni, secondo i codici di attività, in modo da trarre utili indicazioni circa i settori di servizio prevalenti, che risultano i seguenti: farmacie-strutture mediche (60); smaltimento rifiuti (54); servizio idrico (50); distribuzione gas metano (46); trasporti (44).

Le società per azioni

Si premette che sono state individuate, alla data del 31.12.1995, n.153 s.p.a., ciascuna contraddistinta con un codice di sigla progressivo da S1 a S153 e con un proprio codice riepilogativo da A1 ad A16 delle seguenti attività svolte:

A1: trasporti(urbani, extraurbani, marittimi, ferr., scuolabus)

A2: smaltimento rifiuti (igiene urbana-disinf.)

A3: distribuzione gas-metano
A4: servizio idrico
A5: fognature, autospurgo, depurazione acque
A6: farmacie-strutture mediche
A7: distribuzione energia elettrica, illuminazione pubblica
A8: servizi ecologici, verde pubblico
A9: servizi funebri cimiteriali
A10: gestione parcheggi, rimozioni
A11: centri sportivi, turismo, pubblicità
A12: produzione latte e derivati
A13: attività annonaria e agroalimentare
A14: servizi tecnologici e di informazione
A15: servizi integrati area universitaria
A16: altro

Le società che gestiscono più servizi sono state ulteriormente evidenziate come multiservizi e contraddistinte con la lettera M.

Hanno fornito risposta il 45% dei 1326 comuni interpellati, aventi una popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

Dall'analisi delle 153 società censite emerge che 68 sono le società costituite o partecipate dai comuni dal 1990, anno di entrata in vigore della legge n.142.

Di seguito si riportano i prospetti elaborati e se ne fornisce una breve disamina.

PROSPETTO: 1-S.p.A.

S p A. COSTITUITE O PARTECIPATE DA COMUNI (importi in milioni di Lire)

CODICE	COMUNE	PR	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	RAGIONE SOCIALE	>T <P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBB.	PERDITE	UTILI
						REGIONE: PIEMONTE							
S1	BIELLA	BI	A1		1986	AZIENDA TRASPORTI AUTOMOBILISTICI PUBBLICI SPA	T	13.650	5,68	0	94,32	2.762	0
S2	BIELLA	BI	A14		1966	CITTA' STUDI SPA	<	16.000	10,17	82,67	7,16	670	0
S3	BIELLA	BI	A1		1962	SOCIETA' AEREOPORTO CERRIONE SPA	>	4.926	11,0776	49,115	39,81	882	0
S4	BIELLA	BI	A14		1985	ISTITUTO PER LA TRADIZIONE E LA TECNOLOGIA BIELLESE	>	10.000	1,46	16,51	82,03	1.955	0
S5	BIELLA	BI	A14		1990	BUSINESS INNOVATION CENTER	>	1.485	1,02	47	51,98	1.222	0
S6	BIELLA	BI	A1		1988	FUNIVIE OROPA SPA	<	1.240	18,94	77,2	3,86	428	0
S7	BIELLA	BI	A14		1988	BIELLA INTRAPRENDERE SPA	<	280	19,46	53,76	26,78	11	0
S8	BORGOMANERO	NO	A3		1953	METANO BORGOMANERO S.P.A.	P	500	50	50	0	0	268
S9	CHIERI	TO	M	A2 A10	1990	INSER S.P.A.	<	5.000	12	77,5	10,5	23	0
S10	CUNEO	CN	A1		1982	AEROPORTO CUNEO-LEVALDIGI S.P.A.	<	7.337	3,14	52,68	44,18	591	0
S11	CUNEO	CN	A13		1990	MIAC - SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	>	7.930	40,83	19,85	39,32	39	0
S12	IVREA	TO	A2		1994	SOCIETA' CANAVESA SERVIZI	T	200	29,66	0	70,34	D.N.D.	D.N.D.
S13	NOVI LIGURE	AL	A14		1890	AZIENDA SERVIZI NOVESI - SIST. INFORM. S.P.A.	>	909	86	6	8	0	4
S14	RIVOLI	TO	A2		1994	SINERGIE 2000 S.P.A.	>	200	51	49	0	662	0
						REGIONE: LOMBARDIA							
S15	BERGAMO	BG	M	A3 A4 A5 A2 A7	1994	BERGAMO AMBIENTE E SERVIZI	>	100.000	99,5	0,5	0	6.239	0
S16	BRESCIA	BS	A13		1986	CONSORZIO BRESCIA MERCATI SPA	>	400	67	13	20	0	66
S17	BRONI	PV	M	A2 A5	1994	BRONI-STRADELLA S.P.A.	T	200	24,55	0	75,45	0	2
S18	CARAVAGGIO	BG	A5		1992	CO.GE.I.DE. spa	T	29.000	20	0	80	0	91
S19	CARAVAGGIO	BG	A8		1992	SERVIZI AMBIENTALI BASSA BERGAMASCA S.P.A.	T	860	8,2	0	91,8	61	0
S20	CASTANO PRIMO	MI	A1		1977	ATINOM S.P.A.	T	2.800	2,206	0	97,794	705	0
S21	CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	MN	A2		1995	S.I.e.m. - SOCIETA' INTERCOMUNALE ECOLOGICA MANTOVANA SPA	>	1.000	4,58	0	95,42	180	0
S22	CERNUSCO SUL NAVIGLIO	MI	A1		1975	A.T.MA. SPA	T	1.250	56	0	44	0	37
S23	COMO	CO	A1		1989	SOCIETA' PUBBLICA TRASPORTI S.P.A.	T	19.836	42	0	58	2.969	0
S24	COMO	CO	A5		1974	COMODEPUR S.P.A.	<	3.845	29,29	66,15	4,56	D.N.D.	D.N.D.
S25	CREMONA	CR	A14		1992	INTERPORTO CREMONA	>	300	11,67	49,33	39	10	0
S26	CREMONA	CR	A14		1981	LOMBARDIA INFORMATICA S.P.A.	T	6.000	0,14	0	99,86	0	9.225
S27	CREMONA	CR	A1		1950	AUTOCAMIONALE DELLA CISA S.P.A.	>	24.000	0,025	36	63,975	0	124
S28	CREMONA	CR	M	A3 A4 A5	1995	PADANIA ACQUE	T	50.000	0,055	0	99,94	0	181
S29	LECCO	LC	A2		1995	SILEA S.P.A.	T	20.000	22,83	0	77,17	0	60
S30	LENO	BS	A2		1988	CO.G.E.S. S.P.A.	>	1.495	0,669	1,314	98,017	0	7
S31	LODI	LO	M	A7 A8	1991	E.A.L.(ENERGIA E AMBIENTE LODIGIANA)	T	210	6	0	94	0	7

PROSPETTO: 1-S.p.A.

S.p.A. COSTITUITE O PARTECIPATE DA COMUNI (importi in milioni di Lire)

CODICE	COMUNE	PR	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	RAGIONE SOCIALE	>T <P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBB.	PERDITE	UTILI
S32	MANTOVA	MN	A1		1979	MANTUA TOUR S.P.A.	T	400	4,075	0	95,925	0	3
S33	MANTOVA	MN	A2		1995	S.I.E.M. S.P.A.	T	1.000	13,85	0	86,14	179	0
S34	MERATE	LC	M	A4 A5	1995	ECOSYSTEM S.P.A.	T	5.000	62,16	0	37,74	0	9
S35	MILANO	MI	A1		1948	S.E.A. S.P.A.	>	50.000	84,599	0,045	15,396	0	51.739
S36	MILANO	MI	A11		1992	MILANO SPORT S P.A.	T	2.100	93	0	7	0	42
S37	MILANO	MI	A13		1956	SOGEMI S.P.A.	>	27.877	99,9716	0,001	0,001	D.N.D.	D.N.D.
S38	MONTICHIARI	BS	A13		1991	CENTRO FIERA SPA	T	200	90	0	10	0	4
S39	MONTICHIARI	BS	M	A2 A8	1992	C.B.B.O. S.P.A.	>	400	12,93	45	42,07	0	205
S40	MONZA	MI	A12		1994	CENTRALE LATTE MONZA S.P.A.	T	5.000	100	0	0	876	0
S41	PALAZZOLO SULL'OGLIO	BS	M	A3 A4	1995	SO.GE.IM S.p.A. (SOCIETA' GESTIONE IMPIANTI)	T	200	60	0	40	0	0
S42	PONTE SAN PIETRO	BG	M	A2 A4 A5	1995	ECOISOLA SPA	T	210	4,76	0	95,24	134	0
S43	ROMANO DI LOMBARDIA	BG	A2		1992	S.A.B.B. - SERVIZI AMBIENTALI BASSA BERGAMASCA S.P.A.	T	201	9	0	91	61	0
S44	ROVATO	BS	M	A3 A4 A5 A2	1973	COGEME SPA	T	7.060	19,88	0	80,12	0	4.573
S45	SANT'ANGELO LODIGIANO	LO	A3		1952	METANO SANT'ANGELO LODIGIANO	P	400	50	50	0	0	50
S46	SANT'ANGELO LODIGIANO	LO	M	A7 A8	1991	E.A.L.	T	210	6	0	94	0	7
S47	SONDRIO	SO	A1		1995	SOC. TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO S.P.A.	T	2.555	4,2	0	95,8	3	0
S48	SONDRIO	SO	M	A2 A5	1995	SOC. PER L'ECOLOGIA E L'AMBIENTE S.P.A.	T	6.000	9,09	0	90,91	32	0
S49	VARESE	VA	A1		1995	A. V. T. S.P.A.	T	2.833	99,29	0	0,71	0	36
						REGIONE: LIGURIA							
S50	ARENZANO	GE	A11		1990	PORTO DI ARENZANO S.p.a.	>	2.000	51	49	0	230	0
S51	IMPERIA	IM	A1		1975	RIVIERA TRASPORTI S.P.A.	T	4.126	0,287	0	99,713	3.500	0
S52	IMPERIA	IM	A2		1993	ECO IMPERIA S.P.A.	>	1.852	51	49	0	0	18
						REGIONE: TRENTINO A. ADIGE							
S53	TRENTO	TN	A1		1987	AEREOPORTO G. CAPRONI S.P.A.	>	4.945	7,73	0,18	91,82	198	0
S54	TRENTO	TN	A1		1922	ATESINA S.P.A	T	11.334	0,002	0	99,998	7.112	0
S55	TRENTO	TN	A1		1906	FERROVIA TRENTO MALE' S.P.A.	>	10.696	7,3945	10,253	82,353	4.151	0
S56	TRENTO	TN	A1		1980	INTERPORTO DOGANALE DI TRENTO S.P.A.	P	4.400	4,5	50	45,5	655	0
S57	TRENTO	TN	A12		1946	CENTRALE DEL LATTE S.P.A.	>	1.000	99	1	0	0	18
S58	TRENTO	TN	A13		1953	CENTRALI ORTOFRUTTICOLE TRENTINE S.P.A.	>	1.754	22,59	4,33	72,9	0	17
S59	TRENTO	TN	A14		1983	INFORMATICA TRENTINA S.P.A.	>	2.000	1,265	1,265	97,47	0	418
S60	TRENTO	TN	A1		1959	AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.P.A.	>	107.415	4,17	16,815	79,015	0	39
S61	TRENTO	TN	A4		1927	SOCIETA' INDUSTRIALE TRENTINA S.P.A.	>	6.630	93	6	1	0	2.456
						REGIONE: VENETO							
S62	BELLUNO	BL	A1		1957	DOLOMITI BUS S.P.A.	T	4.999	16,53	0	83,47	1.809	0
S63	BUSSOLENGO	VR	A1		1978	AEROPORTO V.CATULLO DI VERONA DI VILLAFRANCA	T	17.500	0,2	0	99,8	0	4.431
S64	CALDOGNO	VI	A2		1983	SORARIS S.P.A.	T	563	11,11	0	88,89	0	12

PROSPETTO: 1-S.p A

S p A. COSTITUITE O PARTECIPATE DA COMUNI (importi in milioni di Lire)

CODICE	COMUNE	PR	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	RAGIONE SOCIALE	>T <P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBB.	PERDITE	UTILI
S65	ESTE	PD	M	A2 A8 A9 A5 A14	1995	S.E.S.A. S.P.A.	>	400	51	49	0	0	504
S66	MOGLIANO VENETO	TV	M	A3 A4 A5	1986	SPIM - SERVIZI PUBBLICI INTEGRATI MOGLIANO - S.P.A.	<	1.200	49	51	0	0	546
S67	MONTECCHIO MAGGIORE	VI	M	A2 A5	1988	M.B.S. MONTECCHIO BRENDOLA SERVIZI S.P.A.	T	200	50	0	50	0	1.164
S68	TREVISO	TV	A1		1986	AEREOPORTO DI TREVISO S.P.A.	<	3.120	37,629	56,736	5,634	2.400	0
S69	TREVISO	TV	A1		1978	AEREOPORTO DI VENEZIA MARCO POLO	>	7.500	1	30	69	0	15 300
S70	TREVISO	TV	A1		1926	AUTOVIE VENETE S.P.A.	>	248.283	0,0005	0,2945	99,705	0	10.448
S71	TREVISO	TV	A13		1991	TREVISO MERCATI S.P.A.	>	1.446	64,2	33,83	1,97	0	168
S72	TREVISO	TV	A1		1960	SOCIETA' PER L'AUTOSTRADA DI ALEMAGNA S.P.A.	T	600	8,3	0	91,7	0	7
S73	TREVISO	TV	A16		1983	TREVISO SERVIZI S.P.A.	>	3.480	45,97	8,06	45,97	0	41
S74	VENEZIA	VE	A11		1991	VENEZIA SPIAGGE S.P.A.	>	1.500	51	49	0	0	98
S75	VENEZIA	VE	A14		1989	VENIS S.P.A.	T	2.000	44	0	56	0	493
S76	VERONA	VR	A13		1989	VERONAMERCATO S.P.A.	>	40.000	60,3925	31,608	8	4.004	0
S77	VICENZA	VI	A1		1970	SOC. PER L'AMMODERNAMENTO E LA GESTIONE DELLE FERROVIE E TRAMVIE VIC.NE S.P.A.	T	8.546	0,18	0	99,82	454.138	0
S78	VITTORIO VENETO	TV	A1		1969	AZIENDA TRASPORTI MESULANA S.P.A.	T	4.828	99,99	0	0,01	3.202	0
						REGIONE EMILIA ROMAGNA							
S79	BOLOGNA	BO	A1		1962	SOCIETA' AEREOPORTO BOLOGNA S.P.A. S.A.B.	>	12.750	20,23	9,09	70,68	0	802
S80	BOLOGNA	BO	A14		1984	SIOMATICA S.P.A.	<	700	5	95	0	0	406
S81	BOLOGNA	BO	A1		1967	CONCESSIONARIA CONSORTILE AUTOSTAZIONE S.P.A.	>	400	50,5	3,88	45,62	0	2
S82	BOLOGNA	BO	A14		1995	PROGETTO CITY CARD S.P.A.	>	700	51	49	0	0	58
S83	BOLOGNA	BO	M	A2 A3 A4	1995	SOCIETA' SERVIZI ENERGETICI AMBIENTALI BOLOGNA	T	220	89,45	0	10,45	0	1
S84	BOLOGNA	BO	A1		1971	INTERPORTO BOLOGNA S.P.A.	>	26.584	35,1	42,6	22,28	0	1.494
S85	CASTELNUOVO RANGONE	MO	A5		1993	Depura S.p.a.	>	200	46	49	5	25	0
S86	COMACCHIO	FE	A5		1971	SACECCAV DEPURAZIONI SACEDE S.P.A.	T	8.000			100	0	0
S87	COMACCHIO	FE	M	A11 A8 A16	1973	SOCIETA' ITTICOLTURA VALLI DI COMACCHIO (IN LIQUIDAZIONE)	T	800	10	0	90	0	14
S88	COPPARO	FE	A16		1975	S.I.PRO. SOCIETA' INTERVENTI PRODUTTIVI	>	7.019	0,4	25	74,6	568	0
S89	CORREGGIO	RE	A14		1994	METRA S.P.A.	T	200	4,4	0	95,6	0	0
S90	FORLI'	FO	A1		1961	S.E.A.F. S.P.A. SOC.ESERCIZIO AEROPORTI FORLI'	>	216	94,63	1,01	4,36	951	0
S91	FORLI'	FO	A1		1957	SAPIR S.P.A. PORTO INTERMODALE RA	>	20.720	0,21	49,5	50,29	0	3.475
S92	FORLI'	FO	A15		1988	SERINAR S.P.A. SERVIZI INTEGRATI D'AREA	>	4.056	25,1	21,46	53,44	2.397	0
S93	FORLI'	FO	A16		1994	SAPRO S.P.A. SOC. PER LO SVILUPPO DELLE AREE PRODUTTIVE	T	8.800	33	0	67	0	671
S94	FORLI'	FO	A4		1994	ROMAGNA ACQUE S.P.A.	T	673.000	11,918	0	88,082	0	2.800

PROSPETTO. 1-S.p.A.

S.p A. COSTITUITE O PARTECIPATE DA COMUNI (importi in milioni di Lire)

CODICE	COMUNE	PR	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	RAGIONE SOCIALE	>T <P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBB.	PERDITE	UTILI
S95	GAMBETTOLA	FO	M	A2 A3 A4	1993	A.U.R.A. S.P.A.	T	49.594	12	0	88	0	1.809
S96	PARMA	PR	A2		1990	N.I.T.I.R. PARMA S.P.A.	>	200	51	49	0	78	0
S97	PARMA	PR	A2		1989	R.P.E. RICICLO PLASTICHE ETEROGENEE S.P.A.	<	226	20	80	0	534	0
S98	PARMA	PR	M	A3 A4 A7	1992	S.A.R.E.M. S.P.A.	T	2.228	100	0	0	0	13
S99	REGGIOLO	RE	A2		1994	S.A.BA.R. SPA - SERV. AMB. BASSA REGGIANA	T	3.749	11,86	0	88,14	0	6.965
S100	RICCIONE	RN	A15		1992	UNI. TU. RIM. S.P.A. -SOCIETA' PER L'UNIVERSITA' NEL RIMINESE	>	200	3	47	50	1.065	0
S101	RIMINI	RN	A4		1994	AMIR S.P.A.	>	43.377	99,292	0,692	0,016	0	468
S102	RIMINI	RN	A6		1994	AMFA S.P.A.	T	34.519	99,997	0	0,003	0	80
S103	RIMINI	RN	M	A2 A8	1994	AMIA S.P.A.	>	20.306	98,49	1,48	0,03	0	3.378
S104	SANTARCANGELO DI ROMAGNA	RN	A13		1989	CENTRO AGROALIMENTARE RIMINESE S.P.A.	>	1.208	0,49	23,24	76,27	199	0
S105	SASSUOLO	MO	A2		1994	S.A.T. SERVIZI AMBIENTE TERRITORIO	T	1.000	41		59	0	791
S106	SASSUOLO	MO	A3		1993	ENERGIA E AMBIENTE CITTA' DI SASSUOLO S.P.A.	>	8.039	51	49	0	0	1.529
						REGIONE TOSCANA							
S107	EMPOLI	FI	M	A4 A3 A11 A5 A2	1995	PUBLISER SpA	>	30.500	40,67	0,33	59	28	0
S108	FIESOLE	FI	A2		1991	S.A FI. S.p.A Soc. Serv.Ambientali Area Fiorentina	>	4.000	8	40	52	401	0
S109	FIRENZE	FI	A16		1990	S.O.F. S.P.A.	>	5.500	50,87	49,13	0	0	950
S110	FIRENZE	FI	A3		1972	FIORENTINA GAS S.P.A.	<	10.000	48,35	51,02	0,63	0	2.264
S111	FIRENZE	FI	A7		1984	S. IL. FI. S.P.A.	<	1.500	30	70	0	0	746
S112	FIRENZE	FI	A1		1984	S.A.F. S.P.A.	>	5.000	25,26	23,86	51	0	362
S113	FIRENZE	FI	A1		1978	S.A.T. S.P.A.	>	11.000	2	31	67	0	408
S114	FIRENZE	FI	A10		1988	FIRENZE PARCHEGGI S.P.A.	>	11.800	38,34	37,2	24,46	0	252
S115	FIRENZE	FI	A12		1982	CENTRALE DEL LATTE DI FI-PT-LI S.P.A.	>	8.722	55,27	0,012	44,7	0	61
S116	FIRENZE	FI	A13		1972	CE.AF.F. S.P.A.	>	16.784	0,5	20,04	79,46	291	0
S117	FIRENZE	FI	A13		1987	MERCAFIR S.P.A.	>	2.726	65,88	34,12	0	642	0
S118	FIRENZE	FI	A14		1995	CESVIT S.P.A.	>	2.968	10,38	11,8	77,82	348	0
S119	FIRENZE	FI	A14		1986	SO.GE.SE. S.P.A.	>	5.047	13,64	45,9	40	0	1.112
S120	GROSSETO	GR	A1		1972	RAMA S.P.A.	>	1.645	17,2114	0,0065	82,783	1.700	0
S121	GROSSETO	GR	A1		1979	SAT SOCIETA' AEROPORTO TOSCANO "GALILEO GALILEI" S.P.A.	>	11.000	0,73	30,73	68,54	0	408
S122	GROSSETO	GR	A1		1989	SOCIETA' ESERCIZIO AEREOPORTO DELLA MAREMMA - GROSSETO - SEAM S.P.A.	>	971	24,72	25,84	49,44	102	0
S123	GROSSETO	GR	A11		1993	MARINA DI SAN ROCCO S.P.A.	<	200	3	96,5	0,5	20	0
S124	GROSSETO	GR	A13		1995	ENTE COMUNALE DI CONSUMO S.P.A.	T	569	100	0	0	175	0
S125	GROSSETO	GR	A14		1994	GROSSETO SVILUPPO S.P.A.	<	1.190	12,6	62,2	25,2	33	0
S126	GROSSETO	GR	A14		1994	MAREMMA FIERE - FIMAR S.P.A.	>	252	15,86	9,2	74,94	0	62

PROSPETTO: 1-S.p.A.

S.p.A. COSTITUITE O PARTECIPATE DA COMUNI (importi in milioni di Lire)

CODICE	COMUNE	PR	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	RAGIONE SOCIALE	>T <P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBB.	PERDITE	UTILI
S127	GROSSETO	GR	A14		1991	REGIONE RECUPERO RISORSE S.P.A.	>	1.813	0,33	23,71	75,96	76	0
S128	S.CROCE SULL'ARNO	PI	A5		1983	AQUARNO S.P.A.	<	1.500	5,1	93,2	1,75	139	0
S129	S.CROCE SULL'ARNO	PI	A5		1980	CONSORZIO DEPURATORE S.P.A.	<	249	0,1	99,9	0	0	9.124
S130	SAN MINIATO	PI	A11		1992	SOCIETA' CONSOR. ILE PROMOZIONI RISORSE SANMINIATESI S.P.A.	>	200	96	4	0	0	0
S131	SAN MINIATO	PI	A2		1988	C.I.S. S.P.A.	<	200	11,35	60	28,65	0	9.124
S132	SAN MINIATO	PI	A5		1985	CUOIODEPUR S.P.A.	<	259	3,7	96,3	0	0	0
S133	SIENA	SI	A10		1991	SIENA PARCHEGGI S.P.A.	>	2.500	60	40	0	365	0
S134	SINALUNGA	SI	A1		1914	LA FERROVIARIA ITALIANA S.P.A.	>	D.N.D.	2,75	0,06	97,19	0	1.003
						REGIONE UMBRIA							
S135	CASTIGLIONE DEL LAGO	PG	A2		1990	TRASIMENO SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.	>	312	9,6	48	42,4	0	24
S136	CITTA' DI CASTELLO	PG	M	A11 A2 A5 A4 A16	1984	SO.GE.PU.(SOCIETA' GESTIONI PUBBLICHE)	T	1.000	86,4	0	13,6	0	4.874
S137	FOLIGNO	PG	A2		1989	CENTRO AMBIENTE S.P.A.	>	200	51	49	0	0	9
S138	MARSCIANO	PG	M	A2 A4 A5	1993	SIA S.P.A. - SOCIETA' IGIENE AMBIENTALE	>	630	50,52	9	40,48	0	120
S139	PERUGIA	PG	A1		1977	SASE S.P.A.	>	1.223	21,037	34,72	44,25	544	0
S140	PERUGIA	PG	A10		1963	SIPA S.P.A.	>	2.543	57,58	42,42	0	0	28
S141	PERUGIA	PG	A14		1980	CESAP S.P.A.	<	1.000	33	67	0	0	507
S142	PERUGIA	PG	A2		1980	GESENU S.P.A.	<	1.000	45	55	0	0	861
S143	PERUGIA	PG	M	A2 A14	1989	GE.A. S.P.A.	<	200	20	80	0	0	104
S144	SPOLETO	PG	A1		1964	SOCIETA' SPOLETINA IMPRESA TRASPORTI	T	2.332	50	0	50	1.220	0
S145	SPOLETO	PG	A14		1995	CRUED S.P.A.	>	2.800	2,57	49	48,43	2.626	0
						REGIONE MARCHE							
S146	OSIMO	AN	A2		1991	MARCHE AMBIENTE S.P.A.	>	200	51	49	0	IN LIQ	
S147	OSIMO	AN	A5		1993	GEOS S.P.A.	>	200	51	49	0	0	638
S148	SAN SEVERINO MARCHE	MC	A13		1990	CE.MA.CO. s.p.a.	T	2.355	8,492	0	91,508	0	3.237
						REGIONE LAZIO							
S149	VITERBO	VT	M	A5 A7	1993	CENTRO ENERGIA VITERBO	>	200	51	49	0	1	0
						REGIONE PUGLIA							
S150	LECCE	LE	A1		1976	SOCIETA' TRASPORTI PUBBLICI DI TERRA D'OTRANTO	T	2.970	3,04	0	96,96	0	694
						REGIONE SICILIA							
S151	LEONFORTE	EN	A2		1989	ENNA AMBIENTE S.p.A.	>	300	1	45	54	0	22
S152	MASCALUCIA	CT	A8		1995	MO.SE.MA. S.p.A.	>	300	55	45	0	18	0
S153	PRIOLO GARGALLO	SR	A2		1990	SOCIETA' MISTA	>	200	51	49	0	0	27

PROSPETTO N. 2-S.p.A.
SUDDIVISIONE S.p.A. SECONDO L'ANNO DI COSTITUZIONE.

REGIONE	DAL 1890 AL 1959	DAL 1960 AL 1969	DAL 1970 AL 1979	DAL 1980 AL 1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALE S.p.A.
PIEMONTE	2	3	0	4	3	0	0	0	2	0	14
LOMBARDIA	4	0	5	4	0	3	6	0	3	10	35
LIGURIA	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3
TRENTINO ALTO ADIGE	6	0	0	3	0	0	0	0	0	0	9
VENETO	2	2	3	7	0	2	0	0	0	1	17
EMILIA ROMAGNA	1	2	4	5	1	0	2	3	8	2	28
NORD	**15**	**7**	**13**	**23**	**5**	**5**	**8**	**4**	**13**	**13**	**106**
TOSCANA	1	0	5	11	1	3	1	1	2	3	28
UMBRIA	0	2	1	5	1	0	0	1	0	1	11
MARCHE	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	3
LAZIO	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
CENTRO	**1**	**2**	**6**	**16**	**3**	**4**	**1**	**4**	**2**	**4**	**43**
PUGLIA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
SICILIA	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	3
SUD	**0**	**0**	**1**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**4**
TOTALE	**16**	**9**	**20**	**40**	**9**	**9**	**9**	**8**	**15**	**18**	**153**

PROSPETTO N. 3-S.p.A.
SUDDIVISIONE S.p.A.PER REGIONI E GRANDI AREE GEOGRAFICHESECONDO LA QUOTA PARTECIPATIVA AL CAPITALE SOCIALE PUBBLICO.

REGIONE	MINORITARIO	MAGGIORITARIO	PARITARIO	TOTALE	N. S.p.A.
PIEMONTE	5	6	1	2	14
LOMBARDIA	1	9	1	24	35
LIGURIA	0	2	0	1	3
TRENTINO ALTO ADIGE	0	7	1	1	9
VENETO	2	7	0	8	17
EMILIA ROMAGNA	2	15	0	11	28
NORD	10	46	3	47	106
TOSCANA	8	19	0	1	28
UMBRIA	3	6	0	2	11
MARCHE	0	2	0	1	3
LAZIO	0	1	0	0	1
CENTRO	11	28	0	4	43
PUGLIA	0	0	0	1	1
SICILIA	0	3	0	0	3
SUD	0	3	0	1	4
TOTALE	21	77	3	52	153

PROSPETTO N. 4-S.p.A.
SUDDIVISIONE S.p.A. PER REGIONI E GRANDI AREE GEOGRAFICHE SECONDO I CODICI DI ATTIVITA'.

REGIONE	CODICI DI ATTIVITA'																N. S.p.A.
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A10	A11	A12	A13	A14	A15	A16	M	
PIEMONTE	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	1	14
LOMBARDIA	8	5	1	0	2	0	0	1	0	1	1	3	2	0	0	11	35
LIGURIA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
TRENTINO ALTO ADIGE	5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	9
VENETO	8	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	3	17
EMILIA ROMAGNA	5	4	1	2	2	1	0	0	0	0	0	1	3	2	2	5	28
NORD	**31**	**13**	**3**	**3**	**4**	**1**	**0**	**1**	**0**	**3**	**2**	**8**	**12**	**2**	**3**	**20**	**106**
TOSCANA	6	2	1	0	3	0	1	0	2	2	1	3	5	0	1	1	28
UMBRIA	2	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	3	11
MARCHE	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
LAZIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CENTRO	**8**	**6**	**1**	**0**	**4**	**0**	**1**	**0**	**3**	**2**	**1**	**4**	**7**	**0**	**1**	**5**	**43**
PUGLIA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SICILIA	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SUD	**1**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**
N. S.p.A.	**40**	**21**	**4**	**3**	**8**	**1**	**1**	**2**	**3**	**5**	**3**	**12**	**19**	**2**	**4**	**25**	**153**

PROSPETTO N. 5-S.p.A.

SUDDIVISIONE S.p.A. COSTITUITE O PARTECIPATE DOPO IL 1990 PER REGIONI E GRANDI AREE TERRITORIALI

SECONDO IL CODICE DI ATTIVITA'.

REGIONE	DAL 1990 AL 1995																TOTALE
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A10	A11	A12	A13	A14	A15	A16	M	S.p.A.
PIEMONTE	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	5
LOMBARDIA	2	4	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	10	22
LIGURIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
EMILIA ROMAGNA	0	3	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1	4	16
NORD	**2**	**10**	**1**	**2**	**2**	**1**	**0**	**1**	**0**	**3**	**1**	**3**	**4**	**1**	**1**	**16**	**48**
TOSCANA	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	4	0	1	1	11
UMBRIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3
MARCHE	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
LAZIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CENTRO	**0**	**3**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**0**	**2**	**5**	**0**	**1**	**3**	**18**
PUGLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SUD	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**
TOTALE	**2**	**14**	**1**	**2**	**3**	**1**	**0**	**2**	**1**	**5**	**1**	**5**	**9**	**1**	**2**	**19**	**68**

PROSPETTO N. 6 S.p.A.

S.p.A. COSTITUITE O PARTECIPATE DAI COMUNI DAL 1990. (importi in milioni di Lire)

CODICE	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	> T < P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBBL.	PERDITE	UTILI	% DI PERDITA SUL CAP. SOC.	% DI UTILI SUL CAP. SOC.
S5	A14		1990	>	1.485	1,02	47	51,98	1.222	0	82,29%	
S9	M	A2 A10	1990	<	5.000	12	77,5	10,5	23	0	0,46%	
S11	A13		1990	>	7.930	40,83	19,85	39,32	39	0	0,49%	
S12	A2		1994	T	200	29,66	0	70,34	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D
S14	A2		1994	>	200	51	49	0	662	0	331,00%	
S15	M	A3 A4 A5 A2 A7	1994	>	100.000	99,5	0,5	0	6.239	0	6,24%	
S17	M	A2 A5	1994	T	200	24,55	0	75,45	0	2		1,00%
S18	A5		1992	T	29.000	20	0	80	0	91		0,31%
S19	A8		1992	T	880	8,2	0	91,8	61	0	6,93%	
S21	A2		1995	>	1.000	4,58	0	95,42	180	0	18,00%	
S25	A14		1992	>	300	11,67	49,33	39	10	0	3,29%	
S28	M	A3 A4 A5	1995	T	50.000	0,055	0	99,94	0	181		0,36%
S29	A2		1995	T	20.000	22,83	0	77,17	0	60		0,30%
S31	M	A7 A8	1991	T	210	6	0	94	0	7		3,24%
S33	A2		1995	T	1.000	13,85	0	86,14	179	0	17,90%	
S34	M	A4 A5	1995	T	5.000	62,16	0	37,74	0	9		0,18%
S36	A11		1992	T	2.100	93	0	7	0	42		2,00%
S38	A13		1991	T	200	90	0	10	0	4		2,00%
S39	M	A2 A8	1992	>	400	12,93	45	42,07	0	205		51,25%
S40	A12		1994	T	5.000	100	0	0	876	0	17,52%	
S41	M	A3 A4	1995	T	200	60	0	40	0	0		
S42	M	A2 A4 A5	1995	T	210	4,76	0	95,24	134	0	63,81%	
S43	A2		1992	T	201	9	0	91	61	0	30,42%	
S46	M	A7 A8	1991	T	210	6	0	94	0	7		3,33%
S47	A1		1995	T	2.555	4,2	0	95,8	3	0	0,12%	
S48	M	A2 A5	1995	T	6.000	9,09	0	90,91	32	0	0,53%	
S49	A1		1995	T	2.833	99,29	0	0,71	0	36		1,27%
S50	A11		1990	>	2.000	51	49	0	230	0	11,50%	
S52	A2		1993	>	1.852	51	49	0	0	18		0,97%
S65	M	A2 A8 A9 A5 A14	1995	>	400	51	49	0	0	504		126,00%
S71	A13		1991	>	1.446	64,2	33,83	1,97	0	168		11,62%
S74	A11		1991	>	1.500	51	49	0	0	98		6,53%
S82	A14		1995	>	700	51	49	0	0	58		8,29%
S83	M	A2 A3 A4	1995	T	220	89,45	0	10,45	0	1		0,45%
S85	A5		1993	>	200	46	49	5	25	0	12,50%	
S89	A14		1994	T	200	4,4	0	95,6	0	0	0,00%	0,00%
S93	A16		1994	T	8.800	33	0	67	0	671		7,63%
S94	A4		1994	T	673.000	11,92	0	88,08	0	2.800		0,42%
S95	M	A2 A3 A4	1993	T	49.594	12	0	88	0	1.809		3,65%
S96	A2		1990	>	200	51	49		78	0	39,00%	
S98	M	A3 A4 A7	1992	T	2.228	100	0	0	0	13		0,58%
S99	A2		1994	T	3.749	11,86	0	88,14	0	6.965		185,78%
S100	A15		1992	>	200	3	6	97	1.065	0	532,50%	
S101	A4		1994	>	43.377	99,29	0,692	0,016	0	468		1,08%
S102	A6		1994	T	34.519	100	0	0,003	0	80		0,23%
S103	M	A2 A8	1994	>	20.306	98,49	1,48	0,03	0	3.378		16,64%
S105	A2		1994	T	1.000	41	0	59	0	791		79,10%
S106	A3		1993	>	8.039	51	49	0	0	1.529		19,02%
S107	M	A4 A3 A11 A5 A2	1995	>	30.500	40,67	0,33	59	28	0	0,09%	
S108	A2		1991	>	4.000	8	40	52	401	0	10,03%	
S109	A16		1990	>	5.500	50,87	49,13	0	0	950		17,28%
S118	A14		1995	>	2.968	10,38	11,8	77,82	348	0	11,73%	
S123	A11		1993	<	200	3	96,5	0,5	20	0	10,00%	
S124	A13		1995	T	569	100	0	0	175	0	30,76%	
S125	A14		1994	<	1.190	12,6	62,2	25,2	33	0	2,77%	

PROSPETTO N. 6 S.p.A.

S.p.A. COSTITUITE O PARTECIPATE DAI COMUNI DAL 1990. (importi in milioni di Lire)

CODICE	CODICE DI ATTIVITA'	M=	ANNO	> T < P	CAPITALE SOCIALE	% COMUNE	% PRIVATI	% PUBBL.	PERDITE	UTILI	% DI PERDITA SUL CAP. SOC.	% DI UTILI SUL CAP. SOC.
S126	A14		1994	>	252	15,86	9,2	74,94	0	62		24,60%
S127	A14		1991	>	1.813	0,33	23,71	75,96	76	0	4,19%	
S130	A11		1992	>	200	96	4	0	0	0		
S133	A10		1991	>	2.500	60	40	0	365	0	14,60%	
S135	A2		1990	>	312	9,6	48	42,4	0	24		7,69%
S138	M	A2 A4 A5	1993	>	630	50,52	9	40,48	0	120		19,05%
S145	A14		1995	>	2.800	2,57	49	48,43	2.626	0	93,79%	
S146	A2		1991	>	200	51	49	0	IN LIQ.			
S147	A5		1993	>	200	51	49	0	0	638		319,00%
S148	A13		1990	T	2.355	8,492	0	91,51	0	3.237		137,45%
S149	M	A5 A7	1993	>	200	51	49	0	1	0	0,39%	
S152	A8		1995	>	300	55	45	0	18	0	6,00%	
S153	A2		1990	>	200	51	49	0	0	27		13,50%

Prospetto n.1. S.p.A.

Vengono indicati per ciascuna società la data di costituzione, la ragione sociale, il capitale sociale totale e la relativa quota percentuale del comune di riferimento e dei soci privati e pubblici, nonché le perdite o gli utili di esercizio.

Le società individuate sono 153, con una maggiore concentrazione numerica nei seguenti comuni : Firenze (11), Trento (9), Biella (7),Grosseto (7),Treviso (6), Bologna (6), Forlì(5), Cremona (4).

Prospetto n.2 S.P.A.

Le società censite sono state suddivise per regioni e grandi aree geografiche, secondo l'anno di costituzione.

Dal 1990 al 1995 risultano costituite n.68 società; dato, questo, che risulta superiore di oltre il 62% rispetto al numero delle società censite nel decennio antecedente, nonché triplicato rispetto al numero delle società censite nell'intervallo temporale decorrente dal 1970 al 1979.

Si registra, quindi, a partire dagli anni 1990 - in concomitanza con l'entrata in vigore della legge n.142 - un incremento, con un'accelerazione apprezzabile negli anni 1994 e 1995.

E' di tutta evidenza, peraltro, come la maggiore concentrazione sia localizzata al Nord (106), che precede il Centro (43) e le isole (4).

Prospetto n.3 S.P.A.

Le società censite sono state suddivise per regioni e grandi aree geografiche secondo la quota di partecipazione pubblica al capitale sociale, cosi' contraddistinta: TOTALE (T), MAGGIORITARIA (>),PARITARIA (P), MINORITARIA (<).

Sia in ambito nazionale, sia nell'ambito geografico regionale prevalgono la formula maggioritaria (77), seguita da quella totale (52), che superano, rispettivamente, di oltre il triplo e di oltre il doppio il totale delle società miste a quota di capitale pubblico minoritario, ferma restando la modestissima evidenziazione di società miste a quota minoritaria (3 su 153).

Si constata, così, che le formule totale e maggioritaria sono largamente prevalenti.

In particolare, le società a capitale pubblico maggioritario, su un numero complessivo di 153, sono 77 , di cui 46 nelle regioni del Nord, 28 del Centro e 3 in Sicilia. Ciò denota che tale formula è stata realizzata nel 50,3% dei casi, con prevalenza specifica in Toscana (19), in Emilia Romagna (15), in Lombardia (9).

Le società a capitale pubblico totale , su un numero complessivo di 153, sono 52 , di cui 47 nelle regioni del Nord e 5 del Centro sud e isole. Ciò denota che tale formula è stata realizzata nel 33,9% dei casi, con prevalenza in Lombardia (24), nell'Emilia Romagna (11), nel Veneto (8).

Infine, la formula con quota sociale pubblica minoritaria è presente solo in 21 casi (pari al 13,7%) e quella di partecipazione paritaria è modestissima (solo 3 casi su 153).

Prospetto n.4. S.p.A.

Tutte le società censite (153) sono state suddivise per regioni e grandi aree geografiche secondo i codici di attività, in modo da trarre utili indicazioni circa i settori

di servizio, maggiormente gestiti con lo strumento societario. Per le società multiservizi (M) i codici di attività possono rilevarsi dal prospetto n.1 s.p.a.

Nel complesso, e anche integrando questi ultimi dati, risultano prevalenti i seguenti settori: trasporti; smaltimento rifiuti; servizi tecnologici e di informazione; fognature; depurazione acque; autospurgo.

Prospetto n.5 S.p.A.

Attiene specificatamente alle società costituite o partecipate dai comuni dal 1990 ,anno di entrata in vigore della legge n.142.

Il dato, individuato nel numero di 68, è rilevante rispetto al totale (153) ed e' pari al 44,4 %. Peraltro, se riguardato singolarmente può considerarsi inferiore alle aspettative; epperò va posto in correlazione anche con il quadro normativo, che è stato in continua evoluzione e presumibilmente ha concorso a non incentivare maggiori interventi.

Le predette società sono state suddivise per regioni e grandi aree territoriali secondo il codice di attività. Risulta frequente l'utilizzazione dello strumento societario per gestire più servizi al fine di realizzare economie di scala. Per dette società multiservizi (M) i codici di attività possono rilevarsi dal prospetto n.1 s.p.a.

Integrando anche questi ultimi dati, risultano prevalenti i seguenti settori: smaltimento rifiuti; fognature; autospurgo; depurazione acque; servizio idrico; servizi tecnologici e di informazione; distribuzione gas metano.

Prospetto n.6 s.p.a.

Attiene specificatamente alle società costituite o partecipate (n.68)dai comuni di riferimento dal 1990, anno di entrata in vigore della legge n.142 del 1990.

Il prospetto è riepilogativo e, in aggiunta al prospetto n.1, individua la percentuale degli utili o delle perdite sul capitale sociale.

Si registrano utili nella percentuale del 54% dei casi; può essere di interesse evidenziare che il 20,3% attiene al settore "multiservizi".

Si individuano perdite nella restante percentuale del 46%. Il dato, peraltro, è solamente in parte significativo perché è stato possibile riferirlo, purtroppo riduttivamente, ad un esercizio solamente al capitale sociale costituito; tuttavia riveste una certa significatività, tenuto conto che l'accertata diminuzione del capitale sociale di oltre 1/3 (artt. 2446 e 2447 c.c.) in conseguenza di perdite, comporta la riduzione del capitale sociale stesso e il contemporaneo aumento nell'ipotesi di riduzione al di sotto del limite previsto. In proposito, si rileva che per 6 società si registra una diminuzione del capitale sociale di oltre 1/3 in conseguenza delle evidenziate perdite.

Per talune di esse suscita, peraltro, perplessità il ricorso dello strumento societario.

Le istituzioni.

Al questionario hanno risposto affermativamente poche decine di comuni, che hanno fornito notizie in merito alla costituzione complessiva di non più di n.30 istituzioni, afferenti per la maggior parte alla gestione di servizi per anziani o culturali (biblioteche e teatri).

I dati raccolti, per la loro esiguità, non sono suscettibili di classificazioni o comparazioni, ma comunque hanno una loro significatività, confermando in concreto come detti organismi, per i quali invero si pronosticavano limitate possibilità di diffusione, stentino ad affermarsi nell'ambito degli enti locali.

Tali moduli gestori, infatti, sono stati previsti per l'esercizio di servizi sociali, senza rilevanza imprenditoriale, ma hanno una complessa struttura organizzativa; godono di propri organi amministrativi (presidente, consiglio di amministrazione, direttore), di un proprio capitale di dotazione e di un proprio bilancio.

Peraltro, le istituzioni sono prive di personalità giuridica e, pur fruendo di autonomia gestionale, non hanno uno statuto e un regolamento propri, cosicché il loro ordinamento e funzionamento è disciplinato dall'ente locale da cui dipendono, che approva anche taluni atti fondamentali.

Tali connotazioni assimilano sostanzialmente ad una sezione dell'ente locale tali figure, la cui costituzione sembra comportare pochi vantaggi a fronte di rilevanti oneri aggiuntivi e numerosi adempimenti.

2.4.2 Profili normativi e spunti problematici.

Come è noto, la definizione del servizio pubblico ha formato oggetto di frequenti dispute dottrinali, che vanno dalla valorizzazione dell'elemento "soggettivo", all'inizio del secolo, a quella dell'elemento "oggettivo", particolarmente considerato a seguito dell'entrata in vigore del T.U. n.2578 del 1925. Epperò l'art.1 del predetto testo unico non forniva chiaramente la nozione di pubblico servizio, ma si limitava ad elencare, a titolo esemplificativo, una serie di servizi gestibili dai comuni. Secondo la disciplina antecedente la Costituzione del 1948 agli enti non spettavano obbligatoriamente tutte le attività elencate dalla legge, ma solo quelle previste espressamente come obbligatorie dall'art. 91 del T.U. 383 del 1934 o da altre norme specifiche.

L'art.43 della Costituzione ha poi fatto riferimento, in generale, ai "servizi pubblici essenziali" - considerati assieme alle fonti di energia ed alle situazioni di monopolio - per sancire la potestà del legislatore ordinario di riservarne, a fini di utilità generale, allo Stato, ad enti pubblici e ad altri soggetti la gestione in via esclusiva.

Quanto alla nozione di servizio pubblico, può qui richiamarsi - in via generale ed a prescindere dalla obbligatorietà od esclusività del servizio stesso che certamente non sono da considerare in via di equivalenza[127] - l'elaborazione giurisprudenziale che fa riferimento a "quel complesso di attività che la pubblica amministrazione pone in essere per il soddisfacimento di un pubblico interesse, la cui realizzazione o direttamente si attua con servizi propri o per mezzo di altri soggetti di diritto, ai quali, con apprezzamento discrezionale, ritenga di poter attribuire l'esercizio del diritto stesso".

Quanto alla gestione dei servizi pubblici da parte di soggetti esterni alle amministrazioni locali, rilevano oggi, in particolare, sia sotto il profilo contenutistico, sia sotto quello organizzativo gli interventi legislativi succedutisi, nella materia, a partire dalla legge n.142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali.

---

[127] Sussistono casi in cui la normativa ha qualificato un determinato servizio come obbligatorio per l'ente locale (ad esempio il servizio di smaltimento rifiuti urbani ex articolo 3 del dpr 10.9.82 n.915), ma ciò non significa che, in assenza di competenza esclusiva riservata per legge, la gestione del servizio non possa essere affidata dall'ente pubblico ad altro soggetto.

Tale legge ha preso in considerazione i servizi pubblici degli enti locali, dettando in proposito specifiche disposizioni nel capo VII , intestato, appunto, ai servizi.

Al comma 1 dell'art. 22 è stabilito, in particolare, che i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, debbono provvedere alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Subito dopo, al comma 2, è sancito che "i servizi riservati in via esclusiva ai Comuni e alle Province siano stabiliti dalla legge".

Viene, così, riaffermata l'esigenza , in coerenza con l'art. 43 Cost., di individuare con legge quei servizi da riservare in via esclusiva alla gestione pubblica locale. Riserva, questa, che trae la sua giustificazione nei fini di utilità generale, con l'intento di sottrarre alla concorrenza dei privati quelle attività che la "voluntas legis" reputa debbano essere svolte solo da un ente pubblico.

Norme in tale senso non sono state però emanate, mentre la stessa legge n.142 ha circoscritto in cinque le forme con cui i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici (in economia, in concessione, a mezzo di istituzioni e aziende speciali nonché di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale).

2.4.3 La gestione dei servizi a mezzo di società di capitali: profili evolutivi.

Quanto alla formula societaria ,l'art. 2, comma 3 lettera e), della legge 142 del 1990 aveva previsto che le s.p.a. potessero essere costituite soltanto se "a prevalente capitale pubblico locale"[128].

Presto si è venuta però a creare una nuova tendenza, favorevole ad ammettere anche la partecipazione pubblica minoritaria. E' stato introdotto, quindi, nella legge 23 dicembre 1992, n.498, l'art. 12, il quale al comma 1 contiene una deroga espressa all'art. 22 della citata legge 142 del 1990, nel senso che per la costituzione delle s.p.a. per la gestione dei servizi pubblici non è più richiesto il "vincolo della proprietà maggioritaria" degli enti pubblici.

Non solo, ma ivi è prescritto che gli enti interessati devono provvedere alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedura di evidenza pubblica. Inoltre , l'atto costitutivo delle società deve prevedere l'obbligo dell'ente pubblico di nominare uno o più amministratori e sindaci.

Al comma 2 è contenuta una delega al Governo per l'emanazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge 498, di un decreto legislativo per la disciplina della materia; ed ivi sono indicati i relativi principi e criteri direttivi.

Il decreto legislativo che avrebbe dovuto disciplinare la materia in virtù della delega contenuta nel citato comma 2 dell'art. 12 della legge 498 non è stato mai emanato.

Scaduta perciò la delega, il legislatore ha in un certo senso posto rimedio con l'art. 4 del decreto-legge 31 gennaio 1995, n.26, come fissato dalla legge di conversione n.95 del 29 marzo dello stesso anno.

---

[128] A seguito della recente legge n.127 del 1997, che ha sostituito detto comma e), sono previste anche le società a responsabilità limitata.

Tale rimedio, però, non ha riguardato un rinnovo della delega scaduta, ma si è sostanziato in una norma delegificante la disciplina della materia, facendo rinvio ad un regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988,n.400, e ponendovi a base i principi ed i criteri contenuti nel comma 2 dell'art. 12 della più volte citata legge 498.

Il regolamento, che ai sensi dello stesso art. 4 del decreto-legge n.26, avrebbe dovuto essere adottato entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione n.95, vedeva la luce soltanto il 16 settembre 1996 con il numero 533, a termine largamente scaduto.

Dalla normativa in vigore risulta delineata una figura di società mista, chiamata a gestire il servizio pubblico, in relazione alla quale non si reputa possa sussistere un rapporto di concessione.

L'art. 22 della legge n.142. del 1990, sia pure limitatamente alle previste s.p.a , pone invero queste , in rapporto alla effettuanda scelta gestionale, in alternativa alle concessioni a terzi e, in prosieguo, la stessa legge n.498 del 1992 conferma implicitamente tale alternatività con riferimento alle società miste.

Ci si riferisce a tale ultimo proposito all'art. 12, comma 5, che pone, con specifico riferimento al soggetto chiamato a riscuotere le tariffe dei servizi pubblici, una netta distinzione tra gestione a mezzo di concessione e gestione a mezzo di società mista.

Anche la Corte di Cassazione , proprio con riferimento all'art. 22 della legge n.142 del 1990 , ha evidenziato come una volta deliberata la costituzione di una società per azioni per la gestione di un determinato servizio locale non necessiti un ulteriore provvedimento di concessione in senso tecnico, essendo conseguenziale l'affidamento diretto e privilegiato del servizio stesso alla società appositamente costituita, a seguito dell'opzione dell'ente. (cfr. Cass.SS.UU. n.4983 del 1995).

Il rapporto fra ente e privato è, poi , disciplinato dal contratto di società e dagli atti negoziali conseguenziali, cosicché appare ultroneo ricercare altre fonti del rapporto.

L'affidamento diretto alla società partecipata è quindi ammissibile, sia per la società a capitale prevalentemente pubblico sia per quella a capitale minoritario, e si concretizza deliberando ,con procedure di diritto pubblico, di avvalersi del modulo societario.

E' in tale ottica che il già citato regolamento approvato con il D.P.R. n.533 del 16 settembre 1996, ha previsto che il socio privato di maggioranza sia scelto dall'ente promotore mediante una procedura concorsuale ristretta, assimilata all'appalto concorso di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n.157.

Differente è il caso in cui la società mista intenda assumere la gestione di servizi di enti territoriali diversi da quelli partecipati o esercitare attività diverse da quelle di cui è originariamente affidataria, sebbene ricomprese nell'oggetto sociale.

In tali ipotesi, infatti , le società interessate, avvalendosi degli strumenti tipici dei soggetti privati ed essendo dotate di capacità analoghe a quelle proprie di questi ultimi, debbono conseguentemente partecipare a gare pubbliche di appalto per concorrere in posizione di parità con altri candidati.

Un cenno deve farsi anche alla recente legge n.127 del 1997, che all'art. 17, commi 51-61, disciplina in modo innovativo taluni ulteriori aspetti del fenomeno societario.

In particolare, per quanto attiene al settore dei servizi pubblici, meritano segnalazione: la prevista trasformazione delle aziende speciali con atto unilaterale con legittimazione dell'ente locale a restare, per non oltre due anni, azionista unico (comma 51);la possibilità di scissione di un ramo aziendale da destinare a società di nuova costituzione (comma 57); la sostituzione del testo di cui all'art. 22, comma 3 lettera e), della legge n.142 del 1990 (comma 58).

Con riferimento a tale ultimo comma, va evidenziato che la nuova formulazione della lettera e) fornisce legittimazione giuridica alla gestione dei servizi pubblici locali a mezzo di società a responsabilità limitata, sia essa costituita o partecipata.

Tale intervento normativo apporta, quindi, un assenso autorevole in favore dell'utilizzo - peraltro, già in atto - di tale formula, che aveva già trovato conferma sul piano dottrinale in base a una lettura analitica della stessa legge n.142 del 1990; legge, questa, nella quale in alcuni passi si faceva riferimento generico a società di capitali e non già "sic et simpliciter" a società per azioni.

Resta da valutare, quindi, se l'esplicito riconoscimento determinerà incrementi numerici nella relativa scelta. E' opportuno evidenziare, però, che la disposizione autorizzativa, mentre consacra definitivamente l'ingresso di tale figura, tuttavia la ancora all'esigenza di accertare l'opportunità, al pari delle s.p.a., di una partecipazione pluri soggettiva(pubblica o privata).

Pertanto, anche se ai sensi del decreto legislativo n.88 del 3.3.1993 , che ha recepito la direttiva 89/667/CEE, è stata ammessa la costituzione della s.r.l. con un unico socio, sembra permanere, invece, una preclusione nei casi in specie. E ciò, viene avvalorato anche dalla circostanza che il precedente comma 51, nel caso di trasformazioni aziendali, prevede la costituzione di una società per azioni , di cui l'ente locale può restare, sia pure temporaneamente, socio unico.

Sempre in relazione al predetto comma 58, è di non minore interesse la previsione che i servizi pubblici possano essere gestiti con s.p.a. o s.r.l., sia in considerazione della natura , sia (all'attualità) dell'ambito territoriale dell'erogando servizio.

Analizzando la portata della specifica disposizione, cosi' come sostituita, emerge, infatti, che alla condizione originariamente posta per l'attuazione delle società - già individuata dalla legge n.142 del 1990 nella natura del servizio - se ne aggiunge ora un'altra in funzione alternativa.

2.4.4 Società per azioni per la gestione dei servizi pubblici locali, partecipate dalla Gepi S.p.A.

Ai sensi art. 4, comma 6 e 7, del decreto legge n.26 in data 31.1.95, convertito con modificazioni dalla legge n.95 del 1995, è prevista la costituzione di società per azioni con la GEPI s.p.a. o, anche, l'adesione a società già partecipate da comuni e province, al fine di favorire l'occupazione o la rioccupazione di lavoratori.

Sotto tale profilo, quindi, l'intento di favorire l'occupazione o la rioccupazione dei lavoratori si coniuga con la pur prevalente funzione imprenditoriale e con il principio ispiratore della formula societaria a livello locale, tendente a perseguire l'efficienza e l'efficacia della gestione.

E' da rilevare inoltre che, come stabilito dal successivo comma 8, le partecipazioni azionarie detenute dalla GEPI s.p.a. nelle predette società devono essere cedute entro il termine di 5 anni mediante gara pubblica.

La temporaneità di detta partecipazione dovrebbe aprire la strada agli investitori privati, che potrebbero così intravedere - una volta condotta a regime l'iniziativa - convenienza al loro ingresso, nell'ottica positiva di una prevedibile remunerazione dei propri capitali.

Tale formula implica il coinvolgimento della GEPI nelle società miste non solo con capitale di rischio, ma anche con capacità di progettazione e di assistenza, di formazione del personale, di scelta delle opportunità di accesso a finanziamenti di particolare convenienza e con tutto il know-how nella gestione di piccole e medie imprese.

Al 30 giugno 1996 risultano operative 6 società e, precisamente, le seguenti, con i sottocitati partners:

Roma Multiservizi s.p.a Comune di Roma
Mercurio Service s.p.a. Comune di Cava dei Tirreni
Se.Ta S.p.A. Comune di Mercogliano
Brindisi Multiservizi s.p.a. Comune di Brindisi
Capri Ambiente s.p.a. Comune di Capri (Napoli)
Ischia Ambiente s.p.a. Comune di Ischia (Napoli)

Per completezza conoscitiva[129] si registra, comunque, che al 30.6.1996,è stata deliberata dal Consiglio di Amministrazione la costituzione di n.18 società miste, con un investimento di 16.846 milioni e l'impiego di 1.910 addetti.

Tenuto conto che, ad eccezione della Roma Multiservizi s.p.a., le altre società sono state costituite , per lo più, tra il 1995 e il 1996 o non sono del tutto operative, non è possibile per il momento ottenere un quadro significativo dei risultati di esercizio.

La nascita della Multiservizi s.p.a., invece, ha anticipato la previsione di cui al D.L. 29.3.95, n.95, e ha registrato negli anni 1994 e 1995 , alla chiusura di ciascun esercizio, utili pari a lire 322 milioni al 31.1.1994 e a lire 2.114 milioni al 31.12.1995.

Si osserva, però, al riguardo, che i positivi risultati ottenuti sono dovuti in gran parte alle agevolazioni sul costo del lavoro (sgravi previdenziali per le assunzioni dei lavoratori dalle liste di mobilità, dalla cassa integrazione straordinaria, e/o di disoccupati da più di 24 mesi) ed in parte alle agevolazioni fiscali che, tuttavia, cesseranno completamente , nel caso in specie, entro il 1997.

Sarà importante, quindi, valutare le ripercussioni future in rapporto al venire meno dei predetti benefici.

Solo allargando l'offerta dei servizi pubblici e ottimizzando l'organizzazione lavorativa sarà possibile porre un freno all'indiscusso calo degli utili per il venire meno degli sgravi, di cui fruiranno dette società all'atto della costituzione.

E' da sottolineare al riguardo che, stante la temporaneità della permanenza GEPI nelle società miste, il costante, buon andamento societario si pone come "conditio sine qua non" per il decollo di tali formule societarie, poiché è difficile ipotizzare che una società in perdita possa essere partecipata, in prosieguo, da investitori privati.

2.5 Il patrimonio immobiliare: profili di gestione

Per acquisire alcune prime informazioni di carattere generale, in vista di specifiche indagini sulla gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali, la Sezione ha av-

[129] Fonte : il laboratorio e quaderni Gepi.

viato una ricognizione riferita ai 14 comuni delle due classi demografiche superiori, e cioè con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Tra l'altro e, principalmente, con appositi questionari sono state chieste notizie su:

"redditi complessivi lordi ricavati" dai "beni immobili fruttiferi";

"spese complessive di gestione" sostenute, "comprese quelle di custodia e manutenzione ordinaria e straordinaria";

alienazioni effettuate.

Hanno risposto ai questionari i comuni di Torino, Milano, Genova, Venezia, Verona, Bologna, Firenze e Napoli.

I comuni di Trieste, Roma, Bari, Palermo, Catania e Messina non hanno invece trasmesso le informazioni richieste.

TORINO

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 per 20.324 milioni da 10.412 abitazioni civili, 8.614 milioni da 1.613 immobili utilizzati per esercizi commerciali, 233 milioni da 142 immobili utilizzati da "associazioni", 583 milioni da 334 terreni; in totale, 29.754 milioni da 12.501 beni. Per il 1994, sono invece indicati redditi per 25.298 milioni da 12.469 beni. I dati sulle effettive riscossioni risultano lievemente diversi: 30.139 milioni nel 1995 e 25.508 milioni nel 1994.

Il comune precisa che "è stato adottato un regolamento per le associazioni" e che vengono applicati "il canone di mercato valutato dagli uffici tecnici per le locazioni commerciali, l'equo canone per le locazioni abitative ed il canone sociale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

Peraltro, non risulta se oltre ai 12.501 beni sopra elencati vi siano altri immobili "fruttiferi" che in concreto non producano reddito. Viene, infatti, indicato per il 1995 un "numero complessivo" di "beni immobili fruttiferi" di 896, che chiaramente va in realtà riferito ad interi edifici o comunque a complessi di immobili.

B) Sono indicate spese di gestione per 18.412 milioni nel 1995. E per 23.573 milioni nel 1994.

C) Dalle alienazioni nel 1995 di 183 immobili, inventariati per 1.229 milioni, risultano ricavati 6.153 milioni. Nel 1994 erano stati invece ricavati 9.292 milioni dalla vendita di 171 immobili inventariati per 1.032 milioni. Sono previste 12 alienazioni per finanziare la realizzazione di "infrastrutture pubbliche".

MILANO

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 per 24.413 milioni da 9.718 abitazioni civili, 12.154 milioni da 500 esercizi commerciali, 4.500 milioni da 290 uffici, 2.500 milioni da 200 "spazi M.M.", 1.000 milioni da 168 laboratori artigianali, 330 milioni da 100 box, 300 milioni da 6 autorimesse, 200 milioni da 70 depositi, 87 milioni da terreni agricoli (di numero imprecisato), 16 milioni da una struttura di tipo alberghiero; in totale, 45.500 milioni da 11.053 immobili (oltre ai terreni). Per le menzionate 9.718 abitazioni civili, è precisato che 7.170 sono utilizzate con applicazione dell'"equo canone", mentre le altre sono disciplinate da una non meglio individuata "legge regionale".

I redditi dichiarati per le varie tipologie di immobili, non comparabili con i frammentari dati inviati per il 1994, risultano superiori ai "redditi complessivi lordi ri-

scossi" nel 1995, che il comune indica in 37.832 milioni. Nel 1994, sarebbero stati invece riscossi 35.787 milioni.

Anche per il comune di Milano, non è possibile quantificare il patrimonio immobiliare fruttifero eventualmente inutilizzato: il "numero complessivo dei beni immobili fruttiferi", indicato in 501, corrisponde infatti "al numero di schede d'inventario" e viene precisato che "una scheda può riguardare sia una porzione d'immobile, sia un intero complesso immobiliare".

B) Sono indicate spese di gestione, ivi comprese le spese "generali" e quelle "di riscaldamento", per 9.837 milioni nel 1995. E per 10.508 milioni nel 1994.

C) Risultano indicati ricavi di 1.100 milioni nel 1995 e di 225 milioni nel 1994, dalle alienazioni, rispettivamente, di 3 e 5 beni dei quali non viene precisato il valore d'inventario.

GENOVA

A) . Con espresso riferimento a quanto "accertato", sono dichiarati redditi nel 1995 per 5.238 milioni da 3.997 abitazioni gestite dal comune, 4.209 milioni da 5.086 beni gestiti dall'I.A.C.P. (di cui 4.391 ad uso abitativo)[130], 9.272 milioni da 1.864 immobili ad uso non abitativo gestiti dal comune; in totale, 18.719 milioni per 10.947 beni. Per il 1994 risultano "accertati" redditi per 15.401 milioni da 10.304 beni. Le riscossioni dovrebbero essere invece molto minori e pari, secondo quanto dichiarato dal comune, a 11.396 milioni nel 1995 ed a 9.506 milioni nel 1994.

Viene precisato che "per tutti gli alloggi appartenenti al patrimonio storico si applica dal 1993 la l. 392/78" sull'equo canone; che "per il patrimonio non abitativo il canone commerciale è in atto dall'aprile 1993"; che "dal 24/10/96 è entrato in vigore il regolamento sulla disciplina dell'applicazione di canoni ridotti in favore di enti e associazioni che svolgono attività di interesse collettivo approvato con deliberazione C.C. 179/16.9.96 ai sensi del quale il servizio sta procedendo alla regolarizzazione dei relativi contratti".

I menzionati redditi conseguiti nel 1995 per le varie tipologie di beni si riferiscono come si è detto a 10.947 beni in tutto, mentre il comune indica come "beni immobili fruttiferi" 11.665 "unità immobiliari d'uso civile".

B) Risultano spese di gestione nel 1995 ("esclusi i costi indiretti quali personale, assicurazione, ecc.") per 26.425 milioni. Per il 1994, erano stati indicati 7.881 milioni. Peraltro, per il 1995 viene fatto anche riferimento ad un "accertato" di 2.507 milioni per "recupero spese di amministrazione sia per il patrimonio abitativo che non abitativo".

C) Dalle alienazioni di 61 immobili, inventariati prima dell'attuale revisione e informatizzazione della consistenza patrimoniale" per 1.624 milioni, sono stati ricavati 7.447 milioni "in c/competenza es. 1995". In "c/competenza" 1994, i ricavi da alienazioni erano stati pari a 10.494 milioni.

Viene precisato che è stato deliberato un "piano di vendita" di 2.722 "unità abitative e relative pertinenze, nonché locali ad uso diverso da abitazione": nel 1994, "è stato approvato un primo lotto di vendita di n. 386 alloggi e relative pertinenze".

---

[130] Il comune ha dichiarato "il passaggio del patrimonio E.R.P. alla gestione dello I.A.C.P. dal 1.1.1994. La convenzione prevede l'accredito al comune dei canoni depurati delle spese di gestione". E' inoltre precisato che "l'istituto ha una contabilità unica" per "l'accertato abitativo e non abitativo".

VENEZIA

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 di 7.356 milioni per 4.007 abitazioni civili, 458 milioni per 38 uffici, 234 milioni per 55 esercizi commerciali, 16 milioni per terreni ("111.859 mq."), 6 milioni per una struttura di tipo alberghiero, 301 milioni per 88 "altri beni"; in totale, 8.371 milioni da 4.189 beni. Per il 1994, risultano indicati 7.140 milioni da 4.672 beni (ma per lo stesso 1994 si fa anche riferimento a redditi "riscossi" per 7.279 milioni).

E' precisato che "ai beni adibiti ad uso abitazione non viene applicata la legge sull'equo canone n. 392/78 bensì la legge regionale n. 10 del 1996" - per il 1994 era stata indicata "la legge regionale n. 19 del 1990" - e che "la legge n. 392/78 viene applicata alle locazioni ad uso non residenziale".

Va evidenziato che i sopra elencati redditi per il 1995 vengono riferiti come si è detto a 4.189 beni (e a terreni per 111.859 mq.), mentre i "beni immobili fruttiferi" sono quantificati dal comune in 6.142 "unità immobiliari" (e 8.844.035 mq. di "terreni").

B) Risultano spese di gestione nel 1995 per 33.311 milioni, e precisamente 130 milioni per "manutenzione ordinaria", 30.734 milioni per "manutenzione straordinaria", 1.433 milioni per "personale casa" e 1.014 milioni per "personale patrimonio". Per il 1994, sono indicate spese per 25.979 milioni.

C) Non sono menzionate alienazioni per il biennio 1994-1995, ma viene prevista la vendita di 10 immobili.

VERONA

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 per 10.725 milioni da 4.637 abitazioni civili, 1.835 milioni da 179 esercizi commerciali, 215 milioni da 43 uffici, 106 milioni da 18 terreni, 60 milioni da 7 fabbricati rurali, 65 milioni da 105 "altri beni"; in totale, 13.006 milioni. Per il 1994, risultano elencati redditi per 12.785 milioni (ma per lo stesso 1994 si fa anche menzione di redditi "riscossi" lievemente superiori: 12.848 milioni).

Viene precisato "che proprio nel 1995 è iniziata un'attività intensa di recupero di canoni arretrati, di aumento degli stessi ed anche un'attività di alienazione di appartamenti agli inquilini. Queste operazioni non hanno dato ancora visibili frutti, tuttavia i dati del 1996 già preannunciano ad esempio l'incremento di 1.500.000.000 solo per i beni del patrimonio indisponibile".

Va rilevato che sia per il 1995 sia per il 1994 i sopra indicati redditi vengono riferiti a 4.989 beni, a fronte di un "numero complessivo di beni immobili fruttiferi" indicato in 5.257.

B) Risultano spese di gestione pari a 3.060 milioni per abitazioni civili, 75 milioni per esercizi commerciali, 27 milioni per uffici, 120 milioni per terreni agricoli; in totale, 3.282 milioni. Nel 1994 erano state spesi 3.772 milioni.

C) Non vengono dichiarate alienazioni nel 1995, ma viene precisato che "sono iniziate operazioni di vendita di alloggi agli inquilini che non sono state ancora portate a termine". Nel 1994, erano stati invece alienati 6 immobili, inventariati per 1.822 milioni, con un ricavo di 2.087 milioni. E' prevista l'alienazione di altri 7 immobili.

Il comune lamenta di non poter vendere beni "gravati dal vincolo della legge 1089/39", che risultano "abbandonati da anni" e per i quali l'amministrazione "non ha le risorse finanziarie necessarie al loro restauro".

BOLOGNA

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 per 10.632 milioni da 5.370 abitazioni civili, 6.746 milioni da 510 esercizi commerciali, 146 milioni da 415 terreni agricoli, 64 milioni da 10 strutture recettive (foresterie o alberghi), 9.097 milioni da 33 "altri beni"; in totale, 26.685 milioni da 6.338 beni, con riferimento allo stesso numero di beni. Per il 1994 sono stati indicati redditi per 22.702 milioni, con riferimento allo stesso numero di beni.

Viene precisato che "agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica-ERP è applicato il canone previsto dalle disposizioni regionali vigenti; agli alloggi non ERP è applicato il canone risultante dal capo I della l.392/78 (l'equo canone)".

B) Sono indicate spese di gestione nel 1995 pari a 685 milioni per le abitazioni, 565 milioni per gli esercizi, 22 milioni per gli "altri beni": in totale, 1.272 milioni. Per il 1994 risultano, invece, spese più rilevanti: 9.754 milioni.

C) Dalle alienazioni di 20 immobili inventariati per 549 milioni, sono stati ricavati 15.926 milioni nel 1995. Nel 1994 risultano, invece, venduti 26 immobili inventariati per 2.944 milioni, con un ingente ricavo di 57.795 milioni ("al netto degli oneri fiscali"). Sono previste altre 29 alienazioni.

FIRENZE

A) Sono dichiarate riscossioni di redditi nel 1995 per 8.031 milioni da 3.919 abitazioni civili, 10.773 milioni da 468 "negozi e laboratori artigianali, magazzini, locali utilizzati da privati, purché fruttiferi, impianti sportivi concessi a privati ecc.", 20 milioni da 13 uffici ("compresi studi artistici"), 239 milioni da 875 terreni agricoli, 135 milioni da 148 "altri beni"; in totale; 19.198 milioni da 5.423 beni. Per il 1994 risultano indicati redditi per 17.236 milioni da 5.460 beni.

Con riferimento all'"utilizzazione da parte di terzi del patrimonio disponibile e indisponibile", viene precisato che "fin dal gennaio 1987 tutte le nuove posizioni e gli eventuali rinnovi vengono effettuati a canone di mercato", con l'"unica eccezione " delle "riduzioni accordate ad enti o associazioni senza finalità di lucro".

Inoltre, è precisato che con ordinanza del 19.10.1996 "il dirigente del corpo della polizia municipale" è stato incaricato di "effettuare una verifica amministrativa sull'operato del concessionario ruoli nei casi in cui abbia dichiarato l'irreperibilità o infruttuosa esecuzione del recupero entrate patrimoniali"

B) Per il 1995, sono indicate spese di gestione per le abitazioni civili pari a 3.122 milioni. Nel 1994 le spese per le abitazioni civili erano pari a 2.377 milioni. Peraltro,da una nota del 30.12.1996 - allegata alla risposta del comune - risultano sostenute anche, nel 1995, spese di manutenzione ordinaria e straordinaria pari a 912 milioni per "foresterie, albergo popolare, colonie, strutture sociali e ricettive",nonchè pari a 947 milioni per "immobili redditizi" e per "teatri, aree espositive, manifestazioni folcloristiche etc." Similmente, anche per il 1994 sono promiscuamente indicate ulteriori spese di "manutenzione" di diversa natura.

C) Per il 1995, sono indicate alienazioni per 4 immobili, con un ricavo di 373 milioni. Non risultano vendite nel 1994. E' prevista l'alienazione di 2.702 "alloggi di edilizia residenziale pubblica."

NAPOLI

I dati pervenuti alla sezione provengono dalla "società ER, concessionaria del comune di Napoli per la gestione del patrimonio immobiliare" e risultano largamente incompleti.

A) Sono dichiarati redditi nel 1995 "consuntivati" per 23.262 milioni da 21.712 abitazioni civili, 5.802 milioni da 2.441 esercizi commerciali, 710 milioni da 185 uffici, 45 milioni da 267 terreni agricoli, 1 milione da 2 torri, 988 milioni da 782 "altri beni"; in totale, 30.808 milioni. Quest'importo risulta molto superiore al totale dei "redditi complessivi lordi riscossi" nel 1995, che il comune indica in 19.291 milioni. Nel 1994 sarebbero stati, invece, riscossi 19.772 milioni.

B) Risultano spese di gestione pari a 14.326 milioni per le abitazioni, 2.490 milioni per gli esercizi commerciali, 149 milioni per gli uffici, 4 milioni per i terreni, 559 milioni per gli "altri beni"; in totale, 17.528 milioni. Viene, peraltro, precisato che gli importi sono stati determinati "ripartendo le spese di ciascun capitolo di bilancio, a seconda dei casi, in proporzione del numero dei beni o del reddito di ogni tipologia di immobili"; che le spese sono state in parte "assunte al netto dalla quota di esse recuperabile dall'utenza"; che infine dalla società concessionaria non sono conosciute le "spese sostenute per la custodia".

C) La società concessionaria afferma anche di non essere a conoscenza di "eventuali alienazioni di immobili comunali" nel 1995.

E' da rilevare che risultano instaurate dal comune di Napoli ben 1.062 vertenze legali, "in relazione alla proprietà o all'uso dei beni patrimoniali fruttiferi".

Considerazioni

L'ambito della prima ricognizione esperita non consente, per i suoi riscontrati limiti, particolari considerazioni.

Peraltro, può essere rilevato che l'omissione delle pur doverose risposte, da parte di 6 comuni (v. *supra*), non solo costituisce un comportamento non corretto sul piano dei rapporti istituzionali, ma soprattutto induce a non escludere la possibilità di disfunzioni di rilievo. Le informazioni richieste riguardavano, infatti, anche dati che in realtà sono necessari per le stesse amministrazioni, ai fini di un'attenta programmazione di bilancio e di un'adeguata amministrazione del patrimonio.

Inoltre, le stesse risposte pervenute si presentano a volte incomplete ed imprecise ed inducono, pertanto, ad ipotizzare gestioni del patrimonio non sempre ordinate.

Al riguardo, valga anche quanto considerato nella parte I, capitolo 1.4, circa i rilevati ritardi e le difficoltà della prescritta ricostruzione degli inventari.

A) I redditi dichiarati per il 1995 risultano per lo più apprezzabilmente superiori a quelli del 1994. Costituiscono eccezioni Napoli, che indica una diminuzione dei redditi e Verona, per la quale l'aumento dei redditi nel 1995 è stato assai modesto.

Almeno per Napoli, i redditi indicati sembrano *prima facie* non adeguati all'entità dei beni; per le 21.712 abitazioni civili risulta, infatti, un reddito medio lordo che corrisponde in sostanza ad un canone mensile di circa.89.000 lire e le effettive riscossioni sono state anche molto minori.

B) Le spese di gestione variano in misura rilevante da comune a comune e talora per una stessa amministrazione da anno ad anno.

Va segnalato che per il comune di Bologna le spese sostenute nel 1995 risultano particolarmente contenute: appena il 4,75% circa dei redditi.

Per il comune di Genova, le spese del 1995 sono state, invece, molto superiori ai redditi. Per il comune di Venezia, risultano molto superiori ai redditi non solo le spese di gestione del 1995, ma anche quelle del 1994.

C) Anche i dati sulle alienazioni variano molto da comune a comune.

In particolare, a fronte di consistenti ricavi che sembrano evidenziare un certo dinamismo da parte delle amministrazioni - ad esempio il comune di Bologna ha ricavato 15.926 milioni per il 1995 e 57.795 milioni per il 1994 - risultano anche mancanze assolute o quasi assolute di alienazioni, che potrebbero risultare non sempre giustificate.

2.6 Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La legge 29 dicembre 1993, n. 580 ha provveduto al riordinamento delle Camere di commercio ed ha anche recepito e adeguato le innovazioni, introdotte in via generale dal decreto legislativo n.29 del 1993, alle specifiche esigenze delle Camere.

Come è stato rilevato nella precedente relazione, sono state disposte fondamentali innovazioni del loro assetto istituzionale ed organizzativo (adozione statuti, elezione organi amministrativi, revisione controlli) che accentuano l'autonomia delle Camere e contestualmente riducono una serie di poteri e di controlli esercitati dall'Amministrazione centrale sulle stesse.

Due sono le direttrici attraverso cui passa lo sviluppo dell'autonomia delle Camere e della loro capacità di misurarsi in modo nuovo con la realtà socio-economica.

Innanzitutto quella dell'autofinanziamento, per cui la gestione delle entrate costituisce un importante momento di verifica dell'attuazione della riforma del sistema camerale.

La seconda si lega alla capacità delle Camere di recepire le esigenze di regolazione espressa dagli attori che operano sul mercato e di farsene interpreti intervenendo in tema di contratti tipo, commissioni arbitrali e di controllo sulla presenza di clausole inique nei contratti (art.2, 4° comma l.n.580).

La ricognizione di quanto concretamente realizzato finora costituisce un'utile verifica dell'efficacia della riforma delle Camere.

Di ciò ha in particolare tenuto conto il primo programma di controllo selettivo sulle gestioni delle Camere di commercio che è stato definito in adunanza plenaria da questa Sezione, integrata dai rappresentanti delle Sezioni e Delegazioni regionali del controllo (deliberazioni nn. 8 e 10 del 1996).

Sono stati prescelti, per prime rilevazioni ed analisi, profili finanziari e gestionali attinenti: agli accertamenti e alle riscossioni del "diritto annuale"; all'attivazione di nuove funzioni attribuite alle Camere di commercio dall'art. 2, 4° comma, della l.n. 580 del 1993; alle contribuzioni delle Camere nei confronti delle aziende speciali.

Le analisi che seguono sono state effettuate sulla base dell'esame dei conti consuntivi dell' esercizio 1995, trasmessi da 96 Camere (su 102) e dalle risposte che hanno dato ad appositi questionari 94 dei 102 enti interpellati.

2.6.1 Gestione delle entrate

L'attuale sistema finanziario, coerente allo sviluppo dell'autonomia delle Camere, si basa principalmente sulle entrate derivanti dai diritti "propri",[131] mentre i trasferimenti dallo Stato si sono progressivamente ridotti sino a rivestire un ruolo del tutto marginale.

I dati elaborati dall'Unioncamere nel "rapporto sul sistema Camerale 1996" mostrano l'andamento, nel triennio 1993 - 1995, delle singole voci di entrata considerate in termini di percentuale sull'intero comparto.

Entrate delle Camere di commercio negli anni 1993 - 1995

Anno	Diritto Annuale (1)	Diritti di Segreteria (2)	Trasferimenti (3)	Altre Entrate (4)	Totale
1993	66,8	10,4	8,9	13,9	100,00
1994	66,4	10,5	7,2	15,9	100,00
1995	71,4	10,8	3,8	14,0	100,00

Legenda: (1) capitolo 2001 del bilanci (2) comprende i capitoli 2002 (diritti di segreteria), 2003 (diritti fissi per la pubblicazione degli atti nel Busarl,) 2004 (diritti della borsa valori) e 2005 (diritti delle borse merci); (3) comprende i capitoli 3001 (trasferimenti dallo Stato in sostituzione dei tributi soppressi), 3002 (altri eventuali trasferimenti dallo Stato) e 3003 (trasferimenti dalle regioni e da altri enti); (4) comprende i capitoli 2006 (oblazioni extra giudiziari) e 3005 (contributi volontari) nonché il totale della categoria 4 (redditi patrimoniali e proventi diversi) e totale della categoria 5 (concorsi rimborsi e recuperi).

Il diritto annuale nel 1995 ha raggiunto il 71,4% del complesso delle voci di entrata considerate. Le entrate derivanti dai diritti di segreteria sono nel tempo sostanzialmente stabili, i trasferimenti dallo Stato sono, come previsto, progressivamente diminuiti e il totale delle altre entrate che comprende complessivamente tutte le altre voci del titolo II è nel 1995 diminuito.

La lettura di questi dati indica quanto sia difficile riequilibrare, tra le diverse componenti delle voci di entrata, il recupero della diminuzione dei trasferimenti statali. Infatti, tale diminuzione appare compensata esclusivamente attraverso un aumento del diritto annuale, a fronte di una sostanziale stabilità delle altre voci. La stessa voce costi-

[131] La cat.2, del titolo I denominata "diritti" è costituita dalle seguenti voci:

- **diritto annuale**, onere (la legge istitutiva non ne indica la natura) posto a carico di ogni impresa iscritta o annotata nei registri tenuti dalle Camere di commercio;
- **diritti di segreteria**, tariffa che gli utenti corrispondono - per lo più all'atto della resa del servizio - quale corrispettivo di un servizio a domanda (certificazione, visura, iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti dalle Camere in base alle leggi vigenti;
- **diritti fissi**, corrispettivo per atti da pubblicare nel Bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata(B.U.S.A.R.L.);
- **altre entrate** (residuali) sono rappresentate dai capp. 2004 (diritti delle borse valori), 2005 (diritti delle borse merci), 2006 (oblazioni extra-giudiziali).

tuita da "altre entrate", che avrebbe potuto costituire fonte di recupero di risorse, nel 1995 risulta diminuita rispetto agli anni precedenti.

Dall'analisi dei 96 conti consuntivi pervenuti, risulta che nel 1995 gli accertamenti in conto competenza delle entrate derivanti da "diritti" (titolo I ctg.2) sono ammontati 1.218,8 a miliardi.

Di questi, 1.044,2 miliardi sono rappresentati dal diritto annuale (pari all'85,68%); 101,6 miliardi sono derivati dai diritti di segreteria (pari all'8,34%); 54,9 miliardi sono costituiti dai diritti fissi (Busarl - pari al 4,51%) e i rimanenti di 17,9 miliardi da altre entrate (pari all'1,47%).

Nella seguente tabella viene esposto, per area geografica, il rapporto di composizione delle succitate voci riferite al titolo I, ctg,2, in termini percentuali.

Entrate delle Camere derivanti da diritti: composizione

Area geografica	Diritto annuale	Diritti di segreteria	Diritti fissi (Busarl)	Altre entrate	TOTALE
Nord-Ovest	85,63	8,14	5,06	1,17	100
Nord-Est	85,63	9,17	4,46	0,74	100
Centro	86,19	7,37	4,93	1,51	100
Sud	86,60	8,44	3,63	1,33	100
Isole	82,92	9,49	2,76	4,83	100
MEDIA	85,68	8,34	4,51	1,47	100

Per il diritto annuale, nelle diverse aree geografiche, si rilevano, in termini di accertamenti, scostamenti minimi rispetto alla media del comparto.

Solo nelle isole tale voce rappresenta meno dell'83%, mentre i diritti di segreteria mostrano una percentuale in media più alta nelle isole rispetto a quella espressa nelle altre aree geografiche.

Come è noto, uno dei parametri, a cui si attiene il Ministro del Tesoro, su proposta del Ministro dell'Industria, per determinare la misura del diritto annuale posto a carico delle imprese, è rappresentato dalla individuazione del fabbisogno finanziario necessario per l'espletamento dei servizi che il sistema delle Camere è tenuto a fornire sull'intero territorio nazionale (art.18 legge n. 580/1993)

Sotto questo profilo risulta utile esporre, in termini percentuali ed aggregati per regioni, i dati sulle riscossioni nel 1995 del diritto annuale e dei diritti di segreteria, avvertendo che sul punto si tornerà in sede di esame del fenomeno della morosità.

Entrate delle Camere derivanti dal diritto annuale e dai diritti di segreteria: Tasso di realizzazione.

REGIONE	DIRITTO ANNUALE	DIRITTI DI SEGRETERIA
PIEMONTE	83,61	92,30
LOMBARDIA	90,08	95,48
LIGURIA	88,92	91,80
TRENTINO ALTO ADIGE	93,68	96,57
VENETO	90,47	93,70
FRIULI VENEZIA GIULIA	91,16	97,02
EMILIA ROMAGNA	91,26	91,63
TOSCANA	83,69	94,16
UMBRIA	97,27	93,80
MARCHE	91,71	95,32
LAZIO	81,54	90,16
ABRUZZO	71,94	91,93
MOLISE	63,95	84,58
CAMPANIA	59,72	93,22
PUGLIA	83,30	91,32
BASILICATA	74,76	95,12
CALABRIA	56,65	91,36
SICILIA	65,22	94,26
SARDEGNA	73,27	85,88
MEDIA	83,19	93,25

Dai dati esposti nella tabella risulta che il tasso di realizzazione, su base nazionale, del diritto annuale si attesta mediamente intorno all'83% mente quello dei diritti di segreteria è di poco superiore al 93%.

Il tasso di realizzazione del diritto di segreteria mostra un andamento relativamente omogeneo su tutto il territorio. Le percentuali più alte sono raggiunte dalle Camere del Friuli-Venezia Giulia e da quelle del Trentino- Alto Adige (97,02% e 96,%), mentre le Camere del Molise e della Sardegna non raggiungono il 90%.

Il tasso di realizzazione del diritto annuale mostra invece un andamento su base regionale molto differenziato e con scostamenti notevoli dal dato medio nazionale.

In particolare si osserva che in alcune regioni il tasso di realizzazione del diritto annuale supera il 90%: tra esse rientrano l'Umbria (97,27%) il Trentino- Alto Adige (93,68%), l'Emilia Romagna (91,96), il Friuli-Venezia Giulia (91,16%) le Marche (91,71%) e il Veneto (90,47%) e la Lombardia (90,08%).

Le regioni che presentano maggiori difficoltà nella riscossione del diritto in esame sono la Calabria (56,65%) la Campania (59,72%) il Molise (63,93%) e la Sicilia (65,22%).

Come è stato già evidenziato, sulla base degli esaminati conti consuntivi, nel 1995 gli accertamenti dell'entrata derivante dal diritto annuale sono ammontati a 1.044,2 miliardi. Le riscossioni in conto competenza sono state pari a 868,6 miliardi. La diffe-

renza di 175,5 miliardi ha formato i residui di nuova costituzione, i quali si sono aggiunti a quelli non riscossi degli esercizi precedenti (189 miliardi).

Pertanto, a fine esercizio i residui totali attinenti al "diritto annuale" ammontano a 364,8 miliardi.

Il tasso medio di realizzazione del diritto annuale si attesta quindi all'83,2% (riscossioni c/competenza : accertamenti c/competenza), mentre quello di smaltimento dei residui (rapporto tra riscossione c/r e accertamento c/r) è pari al 32,55%.

Nella sottostante tabella, i suddetti dati vengono ulteriormente disaggregati in rapporto all'area geografica.

(dati in miliardi di lire)

AREE GEOGRAFICHE	ACCERTAMENTI C/COMPETENZA	RISCOSSIONI C/COMPETENZA	RESIDUI C/COMPETENZA	ACCERTAMENTI C/RESIDUI	RISCOSSIONI C/RESIDUI	RESIDUI C/RESIDUI	RESIDUI A FINE ESERCIZIO	TASSO DI REALIZZAZIONE (RISC. C/C : ACC. C/C)	TASSO DI SMALTIMENTO RESIDUI (RISC. C/R : ACC. C/R)
NORD OCC.	342,1	302,2	39,8	60,3	18,9	41,4	81,3	88,34%	31,38%
NORD ORIEN	228,7	208,4	20,3	21,9	15,3	6,6	26,9	91,11%	69,81%
CENTRO	239,6	202,5	37	40,2	13,7	26,4	63,5	84,52%	34,21%
SUD	151,9	100,2	51,7	96,3	28,2	68	119,8	65,93%	29,31%
ISOLE	81,6	55,2	26,4	61,7	15	46,6	73,1	67,59%	24,42%
TOT. NAZIONALE	1044,2	868,6	175,5	280,6	91,3	189,2	364,8	83,19%	32,65%

Dall'analisi del prospetto emerge una generalizzata e cospicua entità dei residui totali. Il tasso di smaltimento di quest'ultimi appare considerevolmente più alto (69,81%) nell'area nord-orientale, mentre quello più basso si riscontra nelle isole (24,42 %); comunque tale dato - pur differenziandosi da un'area all'altra - rimane tendenzialmente basso.

Ne consegue, a prescindere dalle situazioni di morosità che verranno in prosieguo esaminate, una certa inadeguatezza degli attuali meccanismi che regolano la riscossione del diritto annuale.

Gli accertamenti complessivi delle entrate tributarie (titolo I, ctg. 1^ e 2^) ammontano a 1.218,8 miliardi, mentre quelli relativi alle entrate extra-tributarie (titolo II) ammontano a 280,6 miliardi per un totale complessivo di 1.499,4 miliardi; di questi 89,5 miliardi sono costituiti dalla ctg.3^ "contributi e trasferimenti"[132]. A proposito di questi ultimi, vedasi anche la seguente tabella in cui è espressa, in termini percentuali, la loro incidenza sul totale dei titoli I e II.

[132] Il titolo I è costituito dalla categoria 1^ (imposte) e dalla categoria 2^ (diritti).
Il titolo II è costituito dalla categoria 3^ (contributi e trasferimenti), dalla categoria 4^(redditi patrimoniali e proventi diversi), categoria 5^ (concorsi, rimborsi e recuperi).

Entrate tributarie ed extra-tributarie: incidenza cat. 3, tit.II (contributi e trasferimenti) sul totale dei titoli I e II

AREA GEOGRAFICA	ACCERTAMENTI C./COMPETENZA	RISCOSSIONI C./COMPETENZA
NORD-OCCIDENTALE	4,9	1,68
NORD-ORIENTALE	6,34	2,19
CENTRO	4,52	2,01
SUD	5,46	2,13
ISOLE	13,83	7,92
MEDIA	5,97	2,38

L'incidenza media degli accertamenti di tale minore voce non raggiunge neanche il 6% del totale delle entrate camerali correnti; solo nelle isole essa supera il 13%.

Se tale voce viene considerata in fase di riscossione, non raggiunge neanche il 3% mentre nelle isole risulta superiore (7,92%).

La bassa incidenza, che mediamente rappresenta la voce esaminata, conferma l'avvenuta mutazione nell'assetto del sistema finanziario delle Camere a favore delle entrate proprie.

Saldi di bilancio.

Nella seguente tabella vengono evidenziati i risultati finali delle singole gestioni con riferimento alla situazione economica (di competenza e di cassa) e al risultato di amministrazione:

REGIONE	ENTE	SITUAZIONE ECONOMICA DI COMPETENZA	SITUAZIONE ECONOMICA DI CASSA	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE
PIEMONTE	ALESSANDRIA	1.586.991.927	881.894.908	3.959.400.001
PIEMONTE	ASTI	40.216.443	-1.106.045.126	2.749.303.107
PIEMONTE	BIELLA	1.556.009.128	-574.384.265	1.705.321.642
PIEMONTE	CUNEO	-28.773.393	1.262.515.205	1.911.130.783
PIEMONTE	NOVARA	447.313.951	73.304.856	2.558.616.898
PIEMONTE	TORINO	2.950.382.251	4.876.694.813	33.502.223.039
PIEMONTE	VERBANO CUSIO OSSOLA	1.921.985.136	933.018.898	2.644.440.839
PIEMONTE	VERCELLI	-1.701.735.739	-949.726.367	1.992.758.545
LOMBARDIA	BERGAMO	5.010.300.297	7.011.807.488	17.663.433.380
LOMBARDIA	BRESCIA	-3.942.744.651	4.652.149.843	13.952.086.750
LOMBARDIA	COMO	492.031.833	1.201.653.459	7.687.633.812
LOMBARDIA	CREMONA	-952.683.086	-1.093.718.256	1.363.098.075
LOMBARDIA	LECCO	854.225.797	628.155.856	2.949.306.431
LOMBARDIA	LODI	1.704.786.546	1.045.542.693	4.365.218.478
LOMBARDIA	MANTOVA	-60.644.741	-1.205.596.775	3.088.306.947
LOMBARDIA	MILANO	13.741.489.376	6.961.906.208	56.350.545.199
LOMBARDIA	PAVIA	-395.149.480	-1.866.697.869	4.525.261.996
LOMBARDIA	VARESE	1.144.255.236	4.939.692.579	18.601.466.230
LIGURIA	GENOVA	-3.068.947.649	-3.593.913.489	19.541.346.612
LIGURIA	IMPERIA	-97.014.923	-327.842.663	4.118.139.970
LIGURIA	LA SPEZIA	37.727.604	-458.076.178	707.970.204
LIGURIA	SAVONA	-686.829.185	1.391.039.362	865.286.921
TRENTINO A.ADIGE	BOLZANO	490.315.795	705.789.804	2.364.459.047
TRENTINO A.ADIGE	TRENTO	2.436.264.486	1.451.285.209	6.204.039.509
VENETO	BELLUNO	-672.877.423	-6.377.286	3.025.363.827
VENETO	PADOVA	2.057.332.428	1.606.549.377	29.313.655.678
VENETO	ROVIGO	536.484.804	-91.681.318	446.827.949
VENETO	TREVISO	2.979.906.179	7.631.417.871	22.078.653.587
VENETO	VENEZIA	2.559.533.890	3.381.871.745	15.921.699.004
VENETO	VERONA	4.905.927.627	5.679.799.170	10.206.627.533
VENETO	VICENZA	974.386.356	2.941.670.167	4.646.820.024
FRIULI V. GIULIA	GORIZIA	354.709.475	1.909.591.596	4.210.701.942
FRIULI V. GIULIA	PORDENONE	1.409.787	966.788.578	4.344.380.908
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	-1.026.690.504	-500.893.054	7.928.922.670
FRIULI V. GIULIA	UDINE	1.012.128.427	869.202.502	3.972.636.660
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	4.369.475.356	5.941.330.311	23.722.332.747
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	-950.279.103	-522.123.321	4.146.731.887
EMILIA ROMAGNA	FORLI'	2.798.749.993	1.661.521.496	2.916.649.197
EMILIA ROMAGNA	MODENA	-205.024.700	988.997.097	9.805.212.413
EMILIA ROMAGNA	PARMA	-1.423.307.858	-1.246.206.120	3.903.213.119
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	-323.791.606	447.244.489	1.092.733.600
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	-229.564.729	-175.140.150	2 237.387.390
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	1.109.933.313	1.094.267.477	6.500.894.268
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	1.014.010.198	2.330.952.489	3.900.862.182
TOSCANA	AREZZO	-876.529.004	-49.020.945	4.120.991.099
TOSCANA	FIRENZE	-1.923.427.975	8.167.631.258	18.239.972.040
TOSCANA	GROSSETO	-377.927.097	1.114.880	4.166.596.854
TOSCANA	LIVORNO	10.775.858.034	-504.780.033	1.952.659.575
TOSCANA	LUCCA	-660.094.482	551.182.650	494.456.016
TOSCANA	MASSA CARRARA	480.275.014	-35.138.298	2.265.590.889
TOSCANA	PISA	-1.357.661.712	-1.243.044.575	6.429.726.727
TOSCANA	PISTOIA	-1.571.190.083	-2.313.817.400	1.773.025.494
TOSCANA	PRATO	3.015.018.216	4.362.567.236	4.808.433.023
TOSCANA	SIENA	405.277.982	-691.730.072	1.771.568.177
UMBRIA	PERUGIA	-2.895.002.185	-633.859.494	3.327.104.906
UMBRIA	TERNI	-874.581.088	-669.711.308	1.908.800.363
MARCHE	ANCONA	487.260.795	19.760.741	5.055.973.806
MARCHE	ASCOLI PICENO	308.472.694	-156.960.389	5.300.459.410
MARCHE	MACERATA	-172.522.310	-2.712.829.725	2.343.792.158
MARCHE	PESARO E URBINO	371.277.777	-24.060.780	5.957.839.107

REGIONE	ENTE	SITUAZIONE ECONOMICA DI COMPETENZA	SITUAZIONE ECONOMICA DI CASSA	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE
LAZIO	FROSINONE	-1.417.231.644	517.544.217	3.983.355.648
LAZIO	LATINA	3.805.604.005	-1.763.613.191	10.154.337.542
LAZIO	RIETI	973.194.513	137.301.983	9.633.143.710
LAZIO	ROMA	51.158.058.315	51.075.435.772	292.243.760.033
LAZIO	Viterbo	-2.046.986.302	-2.075.077.108	2.424.600.242
ABRUZZO	CHIETI	-108.182.631	-575.296.870	6.354.261.875
ABRUZZO	L'AQUILA	-561.706.685	-1.012.697.639	2.477.648.948
ABRUZZO	TERAMO	-835.407.913	-2.036.073.654	3.386.893.655
MOLISE	CAMPOBASSO	-649.037.127	-837.133.376	- 8.630.553
MOLISE	ISERNIA	-1.237.021.915	-1.586.562.149	- 83.567.105
CAMPANIA	AVELLINO	323.805.309	259.358.737	19.374.218.580
CAMPANIA	BENEVENTO	-3.704.149.846	-1.248.879.173	4.155.288.396
CAMPANIA	CASERTA	-947.038.359	-533.809.912	17.402.563.259
CAMPANIA	NAPOLI	-1.499.099.819	-9.173.020.328	16.523.292.091
CAMPANIA	SALERNO	-343.136.421	2.574.988.545	29.388.227.331
PUGLIA	BARI	4.266.617.289	3.667.656.460	5.449.420.376
PUGLIA	LECCE	335.053.870	1.007.310.608	9.476.927.579
BASILICATA	MATERA	-86[illegible].687.792	-1.596.995.540	1.122.155.303
BASILICATA	POTENZA	-240.842.576	395.763.469	2.815.670.009
CALABRIA	COSENZA	575.748.244	-60.406.713	5.568.457.898
CALABRIA	CROTONE	928.843.486	456.683.855	1.415.861.840
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	885.735.992	-520.717.832	6.861.319.510
CALABRIA	VIBO VALENTIA	846.807.057	432.901.412	1.913.816.689
SICILIA	AGRIGENTO	-459.159.937	-1.175.064.647	4.158.354.866
SICILIA	CALTANISSETTA	-2.617.829.103	-1.418.241.867	1.376.529.518
SICILIA	CATANIA	-2.028.337.562	-3.427.532.338	39.959.957.245
SICILIA	ENNA	-1.546.813.552	-771.278.803	3.192.820.330
SICILIA	MESSINA	19.880.382	-3.348.095.690	1.952.166.548
SICILIA	PALERMO	1.669.933.423	-2.674.918.876	12.668.242.528
SICILIA	RAGUSA	-3.394.522.697	-1.073.374.669	6.075.287.401
SICILIA	SIRACUSA	-902.097.728	-1.384.442.185	741.033.994
SICILIA	TRAPANI	-3.475.884.830	-2.211.361.870	3.860.190.258
SARDEGNA	CAGLIARI	1.677.916.727	451.022.446	5.103.321.200
SARDEGNA	NUORO	1.330.914.415	700.968.013	9.188.618.411
SARDEGNA	ORISTANO	135.389.947	-2.389.371.826	4.468.509.630
SARDEGNA	SASSARI	11.423.371	-1.779.994.031	12.244.350.276

Situazione economica di competenza.

La verifica dei dati che emergono dalla situazione economica di competenza è ritenuta di particolare importanza in quanto rappresenta il saldo dei risultati del bilancio di competenza di parte corrente.

Risulta dalla differenza tra le entrate correnti (rappresentate dal titolo I e dal titolo II) e le spese correnti (rappresentate dal titolo I al netto degli ammortamenti) a cui vengono aggiunte le quote capitale delle rate per il rimborso dei mutui in estinzione.

Si tratta quindi di un dato che espone il saldo di parte corrente e che esprime - se positivo - il risparmio pubblico. Esso, difatti, indica l'eccedenza delle risorse disponibili sugli impieghi correnti del bilancio. Ove tale saldo sia di segno positivo può farsi affidamento su tali risorse aggiuntive per gli investimenti, riducendo quindi il ricorso all'indebitamento dell'ente.

In sintesi, attraverso la predetta situazione si evidenzia la capacità dell'ente di far fronte con entrate proprie a spese derivanti da cause permanenti e quindi prevedibili in via continuativa ed eventualmente a creare avanzi da destinare agli investimenti.

Dai dati tratti dai conti consuntivi risulta che 45 Camere su 96 esaminate (pari al 47%) hanno chiuso il proprio esercizio finanziario in disavanzo.

La diffusione di tale fenomeno non appare correlabile a specifiche situazioni territoriali (ma risulta che i picchi più alti sono raggiunti dalle Camere situate in Sicilia, Campania, Abruzzo, Molise).

Situazione economica di cassa

La situazione economica di cassa ha una valenza sostanzialmente simile a quella espressa in sede di competenza. La maggior rappresentatività di questo dato deriva dal fatto che esso emerge dall'esame dei dati relativi a flussi effettivi (riscossioni e pagamenti).

E' quindi evidente che un eventuale saldo negativo ha una conseguenza diretta sulla cassa, per cui se viene rilevato un andamento di segno negativo e non sussistono adeguati fondi all'inizio dell'esercizio, l'ente è costretto ad indebitarsi per fare fronte a spese correnti. Il saldo in esame fornisce, quindi, una rappresentazione effettiva della situazione finanziaria in cui versa l'ente.

Dai dati esaminati risulta che 50 Camere su 96 sono in disavanzo e anche questo fenomeno è diffuso su tutte le aree geografiche.

Questo saldo, rispetto a quello di competenza, evidenzia nel complesso un maggior numero di Camere in disavanzo e ciò è dovuto anche al fatto che il livello di riscossione dei residui attivi è stato inferiore allo smaltimento di quelli passivi.

Risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione, desumibile dal quadro riassuntivo della gestione finanziaria, risulta dal fondo di cassa finale più i residui attivi meno quelli passivi.

Il predetto saldo ha la valenza di collegare la gestione dell'anno con quella risultante dagli anni precedenti e quindi tiene conto anche della situazione dei residui attivi e passivi. Per tale ragione questo saldo meglio degli altri dovrebbe fotografare la reale situazione finanziaria degli enti.

Ovviamente il risultato di amministrazione sarà tanto più attendibile quanto più lo sono i dati su cui si basa con particolare riferimento allo stato di effettività dei residui.

La Sezione non potendo ricollegare la gestione relativa all'esercizio '95 a quella degli anni precedenti - in quanto non dispone dei relativi consuntivi - si è limitata a fotografare la situazione complessiva, riservandosi ulteriori approfondimenti sull' "effettività" delle risultanze esposte.

La situazione risultante dai consuntivi relativi all'esercizio 1995, rivela che 94 Camere su 96, hanno esposto un saldo positivo e solo due Camere, entrambe nella stessa regione, risultano avere un saldo negativo.

A fronte dei riportati dati deve comunque richiamarsi quanto è frutto della ultra decennale esperienza della Sezione Enti Locali la quale ha più volte riscontrato che le risultanze finali dei conti consuntivi relativi agli enti locali sono molto influenzati dalla gestione dei residui degli anni precedenti.

Sono stati rilevati, difatti, nel corso degli anni, numerosi enti che attraverso la "manovra" dei residui sono riusciti a riequilibrare le risultanze negative della gestione di competenza, pervenendo formalmente a risultati di amministrazione di segno positivo.

2.6.2 Morosità nel pagamento del diritto annuale

Come si è già rilevato, la Sezione ha posto particolare attenzione alla gestione del diritto annuale, in quanto essa rappresenta l'entrata di gran lunga prevalente delle Camere, e dunque un fattore rilevante della loro autosufficienza.[133]

In tale ottica si sono verificate l'incidenza di detta entrata sul totale di quelle derivanti da "diritti", le riscossioni realizzate nell'esercizio 1995 e si è anche ricostruita la gestione dei residui attivi derivanti dal mancato pagamento del diritto annuale.

Per una prima verifica sull'esito delle procedure coattive poste in essere dalle Camere per recuperare il diritto annuale non riscosso, sono state svolte prime indagini, su base regionale, avvalendosi dei dati acquisiti attraverso i citati questionari.[134]

Ai fini di una determinazione dell'entità delle somme recuperate dai concessionari e per esprimere una possibile valutazione in ordine alla efficienza dell'attività svolta dagli stessi, sarebbe necessario verificare se l'attuale rapporto intercorrente tra le Camere e i concessionari, così come è disciplinato in atto, sia davvero il più efficace per un sollecito adempimento dell'obbligo dagli stessi assunto.[135]

Accanto alla verifica del suddetto aspetto andrebbe comunque considerata l'esigenza che le Camere procedessero, con maggiore frequenza, a depurare i ruoli, da consegnare ai concessionari, dalle posizioni diverse dalla morosità, (es: fallimento, liquidazione di imprese, etc.) che avessero contribuito, accanto alla morosità, al venir meno di quote di entrata.

---

[133] Le Camere di commercio provvedono alla riscossione del diritto annuale a mezzo di appositi bollettini di c.c.p., i versamenti devono essere effettuati entro 30gg. dal termine indicato nei bollettini stessi (decreto legge n.786/1981). In base a tale ultima disposizione, la procedura seguita dalle Camere per individuare le ditte tenute al pagamento del diritto annuale è la seguente:
la previsione di entrata viene stabilita sulla base del numero di imprese risultanti iscritte negli archivi delle Camere all'atto della predisposizione del Bilancio;
l'accertamento corrisponde all'atto dell'emissione del bollettino di c.c.p..
Tra la previsione e l'accertamento può registrarsi una prima differenza dovuta a casi di accertamento di insussistenza dell'obbligo al pagamento del diritto (casi di fallimento, liquidazione di imprese, etc.).
La riscossione viene effettuata con l'emissione di reversale accompagnata da assegno postale.
Al termine dell'esercizio finanziario, la differenza tra l'accertamento e la riscossione costituisce residuo attivo.

[134] L'analisi è stata svolta con riferimento ai ruoli emessi dalle Camere sulle quote del diritto annuale non riscosso nell'esercizio 1994 in considerazione del fatto che per apprezzare i risultati delle procedure esattoriali sono necessari circa 2 anni dal momento in cui le Camere consegnano al concessionario della riscossione i ruoli.

[135] La legge istitutiva del diritto annuale - D.L. 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51) prevede che per la quota del diritto annuale non riscosso le Camere emettano apposito ruolo, nelle forme previste dall'art.3 del T.U. approvato con D.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, applicando una sovrattassa pari al 5% del diritto dovuto per ogni mese di ritardo o frazione di mese superiore a 15 gg.. In particolare le modalità specifiche del rapporto tra concessionari e Camere di commercio, sono state definite tra il consorzio dei concessionari e il Ministero dell'Industria.

Ulteriori ricadute di questa opera di revisione, a fini di economicità, sarebbero in primo luogo la maggiore attendibilità dei dati relativi ai residui attivi indicati nel bilancio e in secondo luogo la conoscenza da parte delle Camere dell'effettivo "stato di vitalità" delle imprese nel territorio di propria competenza.

Un aspetto quest'ultimo, di indubbia importanza per il pieno svolgimento del nuovo ruolo attribuito, come già visto, alle Camere dalla riforma del 1993.

L'andamento della riscossione del diritto annuale, sia da parte delle Camere direttamente sia da parte dei concessionari, è nella sua globalità riassunto (articolato su base regionale) nella seguente tabella .

(dati in milioni di lire)

SITUAZIONE DI MOROSITA' DEL DIRITTO ANNUALE (1994)				ESITO DELLE PROCEDURE ESATTORIA		
REGIONE	IMPORTO BOLLETTINI (A)	IMPORTO NON RISCOSSO (B)	% B/A	IMPORTO DOVUTO (C)	IMPORTO RECUPERATO (D)	% D/C
PIEMONTE	75.974	12.166	16.01%	18.482	6.174	33.41%
LOMBARDIA	216.359	23.644	10.93%	28.117	6.815	24.24%
LIGURIA	31.305	5.458	17.43%	8.232	2.416	29.35%
VENETO *	70.684	7.187	10.17%	9.816	3.348	34.11%
FRIULI VENEZIA GIULIA	20.919	2.675	12.79%	2.069	752	36.35%
EMILIA ROMAGNA	88.995	10.712	12.04%	14.124	6.254	44.28%
TOSCANA	73.413	16.416	22.36%	18.539	6.507	35.10%
UMBRIA	13.893	2.183	15.71%	3.601	965	26.80%
MARCHE	21.080	2.398	11.38%	4.1[illegible]	1.158	28.03%
LAZIO *	22.540	6.150	27.28%	9.738	551	5.66%
ABRUZZO	25.451	5.540	21.77%	8.356	2.155	25.79%
MOLISE	4.305	1.457	33.84%	1.819	630	34.63%
CAMPANIA	78.432	32.208	41.06%	35.643	3.973	11.15%
PUGLIA *	18.939	5.450	28.78%	8.625	3.533	40.96%
CALABRIA	21.690	9.37[illegible]	43.20%	5.584	102	1.83%
SICILIA	59.865	20.073	33.53%	27.475	3.276	11.92%
TOTALE NAZIONALE	843.844	163.088	19.33%	204.351	48.609	23.78%

*ad eccezione delle CCIAA di Venezia, Rovigo, Roma, Bari, Foggia, i cui dati, indicati nei questionari, sono sembrati meritevoli di ulteriore approfondimento

Il primo dato che emerge è la conferma della diversificazione dell'entità delle riscossioni da parte delle Camere nelle diverse regioni (v. paragrafo precedente). Da un lato, infatti, si riscontra la presenza di un gruppo di regioni presso le quali il non riscosso oscilla tra il 10 ed il 20% (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Friuli, Piemonte, Liguria e Umbria) ed un altro gruppo presso il quale il fenomeno incide nella misura del 20 - 50% (Abruzzo, Toscana, Puglia, Lazio seguite con forte distacco dalla Sicilia, dalla Campania e dalla Calabria).

Il secondo dato riguarda il tasso di riscossione da parte dei concessionari. Complessivamente si rileva la bassa incidenza delle riscossioni tramite concessionario.

Solo in pochi casi le riscossioni superano il 40% (Emilia Romagna, Puglia) del totale, mentre nella maggioranza dei casi oscillano tra il 35% e il 20% (Molise, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto) con punte negative di poco superiori al 10% (Campania e Sicilia) fino al minimo assoluto dell'1,8% (Calabria).

L'andamento della morosità, che emerge dai dati analizzati su base nazionale, appare tendenzialmente omogeneo nell'ambito delle singole regioni; per questa ragione, ai fini della comprensione del fenomeno in esame è apparsa superflua un'ulteriore specificazione per ogni singola Camera.[136]

In ogni caso il fenomeno appare, pur nella diversa entità che assume nelle singole regioni, meritevole di particolare attenzione.

Da un lato, infatti, il contenimento della morosità è uno dei principali indici dell'efficienza delle Camere, dall'altro è auspicabile, sulla base dei dati emersi, che vengano riviste alcune condizioni che regolano il rapporto che intercorre tra Camere e concessionari, come ad esempio la sostituzione dell'attuale clausola del "non riscosso per riscosso".

2.6.3 Ricognizione delle nuove funzioni attribuite alle Camere dalla legge n.580/93.

Si è già accennato alla tendenza in base alla quale per le Camere di Commercio si è avviato una riconsiderazione ed un ampliamento del ruolo da rivestire.
Senza abbandonare l'originaria azione di rappresentanza del sistema di imprese operante in un determinato territorio, infatti, le Camere di Commercio si vanno orientando a rivestire una funzione sempre più attiva sul mercato.

Accanto all'esercizio delle tradizionali funzioni amministrative stabilite per legge, vanno emergendo, nel campo della regolazione, nuove prestazioni che in passato o non venivano fornite affatto o lo erano per iniziativa degli attori più forti, ovvero nei casi estremi, venivano demandate ai poteri pubblici (ricorso all'azione giudiziaria).

Questo processo di ampliamento delle funzioni delle Camere, è esplicitamente previsto dalla recente legge n.580 del 1993. L'attivazione di queste funzioni, le modalità e i tempi del loro sviluppo, sono lasciati all'autonoma iniziativa delle singole Camere, che vi portano il dinamismo proprio e della realtà socio economica di cui sono espressione.

Allo scopo di verificare le dimensioni e l'andamento del succitato processo di ampliamento delle funzioni delle Camere, alle medesime è stato sottoposto il questionario di cui in premessa contenente specifiche domande relative all'attivazione delle nuove funzioni previste dalla sopracitata legge.

La Sezione ha effettuato la ricognizione relativamente alla:
costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione di controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti;
predisposizione e promozione di contratti tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;
attivazione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti.

---

[136] Discorso a parte, che in questo primo referto non può ovviamente essere sviluppato, e che sarebbe utile per comprendere pienamente l'entità del fenomeno assunto dalla morosità, concerne l'azione per verificare lo stato di vitalità delle imprese per ciascuna camera.

Pur tenendo presente il carattere piuttosto recente dell'innovazione prevista dalla legge n.580, è possibile comunque delineare un primo bilancio sulla base delle risposte fornite dagli enti, come riportati nella seguente tabella.

Distribuzione regionale delle nuove funzioni attribuite alle Camere ex l.n. 580/93

REGIONE	A	B	C	D	E	F	G	H	I
PIEMONTE	8	6	2	3	2	2	1	4.832.537	427.487
LOMBARDIA	11	6	5	5	2	2	2	9.369.326	839.519
LIGURIA	4	3	1	2	1	/	/	1.807.893	152.579
TRENTINO A.A.	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	/	/
VENETO	7	6	1	6	3	0	2	4.345.047	469.770
FRIULI V.G.	4	1	3	1	/	/	/	1.233.984	117.070
E.ROMAGNA	9	3	6	3	/	/	1	4.216.231	441.799
TOSCANA	10	7	3	6	3	1	2	3.798.295	378.505
UMBRIA	2	/	2	/	/	/	/	807.552	84.428
MARCHE	4	/	4	/	/	/	/	1.412.404	168.091
LAZIO	5	3	2	1	1	/	/	5.001.684	492.283
ABRUZZO	4	2	2	1	/	/	/	1.217.791	129.219
MOLISE	2	/	2	/	/	/	/	328.371	35.642
CAMPANIA	5	1	4	1	/	/	/	5.463.134	429.144
PUGLIA	5	3	2	3	1	/	/	3.871.617	320.330
BASILICATA	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	/	/
CALABRIA	5	1	4	1	/	/	/	2.418.541	135.306
SICILIA	9	6	3	2	2	1	/	4.906.878	386.180
SARDEGNA	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	/	/
TOTALE	94	48	46	35	15	6	8	55.031.285	5.007.352

Legenda:
A: numero delle Camere;
B: la Camera si è attivata ai fini della realizzazione delle nuove funzioni? Risposta affermativa.
C: analogamente al punto B: risposta negativa.
D: in caso di risposta affermativa alla domanda A, indicare se si è promossa la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione di controversie tra imprese.
E: come alla domanda D, ma per controversie tra imprese e consumatori ed utenti.
F: indicare predisposizione e promozione di contratti tipo tra imprese e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori.
G: predisposizione di controlli sulla presenza di clausole inique.
H: popolazione della regione.
I: numero di imprese registrate.

Il primo dato che emerge dalla tabella è l'elevata percentuale di risposte al questionario che ha interessato la quasi totalità delle Camere interpellate (94 su 102).

Dei 94 enti che hanno risposto solo 48 hanno affermato di aver attivato una o più delle nuove funzioni previste dalla legge n.580.

Quanto alle specifiche funzioni attivate, dai dati esposti nella tabella, emerge che la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese (D) e tra imprese e consumatori ed utenti (E) è, fra le nuove funzioni previste dalla legge, quella che di gran lunga prevale sulle altre.

Queste infatti ammontano complessivamente a 50, di cui 35 riguardano la costituzione di commissioni arbitrali fra imprese.

La promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti è stata attivata da 8 Camere.

Sono invece 6 le Camere che affermano di essersi attivate per la predisposizione e la promozione di contratti tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti.

Passando, poi, alla distribuzione territoriale delle nuove funzioni attivate, emerge l'assenza di una precisa correlazione fra collocazione geografica e popolazione delle province in cui operano le Camere.

L'attivazione di nuove funzioni si distribuisce in misura abbastanza equa tra le diverse Regioni, a prescindere sia dall'appartenenza all'una o all'altra area geografica del Paese sia dalle caratteristiche demografiche (dimensioni della popolazione) e socio-economiche (numero delle imprese) delle regioni stesse.

L'attivazione delle nuove funzioni, si è infatti verificata in regioni sia ad elevata popolosità (come ad esempio il Piemonte, il Veneto, la Toscana) sia a popolosità minore (come la Liguria).

Un certo ritardo si rileva in regioni che pur presentano un elevato numero di imprese come la Campania (una risposta positiva su cinque). La stessa Lombardia, capofila in Italia per numero di imprese, presenta una limitata attivazione di nuove funzioni (6 camere su 11).

2.6.4 Ricognizione aziende speciali.

Le Camere per lo svolgimento delle loro funzioni possono operare attraverso tre scelte organizzative:

realizzare e gestire direttamente strutture ed infrastrutture di interesse economico;

partecipare a società, enti , organismi - anche associativi e consortili -, secondo le norme del codice civile;

costituire e gestire aziende speciali.

La Sezione in ordine a queste tre scelte ha effettuato una prima ricognizione in ordine alla costituzione di aziende speciali.

La possibilità da parte delle Camere di istituire aziende speciali era prevista già dal testo unico del 1934 concernente l'ordinamento delle Camere di commercio ed è stata confermata dalla legge di riforma delle stesse del 1993.

Le Camere determinano con propria deliberazione l'istituzione dell'azienda speciale. In essa vengono esposti i motivi che rendono opportuna l'istituzione di un'apposita struttura organizzativa distinta dall'organizzazione delle Camere e soggetta a regole proprie di tipo aziendalistico.

Dette deliberazioni devono essere autorizzate dal Ministro dell'Industria.

Le caratteristiche di dette aziende sono simili a quelle appartenenti agli enti locali territoriali, in particolare alle ex aziende municipalizzate.

Normalmente tali aziende non hanno personalità giuridica, ma sono dotate di autonomia sotto il profilo amministrativo, finanziario e contabile.

L'autonomia amministrativa si esprime attraverso l'organo direttivo, proprio delle aziende, distinto dalla giunta camerale e denominato consiglio di amministrazione.

L'autonomia finanziaria si realizza attraverso i corrispettivi pagati da terzi per i servizi resi dalle aziende stesse e da eventuali contributi corrisposti da Amministrazioni pubbliche o da privati interessati al loro funzionamento.

Nel caso in cui le entrate proprie delle aziende non siano sufficienti ad assicurare il pareggio del bilancio, si provvede mediante un contributo erogato dalle Camere di commercio.

L'autonomia contabile si estrinseca attraverso la gestione, da parte delle aziende, di un bilancio proprio che viene allegato al bilancio delle Camere che hanno istituito le stesse.

Sino ad oggi, pur avvertendosene, anche da parte del Ministero dell'Industria, l'esigenza, non è stato predisposto un modello uniforme di bilancio delle aziende speciali. Ciò sembra dovuto alla eterogeneità dei settori di intervento.

L'uniformità dei bilanci faciliterebbe la verifica delle attività espletate dalle stesse e la valutazione della loro efficienza ed efficacia, anche in un'ottica comparata.

Dai dati esposti nella seguente tabella, emerge che sono state complessivamente costituite 113 aziende speciali, la cui distribuzione per area geografica può osservarsi nella tabella medesima.

Le contribuzioni impegnate dalle Camere a favore di dette aziende ammontano nel 1995 a 81,1 miliardi, mentre i rispettivi pagamenti a 75,3 miliardi con un tasso di realizzazione del 92,9%.

Aziende speciali: distribuzione per regione e contributi impegnati dalle Camere.[137]

(in miliardi di lire)

[137] Le aziende speciali possono essere istituite per le seguenti azioni ed interventi: produttività, commercializzazione all'interno e all'estero, assistenza tecnica e formazione.

REGIONE	NUMERO AZIENDE	IMPEGNI c./comp
PIEMONTE	7	4,3
LOMBARDIA	20	48
LIGURIA	4	0,5
VENETO	14	7,7
FRIULI V.G.	6	0,9
EMILIA ROMAGNA	10	3,5
TOSCANA	10	3,6
UMBRIA	3	0,5
MARCHE	4	1,2
LAZIO	4	2,6
CAMPANIA	2	0,7
ABRUZZO	7	1,3
MOLISE	3	0,5
PUGLIA	9	4,7
CALABRIA	1	0,1
SICILIA	9	0,4
TOTALE	**113**	**81,1**

Nella seguente tabella viene esposta in termini percentuali l'incidenza che assumono, nell'ambito delle tre rubriche di bilancio, le contribuzioni impegnate in conto competenza dalle Camere a favore delle proprie aziende speciali.
L'esposizione delle predette percentuali rende visibile la quota che, complessivamente e per settore, viene dalle Camere destinata alle aziende speciali e quindi - di fatto - sottratta ad interventi diretti da parte delle Camere.

Incidenza sul totale della rubrica, dei contributi impegnati in c./competenza dalle Camere.

AREA GEOG.	Azioni ed interventi per la produttività	Azioni ed interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero.	Azioni ed interventi per l'assistenza tecnica e la formazione	TOTALE
NORD-OVEST	5,39%	30,54%	14,56%	14,66%
NORD-EST	9,15%	11,79%	29,40%	13,86%
CENTRO	3,19%	12,87%	35,59%	10,38%
SUD	25,96%	2,10%	33,44%	22,51%
ISOLE	22,50%	8,17%	6,74%	14,34%
MEDIA NAZ.	9,63%	17,35%	25,80%	15,13%

Dai dati esposti nell'ultima tabella emerge che la maggior quota di impegni a favore delle aziende speciali viene assunta dalle Camere del sud (22,51%), mentre la minore risulta impegnata al centro (10,38%).

Se si considerano i singoli settori di intervento, nel centro e nel sud quello per l'assistenza tecnica e la formazione assorbe rispettivamente oltre il 35% e il 33% del tota-

le della rubrica, mentre nell'area nord-occidentale si riscontra che la quota maggiore è destinata agli interventi per la commercializzazione all'interno e all'estero.

Per quest'ultimo tipo di intervento nel sud gli impegni assunti dalle Camere non raggiungono il 3%.

2.7 Controllo di gestione (interno) e controllo sui risultati di gestione (esterno): profili comparativi

1 - Con deliberazione n. 9 del 2 ottobre 1996 la Sezione ha approvato il suo primo programma di controllo selettivo sui risultati di gestione ai sensi dell'art.3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

La Sezione aveva già esperito negli anni precedenti - e fin da quello di entrata in vigore della citata legge - varie indagini concernenti servizi degli enti locali, ma queste ebbero più che altro carattere conoscitivo-sperimentale di dati comparti pubblici significativi per struttura e relative forme contabili, e vennero praticate in un'ottica essenzialmente finanziario-contabile, anche se aperta, ed in qualche misura inevitabilmente connessa, a rilevazioni di fenomeni e risultati di gestione.

Nell'ultimo anno, in attuazione del richiamato programma di controllo sui risultati di gestione, sono state avviate alcune specifiche indagini, non tutte ancora concluse, su cui si è già riferito in questa stessa parte della relazione.

Nella consapevolezza che le indagini avviate investono realtà amministrative e gestorie locali, che sono anche oggetto del controllo di gestione interno degli stessi enti locali, la Sezione si è data carico di chiarirsi quali siano i limiti e i rapporti tra tale controllo ed il controllo esterno di gestione di cui essa è titolare, e ciò ha assunto di fare principalmente ricercando delle note salienti di analogia e differenziazione tra le due specie di controllo, nel convincimento che i rapporti e i limiti predetti si derivino agevolmeente dai punti conclusivi di tale ricerca.

Si è notato preliminarmente come una delle innovazioni più importanti di questi ultimi anni, riguardanti le pubbliche amministrazioni, sia certamente l'introduzione nel loro ambito di tecniche di valutazione della conduzione amministrativa mutuate dal mondo aziendale privato, le quali sono ora in via di adattamento sempre più espansivo in varie branche amministrative dello Stato, delle regioni, degli enti locali e di altri enti minori.

L'adattamento si è reso possibile in virtù dell'assimilazione, compiuta dalla legislazione e dalle dottrine economica e giuridica, di tali enti istituzionali alle aziende private sotto il profilo specifico della produzione di servizi, con la logica conseguenza che le tecniche concernenti l'informazione e la misurazione degli effetti particolari e complessivi dell'attività amministrativa si rendono trasferibili in varie misure dall'uno all'altro settore.

2 - Nel campo privatistico, multiforme per caratteristiche di aziende produttive (imprese) e forme organizzative che vi assumono, si suole considerare l'azienda come un sistema misto operativo-informativo, in cui la parte informativa è strutturata in maniera da assicurare lo svolgimento delle fasi di programmazione, attuazione e controllo del processo produttivo. Le connessioni tra le due parti del sistema sono molteplici e si attuano a livello di ogni centro di responsabilità. Dalla programmazione, ad esempio, ci si attende che fornisca indicazioni sull'insieme coordinato di obiettivi e mezzi che caratterizzerà l'azione futura. E' evidente poi l'interrelazione tra programmazione e controllo,

poiché la prima deve fornire al controllo gli elementi di raffronto, il secondo costituisce la fase d'informazione fondamentale per la programmazione.

Il controllo, facente parte del sistema delle informazioni, ha per suo scopo principale quello di accertare il raggiungimento degli obiettivi aziendali attraverso:

a) l'analisi tempestiva delle variazioni tra risultati effettivi e risultati previsti;

b) l'accertamento delle cause di scostamento dai valori standard;

c) l'eliminazione di tali cause mediante l'applicazione di opportune misure correttive.

Va aggiunto che una parte almeno delle decisioni aziendali può definirsi in regole di decisioni per ogni branca parziale (sub-sistema), per cui può rendersi anche impostabile un mezzo automatico di correzione (ad esempio, la nuova ordinazione di materie prime allorquando la giacenza è scesa al di sotto del minimo di scorta)

Peraltro, l'efficienza del flusso delle informazioni viene basata fra l'altro su idonei sistemi di contabilità economica e su un'elaborazione per *centri di costo* che realizzano un aumento dei punti sensori del sistema aziendale.

In particolare, il controllo è stato quivi inteso fino di recente come la valutazione a posteriori dei risultati di un'operazione o di un insieme di operazioni. Con l'aggiunto controllo concomitante, invece, la misura e la comparazione dei risultati sono eseguite mentre il processo è in svolgimento, sicché esso permette d'influenzare il processo attraverso un ritorno di informazione (feed-back), anche evitando l'inconveniente di dover attendere il termine delle operazioni prima di poter eliminare eventuali cause di alterazione, con l'ovvio vantaggio di un'ampia riduzione delle unità di prodotto errate.

In definitiva, per assicurare un controllo di gestione secondo le linee fin qui esposte, occorre:

1- la predisposizione di un insieme di preventivi di gestione (budget) che sviluppino il programma aziendale in termini finanziari ed economici;

2- la rilevazione continua e tempestiva dei risultati della gestione;

3- la comparazione dei risultati effettivi con quelli adottati in sede di programmazione;

4- l'analisi delle variazioni tra i risultati e le previsioni e la comunicazione degli scostamenti ai centri di responsabilità per la dovuta considerazione.

E' notevole, infine, che il concetto di controllo in generale, ed in ispecie quello di gestione, sono di applicazione generale e perciò possono essere utilizzati così nel campo della produzione, come in quello dell'amministrazione.

Queste sono per grandi linee, secondo la dottrina prevalente, l'impostazione e la funzione del controllo, e in particolare del controllo di gestione, nel campo delle imprese private, e questi sono gli schemi che in varie guise vengono via via introdotti all'interno delle branche amministrative istituzionali.

3 - Nel clima delle innovazioni legislative e delle nuove tendenze operative che, in conseguenza della traslazione accennata, contrassegnano in questo periodo (fine degli anni 1980 e primo settennio del 1990) la vita delle istituzioni amministrative, molte espressioni di carattere aziendalistico, prima inusitate, sono già entrate nel linguaggio sia normativo che corrente (costi, ricavi, proventi, immobilizzazioni, ammortamento d'esercizio, plusvalenze e minusvalenze, sopravvenienze attive e passive, fondo svalutazione crediti, costi pluriennali capitalizzati, ratei e risconti, variazioni nelle rimanenze, conto economico, risultato d'esercizio, ecc. - v., ad esempio, i modelli contabili dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali approvati con D.P.R.

31.12.1996,n.194 in suppl. G.U. n.87 del 13.4.1996, pagg. 475 e 491/2), delle quali tuttavia non restano ancora ben stabiliti sicuri riferimenti a fini applicativi, né evidenziate connotazioni differenziali riguardo a realtà che tra loro sono solo apparentemente eguali: fenomeno, questo, che trova la sua principale motivazione nel fatto che i concetti innovativi, e la stessa tecnica del controllo, mutuati dal mondo economico imprenditoriale privato, non sono *sic et sempliciter* applicabili alla struttura delle istituzioni pubbliche.

Uno dei concetti che più degli altri è emblematico di questa situazione è appunto quello del *controllo di gestione*, il quale ha assunto una significazione a volte generica, a volte polivalente e indistinta, nell'ambito dei riferimenti che si suole farne alle branche della pubblica amministrazione e agli organi deputati ad esercitarlo, e che certamente abbisogna, al pari delle tecniche del controllo, di opportune precisazioni, non solo per il suo più acconcio trasferimento dal mondo aziendalistico privato a quello dell'economia finanziaria pubblica, ma per specificarne le linee direttrici per il suo concreto esercizio.

Avendo dapprima delineato le caratteristiche del controllo di gestione di matrice privata, conviene ora esaminare, per l'innesto che in maniera crescente se ne fa nelle amministrazioni pubbliche, le specificità tra il controllo di gestione interno e quello esterno, i quali ultimi ripetono entrambi il loro modello dal primo, ma si svolgono, secondo questa partizione, con particolarità tutte proprie che sono sconosciute nel mondo imprenditoriale privato.

Intanto va anche detto che una comunanza di scopi e di struttura è rinvenibile tra il controllo di gestione di area privata e quello adattabile all'area pubblica (sia esso interno o esterno), ed è che per ambedue s'intende pervenire a verifiche parziali o globali di convenienza, soprattutto economica, di tratti o dell'intero variegato processo di input-output, ossia del processo di immissione e produzione di beni o servizi, affinché con questi strumenti tanto gli amministratori quanto gli organi deliberativi riescano ad evitare o ridurre al massimo le deviazioni dell'attività dalle linee di normalità, e si giovino altresì in futuro delle valutazioni che da quelle verifiche si rendono deducibili.

Se poi si pone la domanda, di quale sia in definitiva il fine mediato (o ultratecnico) del controllo della gestione nelle istituzioni pubbliche, una prima risposta non può che derivare proprio dall'assimilazione della erogazione dei loro servizi pubblici alla produzione di servizi da parte delle imprese che nel campo privatistico li offrono sul mercato ad un prezzo che di norma va oltre alla reintegrazione dei costi sopportati per produrli.

Quel fine viene quindi a consistere, per ciascun ente, da un lato nell'accertarsi del buon andamento amministrativo generale, nel senso che esso fornisca - pur nell'assenza di un prezzo, e secondo condizioni di legittimità e regolarità d'azione - dei servizi che corrispondono ai bisogni pubblici e ai desiderata storici della comunità, omologati mediante la programmazione deliberata; dall'altro nell'indursi al precipuo obiettivo del governo dei costi di gestione, talché li si possa, a parità di qualità di servizi erogati, ridurre o comprimere. A tutto ciò si collega un obiettivo macrofinanziario, che è ascrivibile come meglio si vedrà in seguito al controllo spettante alla Corte dei conti, che è quello della riduzione della spesa globale - in particolare degli sprechi - in questi comparti pubblici, a parità di servizi resi alla collettività. Sono queste peraltro le linee direttrici sia dell'amministrazione sia del controllo, le quali, se realizzate, conferiscono una connotazione produttivistica alle gestioni degli enti medesimi.

Senonché, già una prima differenza tra le due aree in esame deriva da questo, che mentre per le aziende private producenti servizi il prezzo di mercato è in definitiva lo strumento selettivo o di controllo della economicità della gestione, per gli enti istituzionali occorre considerare come il controllo di gestione rappresenti - oltre ovviamente l'attuarsi di un'auspicabile buona amministrazione - l'unico strumento che possa validamente contribuire al buon andamento amministrativo e, in particolare, ad assicurare quanto meno la riduzione dei costi e degli sprechi di ogni genere.

Una seconda differenza deriva dal fatto che, mentre nelle aziende private producenti servizi la gestione degli investimenti e la gestione di esercizio dei servizi (ad esempio, l'acquisto e il rinnovo di autobus da un lato, il loro impiego in servizio di linea dall'altro, in un'impresa di trasporto), quantunque siano tenute contabilmente distinte, trovano infine il loro esito univoco nel conto economico, nelle branche ed aziende di ambito pubblico l'investimento ha ricevuto sinora una connotazione eminentemente finanziaria (spesa in conto capitale), separata da quella dell'esercizio, che pure ha dato luogo a partite finanziarie (spesa corrente).

Di recente il legislatore ha avvertito la necessità di tenere distinti questi due ambiti, adottando per il primo la denominazione di funzione strumentale o di supporto, per il secondo quella di funzione finale (art. 5 del d.l.vo 3 febbraio 1993, n.29), denominazioni che si convertono di fatto in servizi strumentali e servizi (la specificazione delle funzioni in servizi, per gli enti locali, è rinvenibile nei modelli di bilanci di previsione di cui al già citato D.P.R. n.194 del 1996), ma l'intera evoluzione dell'ordinamento contabile sta ormai nel senso che le differenze funzionali dall'impresa privata tendono ormai rapidamente a scemare, perchè anche nel campo istituzionale i flussi economici dell'investimento e dell'esercizio vanno a confluire nel conto economico, che mette in evidenza il risultato economico dell'esercizio. Di queste nuove connotazioni si dovrà tener conto nelle indagini di controllo.

4 - Del controllo di gestione nell'area pubblica istituzionale il legislatore aveva dettato alcune norme di principio nella legge n.142 del 1990 sulle autonomie locali, ma ha poi dettato, con gli artt. 3,5,18,20 e 64 dell'or citato d.l.vo n.29 - applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni -, un insieme di prescrizioni organizzative e procedimentali, le quali hanno come scopo immediato quello della razionalizzazione di tali istituzioni, e ad un tempo dànno adito a un diffuso controllo economico dell'azione amministrativa. E a tal riguardo ha disposto che i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività degli uffici cui sono preposti, nonché della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale. Ha disposto altresì che i dirigenti adottino misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative, previa definizione a livello centrale di procedure e tecniche di rilevazione.

Ma oltre che di queste norme di portata generale, è necessario fare cenno specifico, per le indagini qui in riferimento, degli articoli 39, 40 e 41 del d.l.vo n.77 del 1995, concernente il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ove si è anzitutto definito essere il controllo di gestione (interno) " la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmatici e, attraverso l'analisi delle risorse ac-

quisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità nell'attività di' realizzazione dei predetti obbiettivi ".

Interpretando congiuntamente, e in dettaglio, le varie disposizioni intorno al controllo di gestione che spetta agli enti medesimi di applicare, può dirsi che queste constano di tre livelli concettuali: a) - concerne il primo l'aspetto organizzativo, stabilendosi che a ciascun servizio (Ufficio) è correlato un reparto organizzativo, composto di persone e mezzi, cui è preposto un dirigente responsabile, e che il piano esecutivo di gestione contiene un'ulteriore graduazione dei servizi in centri di costo (artt. 7 e 11 d.l.vo.77); queste norme non riguardano direttamente il controllo, bensì l'organizzazione e taluni procedimenti, tuttavia riferendosi all'assetto amministrativo su cui il controllo s'innesta, ne sono un indefettibile presupposto; b) - riguarda il secondo l'oggetto e le modalità, anche tecniche, del controllo, il quale va esercitato secondo le modalità del d.l.vo. n.29 del 1993, mirandosi a verificare, per i singoli servizi, i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi impiegati e quelli complessivi, gli eventuali ricavi ottenuti, ed il rapporto tra costi e risultati; c) - il terzo ne contempla lo scopo, il quale sta nell'interesse dell'ente stesso di verificare la corretta utilizzazione delle risorse e il grado di realizzazione dei risultati qualitativi e quantitativi in rapporto agli obiettivi programmati, nel verificare in sostanza la qualità dell'amministrazione.

C'è da domandarsi se cotale controllo debba coprire tanto l'area della gestione quanto quella dell'amministrazione. In proposito vale considerare che, quantunque appaia alquanto commista e disallineata la formulazione sia del comma 2 dell'art.dell'art. 51 della legge n.142 del 1990, sia del comma 1 dell'art.3 del richiamato d.l..vo n.29 ove leggesi "gestione *amministrativa*", rispetto alle distinte espressioni del successivo art.18 di quest'ultimo, dove dicesi che i dirigenti adottano le misure per rilevare costi e rendimenti "dell'attività amministrativa" oltre che "della gestione" e delle "decisioni organizzative", non può sussistere dubbio che qui, analogamente a quanto si pratica nell'accennato ambito privato, il controllo in discorso abbraccia così la gestione come l'amministrazione in senso lato.

Il controllo comprende così l'intera "attività amministrativa e gestionale"; per tale ambito si impianta accosto all'organizzazione dei singoli servizi, si articola nella predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi, nella rilevazione dei costi dei proventi e dei risultati raggiunti, nonchè nella valutazione di questi dati in rapporto al piano predetto (art. 40 d.l.vo n.77 del 1995).

Va svolto con cadenza periodica (stesso articolo), e si avvale del rapporto annuale sui parametri gestionali locali pubblicato dal Ministero dell'Interno (art. 70, comma 7, stesso testo). Questa disciplina legislativa va a coordinarsi e integrarsi con le disposizioni statutarie e i regolamenti di contabilità dei singoli enti (art.39 precitato).

Del controllo di gestione (interno) sono poi pincipali strumenti operativi la programmazione, la contabilità patrimoniale , che qui include l'iscrizione a valore anche dei beni demaniali (nel previgente ordinamento esclusi), la contabilità economica, la contabilità analitica (o extra-bilancio), l'organizzazione dei centri di costo con l'incardinamento di un dirigente responsabile, la stessa impostazione del bilancio preventivo per centri di costo, cui si connette la gestione di questi sulla base di budgets finanziari (commi 8 e 9 art.7 del decreto n.77 del 1995), il conto patrimoniale, il conto economico.

La legge 15 marzo 1997, n.59 (Delega al governo per funzioni di riforma della p.a.) ha previsto agli artt. 11, comma 1, lett. c) e.17 che il Governo riordini e potenzi i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, anche mediante l'elaborazione periodica, e comunque annuale, di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

L'esame di principi e criteri della delega conferma ed accentua la scelta dell'art. 20 del d.l.vo n. 29 del 1993, tendente a realizzare una matrice fortemente unitaria del controllo di gestione interno per tutte le amministrazioni pubbliche. Tra l'altro vengono aggiunti adempimenti (quali la creazione di un sistema informatico-statistico a supporto del controllo di gestione, la predisposizione obbligatoria di carte di servizi,istituti di tutela dell'utente), il cui assorbimento non sarà certo agevole per molti comuni, specie per quelli che hanno organizzazione e dimensioni modeste.

Dell'esigenza comunque di flessibilità e di maggiore autonomia anche nel campo del controllo interno di gestione ha tenuto particolare conto la più recente legge 15.5.1997, n.127; che, all'art.9, limita il carattere dell'inderogabilità al solo art.39 delle disposizioni del d.l.vo n.77/1995, con espansione quindi degli ambiti statutari e regolamentari.

Peraltro le modifiche introdotte alla legge n.142 del 1990 hanno riguardato, tra l'altro, il rinvio della disciplina degli uffici e dei servizi ai regolamenti locali.
Fin qui il controllo di gestione interno, e per sommi capi la disciplina dettata dal legislatore per quello di pertinenza degli enti locali.

5 - Per quanto riguarda invece il controllo dello stesso tipo di cui è attributaria la Corte dei conti, fonte ne è l'art.3 della legge 14.1.1994, che ha disciplinato i poteri, i criteri e le modalità per il suo esercizio.

In base alle norme ivi contenute questo controllo esterno è volto a verificare, nell'interesse obiettivo dell'ordinamento, che la sorte o l'effetto delle erogazioni finanziarie allocate in ciascun bilancio preventivo sia, nel tempo e nello spazio, quello stabilito dalle leggi e dagli obiettivi programmatici dichiarati dall'ente, vale a dire a verificare che siano conseguiti i risultati previsti (efficacia); che questo effetto si compendi, secondo quanto si dirà meglio in seguito, in una economica permutazione tra il valore dei risultati e la somma delle erogazioni per essi sopportata (equivalenza); che tale esito sia conseguito in condizioni di adeguata organizzazione che renda soddisfacenti i modi e i tempi dell'azione amministrativa, e comunque a costi comparativamente congrui, eventualmente tendenti a standard e parametri prefissati (efficienza); che nelle branche in cui si trovi strutturata una gestione a sfondo imprenditoriale l'azione sia, oltre che complessivamente adeguata in rapporto al bisogno pubblico e alle risorse disponibili, tendente ad accrescere il rendimento netto (economicità); che infine l'intera attività si svolga nel rispetto dei canoni di legittimità e regolarità generale. Questo controllo è successivo, ma è anche prevista la possibilità di un sindacato concomitante, i cui esiti confluiscono in quello successivo.

Le caratteristiche del controllo sui risultati di gestione, esercitato dalla Corte, sono stati lumeggiati dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n.29 del 1995, laddove ha affermato siffatto controllo doversi svolgere su un piano complessivamente collaborativo, e non poter consistere in verifiche sulla generalità delle branche amministrative,

ma doversi necessariamente eseguire "a campione" indirizzando l'esame alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali.Ha peraltro precisato come esso debba essere sempre successivo, anche quando sia condotto in corso d'esercizio (§ 11.1, 3° capoverso).

Rispetto alle due specie di controllo, appare ora opportuno di seguire la precisazione terminologica ormai invalsa che vale a distinguere l'uno dall'altro, lasciando per il primo la denominazione di *controllo interno di gestione*, e riservando al secondo quella di *controllo successivo sui risultati di gestione*, o più semplicemente di *controllo sulle gestioni*, locuzioni queste, le quali non sono direttamente rinvenibili nelle norme che li autorizzano, ma dalle medesime sono sistematicamente desumibili.

6 - Nell'area pubblica soltanto il controllo interno sembra poter avere un carattere generale e sistematico insieme, in quanto ricade, con aderenza, su morfologie amministrative ravvisate - come si è sopra detto - come più o meno simili, se non per struttura, per funzione, a quelle appartenenti al mondo delle imprese private, cioè configuranti un processo tecnico-amministrativo di realizzazione (produzione) di determinati beni o servizi (così è a dirsi della progettazione degli obiettivi, delle decisioni esecutive,dei provvedimenti contenutistici, dell'attività materiale, nonchè del variegato campo dei servizi finali caratterizzanti le funzioni dell'ente); non invece quello di posizione esterna (della Corte dei conti), il quale - come già detto - è previsto doversi svolgere *ex post*, e finanche quando assuma modalità concomitanti alla gestione, non può che attuarsi in maniera discontinua, sebbene con interventi assai più vicini all'operare amministrativo, e quindi più tempestivi che non siano quelli successivi

Invero, nella vasta area amministrativa di natura non spiccatamente produttiva, bensì istituzionale-erogativa, il tipo di controllo interno di cui qui trattasi può compenetrarsi con gli assetti amministrativi e gestori in forme più o meno particolareggiate, secondo i vincoli dell'azione controllante con cui gli organi osservati vengono astretti dalla normazione e dalla prassi interna. E' quindi molto verosimile che esso assuma a sua volta una morfologia variegata secondo i plessi di amministrazione-controllo e gestione-controllo all'uopo costituiti, e con vincoli ed esigenze informative sicuramente diversificate via via che si passa dalle branche amministrative di tipo tradizionale, ossia istituzionale, a quelle branche, aziende, gestioni, istituzioni, partecipazioni, istituzioni consortili e associative, servizi vari, ecc. di più recente formazione e struttura, che hanno per natura, o che hanno ricevuto per legge, connotazioni d'imprenditorialità, e che in definitiva sono assai più simili alle imprese private e perciò controllabili soprattutto in base ai rendimenti economici.

Va sottolineato come la crescente presenza di queste ultime strutture abbia avuto un ruolo decisivo nella evoluzione delle dottrine giuridica ed economica e nella legislazione concernenti le istituzioni pubbliche, e infine nella introduzione dei controlli di gestione e nella loro potenzialità espansiva anche verso le branche amministrative di tipo tradizionale. Si pensi, come esempi di queste, al servizio comunale d'igiene e profilassi, o a quello anagrafico, o al servizio statale diplomatico; e, come esempi di quelle, alla gestione d'impianti sportivi comunali, alla gestione di approdi turistici comunali, alle sepolture con corrispettivo in concessione a privati, alla gestione dei mercati comunali.

Per contro, su tutti questi settori e sub-settori amministrativi, il controllo esterno della Corte dei conti, quantunque sia di ambito generale in quanto esperibile su tutti, rimane in pratica legato a moduli di settorialità e discontinuità, anche per l'uso invalso

del metodo d'indagine a campione, il quale sembra destinato ad instaurarsi come quello prevalentemente adoperabile. Il che non toglie però che questo, proprio perché trattasi di un mezzo duttile, mirato e rapido, si riveli in maniera puntuale altrettanto penetrante che quelli consentiti al controllo interno, anche perché la Corte ha facoltà di corroborare le proprie indagini con ispezioni, accertamenti diretti e risultati di altri controlli.

La succitata legge n.20 del 1994 ha sancito anche alcune linee direttrici, quasi dei parametri generali, per lo svolgimento del controllo esterno sulle gestioni. Si tratta della valutazione comparativa dei tempi, dei modi e dei costi dell'azione amministrativa, allo scopo di addivenire all'accertamento del rapporto tra obiettivi e risultati della stessa. Su queste peculiari linee conviene che la Sezione si soffermi per disaminarne brevemente i contenuti:

a) tempi - il tempo dell'azione amministrativa prende rilievo nella programmazione, la quale assume struttura e forma nel bilancio pluriennale e nella relazione programmatica che accompagna il bilancio preventivo, fornendo così al controllo dei termini di raffronto;il tempo si evidenzia altresì in tutte le procedure, specie quelle contrattuali, come fattore di costi, poiché particolarmente in caso di ritardo o sospensione di opere costituisce un aggravio di questi;
b) modi - il modo dell'azione dà luogo a indizi sul buon andamento e anche vi si riflette (scelta del tipo di contratto, requisiti e prove di reclutamento del personale, scelta dei mercati di approvvigionamento, ecc.), e naturalmente si riverbera sull'entità dei costi;peraltro è la linea di svolgimento che meglio delle altre rende utili, ove occorrano, gli accertamenti diretti e le ispezioni, eseguibili anche sull'attività *in fieri* (ad esempio, accertamento della qualità dei pasti, in rapporto alla spesa, in un asilo-nido, eventualmente col supporto di una perizia bromatologica); dai tempi e dai modi possono trarsi indicatori di efficacia ed efficienza;
c) costi - sono la quantità di risorse finanziare impiegate per erogare i servizi pubblici. Va calcolato il costo complessivo di ciascun servizio, per trarne valutazioni di equivalenza; nonché il costo unitario, per trarne indici di efficienza e/o di economicità;
d) comparazioni - comparazioni possono instaurarsi sotto un triplice profilo: 1- comparazione interna, ossia delle quantità programmate dall'ente rispetto a quelle realizzate; e anche dei flussi storici di un dato andamento quantitativo, sempre relativo all'ente stesso; 2 - comparazione istituzionale, cioè effettuando raffronti con altri enti più o meno omogenei; 3 - comparazione esterna, vale a dire con i risultati di aziende consimili del campo privato

Donde appare anche evidente come, per l'approfondimento del controllo, alla tecnica per aggregati si renda necessario di sostituire via via la tecnica del controllo *singulatim*, cioè per ente e per servizio operativo, tra quelli prescelti a campione, in riferimento al trinomio servizio-unità operativa, centro di costo, dirigente responsabile.

Inoltre, una linea di conoscenza particolare per la Corte è quella dell'utilizzazione delle varie serie di dati acquisiti dal controllo interno di gestione, oltre che da altri controlli; a questa si affianca la potestà di verificare il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Per quanto attiene alle attribuzioni di questa Sezione, oltre alla facoltà di servirsi dei dati dei controlli interni, va ricordato che le sue relazioni alle Camere debbono contenere anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni (comma 7 dell'art.3 L. 20 del 1994).

7 - Per altro verso, non sembra invece dubitabile che anche il controllo esterno della Corte debba abbracciare così la gestione come l'amministrazione nel suo insieme; e che anzi si possa ritenere, considerati i vari aspetti empirici dell'una e dell'altra che si offrono ad oggetto delle varie indagini condotte - dove è pure osservabile che l'amministrazione in senso lato comprende la gestione - che complessivamente il controllo esterno debba essere anch'esso un controllo sia sugli stadi amministrativi iniziali e intermedi (es. programmazione, espopriazioni, ricerche per approvvigionamenti, contrattazione, procacciamento e destinazione di risorse, progettazione esecutiva, decisioni organizzative, ecc.), sia sui risultati amministrativi, includenti quelli delle gestioni: conclusione, questa, che viene ad allinearsi con la chiara espressione della seconda parte del comma 4 dell'art.3 della legge n.20 del 1994, che parla di rispondenza dei "risultati dell'attività amministrativa" da accertarsi mediante il controllo.

Conviene dunque rendere esplicito che entrambe le specie di controllo abbracciano in sostanza tanto l'amministrazione quanto la gestione (per quello interno degli enti locali, esplicita è a tale riguardo la disposizione dell'art. 40 del d.l..vo n.77 del 1995), e giova all'uopo intendere qui per amministrazione l'insieme o la serie coordinata di fatti ed atti, i quali sono necessari a predisporre le condizioni favorevoli per realizzare i servizi strumentali ed i servizi istituzionali finali dell'ente pubblico, ed anche il flusso di informazioni intorno a tali realizzazioni; ed intendere invece per gestione l'insieme di fatti ed atti che importano direttamente la produzione di quei servizi.

Per dare alcuni esempi attinenti ancora agli enti qui in discorso, si rivelano quali manifestazioni di amministrazione la programmazione e la specificazione degli obiettivi, nonché la loro ripartizione nel tempo e nello spazio, il reclutamento del personale e la sua allocazione secondo le attitudini individuali, la turnazione del personale sui posti di lavoro, tutta la contrattazione e l'insieme delle regole per servirsene agli scopi voluti dalle norme. Si tratta in ogni caso di fatti o di espressioni di amministrazione, poiché si è al di qua della produzione dei servizi veri e propri, cioè si è in sedi predispositive delle gestioni in senso stretto.

Invece, si rivelano manifestazioni di gestione, l'adeguata impostazione e realizzazione dei servizi di supporto o strumentali (acquisizione di edifici, di macchine, di beni e servizi), l'allocazione proporzionata di beni e di personale, quali fattori produttivi, nelle unità operative di servizio e, in maniera caratterizzante le funzioni degli enti, la produzione dei servizi finali utili alla comunità (apertura di strade al traffico e loro esercizio, trasporto e inumazione di feretri, esercizio di mattatoi e trasporto di carni macellate, ecc.).

Peraltro, non potendo accadere sul piano empirico che si consegua alcun risultato di gestione, che sia caratteristico della funzione dell'ente, senza la mediazione della gestione del bilancio e del patrimonio, ossia senza il dispiegarsi concreto della gestione delle risorse economiche, si offre qui l'occasione di considerare come l'accertamento dei risultati, di cui è menzione nella seconda parte del comma 4 testé richiamato, implichi, sul piano pratico, anche l'emersione ed il vaglio di quei presupposti amministrativi attraverso i quali pur si evince se siavi stata regolare e legittima gestione del bilancio e del patrimonio. E quantunque si adombri, tra le parti prima e seconda del detto comma, una dicotomia tra gestione del bilancio e del patrimonio da un lato, e la gestione in genere dall'altro, sembra piuttosto che si sia in presenza di locuzioni ellittiche, talché non una dicotomia può dirsi affiorare dalla norma, bensì un'endiadi riassuntiva di questo concet-

to: che, per quanto attiene al controllo successivo sui risultati dell'attività, controllo sul bilancio e sul patrimonio e controllo di gestione sono procedimenti (e prassi) unitariamente sussunti, ora con prevalenza dell'uno, ora dell'altro, nell'onnicomprensivo processo del controllo successivo. In altre parole, per quel che qui importa stabilire rispetto alle indagini intraprese , e a fronte dell'empirico controllo sui risultati, non può ipotizzarsi una gestione avulsa dall'amministrazione, nè un'amministrazione vuota di gestione, né tanto meno una gestione di servizi caratteristici, la quale non passi attraverso l'impiego del patrimonio e dei fondi di bilancio. In questo senso, il controllo sui risultati di gestione, per la complementarità delle branche sussunte, sembra potersi ravvisare, nella sua più lata accezione, come controllo sui risultati amministrativi.

A fugare dubbi su questa particolare interpretazione, giova riportare qui due passi della richiamata sentenza della Corte costituzionale. Nel 1° capoverso del § 9.1 la Corte dichiara il controllo sulle gestioni doversi eseguire "non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati raggiunti". Nel 3° capoverso del § 11.1 dichiara, poi, che quando l'art.3, 4° comma, della legge n. 20 del 1994 afferma "che tale controllo possa comportare che si verifichi la legittimità e la regolarità delle gestioni", mira semplicemente a dire che la rilevazione di eventuali illegittimità o di scorrettezze contabili possa essere assunta a elemento o indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio di quel controllo. In sostanza la Corte delle leggi, mentre riafferma sul piano teoretico la distinzione tra controlli contabili e di legittimità per un verso, e controllo sulla gestione per l'altro (§ 11.1 e *passim*), sembra consentire, nell'esercizio dello stesso controllo sulle gestioni, anche un occasionale controllo di legalità e legittimità non stretta (in altre parole, di quella circolare legittimità e legalità di cui pur debbono permearsi le gestioni tutte), il quale valga anch'esso a dare manifestazioni segnaletiche sul modo di condurre l'amministrazione generale dell'ente osservato.

8 - Se ora si pongono a raffronto i principi e le regole che presiedono all'una e all'altra specie di controllo appuntate alle gestioni, quali sono stati fin qui enucleati, si scorge agevolmente come queste due specie non si mostrino identiche.

Infatti, mentre è emersa una certa comunanza di ambiti d'esercizio, è venuto anche in rilievo che le modalità del controllo della Corte differiscono da quelle del controllo interno di gestione. Anche i fini dei due controlli sono tra loro in gran parte diversi; e qui è ora possibile dare una seconda risposta su questo particolare argomento, dopo la prima dianzi formulata, circa il fine ultra-tecnico di tali importanti funzioni.

Invero entrambe le specie hanno a loro oggetto la verifica della corretta utilizzazione delle risorse, attraverso quella dello stato di attuazione degli obiettivi programmati per legge, o in bilancio, ed il raffronto tra i costi sostenuti e i risultati qualitativi e quantitativi conseguiti. Ma lo scopo ultimo rimane affatto differente, essendo il controllo di gestione, come del resto ogni controllo interno, svolto nell'interesse primario dell'ente medesimo che lo pone in atto, mentre il controllo esterno è svolto dalla Corte nell'interesse obiettivo dell'ordinamento, in particolare a tutela della situazione economico-finanziaria di ciascun ente e complessivamente a tutela della pubblica finanza.

9 - A questo punto giova porre un requisito caratterizzante l'insieme dei compiti assegnati al controllo sulle gestioni, il quale si concreta praticamente in un obiettivo capitale da conseguirsi dall'organo che ne è investito, la Corte dei conti.

Si tratta dell'accertamento del risultato, strumentale o finale che sia, (ovvero del non risultato), come esito dell'attività amministrativa. Il quale si pone anzitutto come essere apprensibile (ricadente comunque sotto la percezione sensoriale e intellettiva) ed inoltre, fin dove possibile, quantificabile in vista della determinazione dei costi complessivi ed unitari, ed eventualmente dei ricavi. In sostanza si tratta di verificare se degli obiettivi programmati o assunti dall'ente, siano stati conseguiti appieno, ovvero siano stati conseguiti solo in parte, o non siano stati conseguiti affatto, e per quali cagioni questi ultimi eventi negativi siano accaduti. Nell'accertare poi un risultato riguardante un bene strumentale, per positivo che esso sia stato, non può ovviamente omettersi di accertare anche la misura della sua effettività, ossia dell'entrata in funzione del bene (ad esempio, strade o impianti sportivi o mercati costruiti, ma anche la loro entrata in esercizio).

A tal proposito è abbastanza ragionevole ritenere che nel mondo delle imprese private non si dubiti che la gestione tende ordinariamente verso un risultato, che è il prodotto o il servizio, e che può ottenersi in forma qualitativa ottima, media o scadente, ma di regola non mancare, salvo a poter rivelarsi poi economico o antieconomico. Per contro, nelle gestioni di beni o servizi pubblici di fattura istituzionale, l'esito verso cui deve tendere l'attività può eventualmente non essere affatto raggiunto per fatti o comportamenti irregolari e degenerativi; ed anzi i casi di malcostume e di malgoverno, attestati dalla negativa esperienza di questi ultimi lustri, stanno ampiamente a testimoniare come proprio questo sia stato l'esito del modo di operare dei responsabili di varie branche amministrative.

Da ciò si arguisce come il primario e fondamentale compito degli organi di controllo (e in esso possono accomunarsi quelli di controllo interno e di controllo esterno) debba essere quello di accertare la sorte delle erogazioni finanziarie e l'acquisizione dei risultati dell'attività amministrativa, e questi mettere a raffronto di tutte quelle sostenute a realizzarli. Il che deve attuarsi in primo luogo attivando tutti gli strumenti tecnici ricognitivi dell'esistenza apprensibile del bene-risultato, nonché di quelli giuridici volti ad attestarne e tutelarne l'acquisizione.

E poiché questo caposaldo del controllo, specialmente quando si tratta di beni del patrimonio permanente e del demanio, si compendia poi, come è intuitivo, in un'operazione che è genuinamente inventariale, e quindi contabile, mercè la quale si assoda prima qual sia stata la sorte delle erogazioni finanziarie, e si rappresenta poi la concordanza tra il risultato dell'azione amministrativa e le risorse economiche impiegate a realizzarlo, torna opportuno richiamare qui come il *principio di equivalenza* o di concordanza - da tutto ciò desumibile - ché di questo in sostanza si tratta-, non sia affatto nuovo nel nostro ordinamento, ma sia un merito antico della scuola di contabilità pubblica italiana. Infatti l'art. 146 del R.D. 23 maggio 1924, n.827, dispone che il conto del patrimonio è corredato di una dimostrazione dei punti di concordanza tra il conto del bilancio e quello del patrimonio, intesa a determinare le variazioni patrimoniali comprese negli accertamenti di bilancio, l'entrata e la spesa netta e di conseguenza il beneficio o la perdita che il bilancio ha lasciato al patrimonio.

Principio, questo, che, se nell'assetto storico e amministrativo-contabile cui la norma eponima trovavasi dapprima riferita, non si spinge oltre una valenza di carattere macrocontabile e strumentale per il controllo politico parlamentare, ha raggiunto nell'odierno ordinamento una ben più ampia portata per opera delle diverse articolazioni

normative sostanziali sopravvenute, tra cui segnatamente quelle contenute nel citato d.l.vo n.77 del 1995, le quali gli hanno conferito precisazione prescrittiva e fondate possibilità di verifica mediante tre importanti capisaldi di natura tecnico-contabile: a) l'obbligo della tenuta degli inventari e della iscrizione in essi di tutti i beni, specie di quelli costituenti il patrimonio permanente, compresi i beni demaniali, con l'obbligo altresì di iscriverli al valore di costo; b)la saldatura fra la tradizionale contabilità finanziaria e l'aggiunta contabilità patrimoniale-economica, posta la quale ogni variazione registrata nella prima trova un'equivalente registrazione nella seconda; c) il potere di accertamento dei costi-valore da parte degli organi di controllo. [1]

E' dunque conseguente, che non un'irregolare destinazione potrà essere data dagli amministratori a determinate erogazioni finanziarie, una volta che esse siano entrate nell'area della loro responsabilità, ma unicamente la loro totale devoluzione all'oggetto economico previsto dalle leggi e dalla programmazione dichiarata dall'ente, rimanendo in ogni caso l'obbligo loro di comprovare per rendiconto la sorte delle somme non utilizzate.

10 [1]- Si può adesso tentare di tracciare un quadro sinottico delle note analogiche e di quelle differenziali attinenti alle due specie di controllo qui in discorso, quello di gestione, interno, e quello sui risultati di gestione, esterno.
Entrambi si indirizzano sia all'amministrazione, sia alla gestione strettamente intesa:
- accertano la regolarità del flusso delle entrate;
- accertano l'equivalenza tra le acquisizioni di beni (di supporto o strumentali) e le risorse finanziarie quantitativamente impiegate a realizzarli; presso le branche amministrative a sfondo produttivistico tale equivalenza può trovare, analogamente a quel che suole praticarsi in ambito privato, la sua rappresentazione contabile attraverso il metodo della partita doppia;
- accertano i costi dei beni strumentali acquisiti o mantenuti e dei beni prodotti o dei servizi finali, compresi i proventi, resi alla collettività; e mediante la loro valutazione stimolano l'incombenza di ridurli, a parità di prodotto, e di eliminare gli sprechi;
- fanno sì, per vie certo diverse, che si eliminino o si riducano le aree di illegittimità,di irregolarità o di disfunzione;
- consentono di esprimere valutazioni circa l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'operato amministrativo, le quali tornano utili agli amministratori medesimi e agli organi deliberativi dell'ente.

Si differenziano poi l'uno dall'altro per le diverse modalità di effettuazione.

Difatti il controllo interno, accosto ai fatti amministrativi e di gestione, è tendenzialmente generale, continuo, sistematico, e in rapporto ai fatti può riuscire a valutare immantinente e le deviazione nell'erogazione dei servizi e le posizioni soggettive dei dirigenti responsabili e a farne trarre le opportune conseguenze.

---

[1] L'affinamento dell'ordinamento contabile di questi enti è visibile anche nella quadripartizione del rendiconto, il quale comprende ora il conto del patrimonio, il conto del bilancio, il conto economico ed il prospetto di conciliazione, tutti recanti voci equivalenti e puntualmente correlate fra loro, e che confluiscono all'evidenza del risultato d'esercizio, originantesi dalle congiunte gestioni del bilancio e del patrimonio (tali nella modulistica di cui al D.P.R. 31.1.1996, n.194)
1

Il controllo esterno - di regola a campione - si pone in modo discontinuo, saltuario, discosto dai fatti, ma con la possibilità di avvicinarsene mediante accertamenti diretti ed ispezioni.

Quello interno ricade sullo stesso organizzarsi ed espletarsi dei servizi; quello esterno non può che ricadere su risultati (anche *in fieri*) ed essere prevalentemente *ex post.*

Può altresì dirsi che il controllo interno, analogamente a quello di matrice privata, moltissimo si avvale delle analisi dei costi e della comparazione costo/risultato; mentre quello esterno privilegia i momenti sintetici e terminali della valutazione dei costi, dei tempi e dei modi di svolgimento dell'azione amministrativa, nonchè delle comparazioni possibili.

Particolarità tutta propria del controllo esterno è infine quella di valutare, attraverso il suo esercizio, direttamente o indirettamente, il funzionamento e la rispondenza del controllo interno di ciascuna amministrazione assoggettata. Potestà, questa, che trova la sua ragion d'essere non soltanto nella considerazione della posizione, primaria e irrinunciabile per l'ordinamento, rivestita dal controllo interno in sè, ma anche nell'esigenza riflessa, che sullo stesso trovi un concreto termine di riscontro la verifica di secondo grado della Corte dei conti.