ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVI-*bis***
n. **3**

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 1996

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

Trasmessa alla Presidenza il 16 luglio 1998

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

DELIBERAZIONE n. 1/1998 ..... *Pag.* 9

PARTE I

1. – Evoluzione dell'ordinamento degli enti locali: linee generali ..... » 19

2. – Evoluzione delle procedure di programmazione ... » 25

3. – Innovazioni in tema di bilanci ..... » 44

4. – Tutela dell'equilibrio finanziario e situazioni di dissesto ..... » 53

4.1. – Il mantenimento degli equilibri di bilancio » 53

4.2. – Il fenomeno del dissesto ..... » 55

5. – Enti i cui conti chiudono in disavanzo ..... » 72

6. – Ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme del decreto legislativo n. 77 del 1995 ..... » 89

7. – Gestione dei servizi pubblici: profili problematici » 95

7.1. – Società di capitali ..... » 95

7.2. – Perdite di esercizio delle aziende speciali . » 95

8. – Rapporti tra enti locali e regioni nella legislazione statale e regionale ..... » 100

9. – Ambiti dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare degli enti locali ..... » 113

10. – Ambiti e funzionamento dei controlli interni ..... *Pag.* 151

11. – Revisione economico-finanziaria ..... » 155

12. – Servizi di controllo interno ..... » 172

PARTE II

1. – La finanza locale nel 1996. Analisi generale e profili evolutivi ..... » 189

1.1. – Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali: esercizio 1997 ..... » 201

2. – La gestione di parte corrente delle entrate ..... » 208

2.1. – Evoluzione degli indirizzi ordinamentali . » 208

2.2. – Riferimenti normativi e programmatici per l'esercizio 1996 .....» 212

2.3. – Quadro complessivo delle entrate correnti » 215

2.4. – Amministrazioni provinciali ..... » 217

2.5. – Amministrazioni comunali ..... » 223

2.6. – Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni ..... » 230

2.7. – Comunità montane ..... » 233

2.8. – Imposta comunale sugli immobili: analisi speciale ..... » 236

2.9. – Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani: analisi speciale ..... » 251

2.10. – I.C.I.A.P.: analisi speciale ..... » 265

2.11. – Trasferimenti dalle regioni: analisi speciale » 277

3. – La gestione di parte corrente delle spese ..... » 296

3.1. – Riferimenti economico-finanziari ..... » 296

3.2. – Quadro complessivo delle spese correnti ... » 296

3.3. – Amministrazioni provinciali ..... » 299

3.4. – Amministrazioni comunali ..... » 303

3.5. – Indicatori finanziari della spesa corrente . » 308

3.6. – Comunità montane ..... » 310

3.7. – Personale: analisi speciale ..... » 313

4. – La gestione degli investimenti ..... » 352

4.1. – Linee programmatiche e profili ordinamentali ..... » 352

4.2. – Entrata ..... *Pag.* 355

4.3. – Spesa ..... » 366

4.4. – Indicatori finanziari della spesa ..... » 375

4.5. – La provvista finanziaria nel biennio 1996-1997: analisi speciale ..... » 377

5. – Risultati finali della gestione ..... » 383

6. – Anticipazioni di tesoreria ..... » 404

7. – Comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti ..... » 415

8. – Situazioni deficitarie e dissesti in Puglia e Basilicata ..... » 421

8.1. – Premessa ..... » 421

8.2. – La situazione degli enti locali della Puglia » 425

8.3. – La situazione degli enti locali della Basilicata ..... » 530

8.4. – Debiti fuori bilancio non riconosciuti ..... » 602

* * *

Prospetti ed allegati vari sono raccolti in un secondo volume.

PAGINA BIANCA

DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 1/98

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

composta dai magistrati:

Presidente: Antonino GALLO

Consiglieri: Giuseppe Salvatore LAROSA, Corrado VALVO, Giovanni Battista GOLETTI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Umberto CAZZUOLA, Antonio GALIANI, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Alfredo MASALA, Alberto LONGO, Orietta LUCCHETTI BALSAMO, Maria Luisa DE CARLI

visti l'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive integrazioni, secondo cui la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché sulla gestione degli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio;

visto l'articolo 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che prevede, fra l'altro, l'applicazione alle comunità montane delle norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e le province;

visto l'articolo 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla

gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/1995 del 15-20 dicembre 1994;

vista la delibera n. 2/1997 con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 1998, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame della gestione finanziaria;

uditi nelle adunanze dei giorni 19 maggio, 2-10-19-25 giugno 1998 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;

udita, nell'adunanza del 25 giugno 1998, la relazione finale del consigliere Giuseppe S. Larosa;

CONSIDERATO

1. In conformità al piano delle rilevazioni ed ai criteri di esame definiti da questa Sezione, è stata predisposta relazione per riferire al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria degli enti locali territoriali nell'esercizio finanziario 1996 nonché su quella dei comuni delle regioni Puglia e Basilicata in situazione deficitaria.

Per l'esercizio 1997 sono considerate, in base ai dati del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, le risultanze complessive di cassa relative a tutti i comuni. La relazione contiene, inoltre, prime valutazioni sul funzionamento dei controlli interni. In separato referto, che verrà reso alle Camere entro il prossimo mese di dicembre, verranno esposti i risultati delle indagini di controllo successivo su gestioni di enti locali programmate per il 1998 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.

2. Nella parte prima si considerano nodi essenziali dell'evoluzione dell'ordinamento del comparto. In particolare si passano in rassegna, con analisi fondate per lo più su rilevazioni a campione, i seguenti profili.

Le novità sostanziali e procedurali che più differenziano la nuova disciplina in tema di bilanci recata dal decreto legislativo n. 77 del 1995 (sull'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali) rispetto al previgente ordinamento.

L'evoluzione delle procedure di programmazione che costituiscono ormai un perno essenziale dell'azione amministrativa degli enti. La Sezione ha esaminato le relazioni previsionali e programmatiche dei comuni con popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti ed insieme con queste ha acquisito anche i programmi delle opere pubbliche eventualmente formulati. Dalla rilevazione è emerso che le prescritte preliminari analisi ambientale, aziendale e finanziaria sono a volte insoddisfacenti e gli stessi programmi e progetti sono spesso delineati in modo generico.

Problemi di mantenimento degli equilibri di bilancio, con particolare riferimento agli enti che versano in situazione deficitaria o

di dissesto. Vengono considerati i comuni (con popolazione superiore agli ottomila abitanti) e le province i cui conti consuntivi nel 1995 e nel 1996 hanno chiuso in disavanzo. Emergono problemi di attendibilità delle previsioni e degli accertamenti di entrata, nonché di correttezza nella ricognizione dei residui attivi e nell'applicazione degli «avanzi di amministrazione». Risultano di sempre maggiore importanza, per la tutela degli equilibri, i ruoli del responsabile del servizio finanziario e del collegio dei revisori. Una estesa analisi è dedicata – nella parte seconda della relazione – alle situazioni deficitarie e di dissesto degli enti della Puglia e della Basilicata; analisi che segue quelle svolte negli scorsi anni per gli enti della Calabria e della Campania.

Pure centrate su apposite rilevazioni sono le considerazioni sul funzionamento dei controlli interni, riguardati con riferimento a quelli affidati ai collegi dei revisori ed ai nuclei di valutazione. Un esame particolareggiato di un ampio campione di relazioni di collegi dei revisori su rendiconti di comuni ha messo in luce, talvolta, soddisfacenti apporti riguardanti sia l'assetto contabile che profili gestori ed in altri casi, invece, prevale una mera esposizione di dati contabili cui si accompagnano generiche valutazioni. Quanto all'attivazione dei servizi di controllo interno – o nuclei di valutazione – che lo scorso anno era risultata assai scarsa, una ulteriore ricognizione, riguardante i comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, ha evidenziato un più diffuso impegno a realizzarli, ma si prospettano, nel contempo, situazioni problematiche – nella relazione ampiamente richiamate – specie in tema di struttura dei nuovi organi.

Una apposita rilevazione condotta per accertare lo stato degli adempimenti per la ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme del decreto legislativo n. 77 del 1995 ha posto in evidenza come alla fine del 1997, a termini già ampiamente scaduti, solo il 68 per cento dei comuni ed il 76 per cento delle province avesse completato detta ricostruzione. La Sezione si sofferma su tale situazione esprimendo riserve e preoccupazioni riferite, in particolare, agli effetti dei segnalati ritardi sull'attendibilità delle pertinenti contabilità e sulla ordinata e proficua gestione del patrimonio.

In materia di gestione di servizi pubblici – che, come è noto, è in atto all'esame del Parlamento per una sua globale riconsiderazione – sono analizzati aspetti problematici relativamente alle società di capitali ed alle aziende speciali. Per queste ultime, in particolare, viene proposto il tema della configurabilità del ripiano, da parte dei comuni, di perdite di esercizio.

Completano la parte prima due distinte, diffuse trattazioni riguardanti l'una «i rapporti tra enti locali e regione nella legislazione statale e regionale» e l'altra gli «ambiti dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare degli enti locali», completata da rilevazioni sull'emanazione e sull'adeguamento dei regolamenti previsti dalla legge n. 127 del 1997.

3. Le rilevazioni relative alla situazione della finanza locale, oggetto della parte seconda, hanno riguardato conti consuntivi ed atti annessi di 97 amministrazioni provinciali su 100, 1.248 comuni su 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e 305 comunità montane su 345. Sono risultati accertamenti complessivi di com-

petenza dell'esercizio 1996 per 87.631,1 miliardi, con una crescita del 4,9 per cento cui hanno maggiormente contribuito gli accertamenti di conto capitale (+12,5 per cento), ed impegni per 86.541,8 miliardi, cresciuti del 12,4 per cento per l'impennata di quelli per investimenti (+41,4 per cento). Gli accertamenti delle entrate correnti complessivamente ascesi a 66.213,9 miliardi (56.188,5 miliardi per i comuni) hanno registrato una crescita del 2,7 per cento.

Di segno opposto è l'andamento delle riscossioni totali che registrano, rispetto al 1995, un marginale decremento (−0,3 per cento), prevalentemente dovuto alla gestione dei comuni la cui cassa registra introiti per 53.662,8 miliardi, diminuiti dell'1,4 per cento per effetto di minori trasferimenti correnti (−6,9 per cento) e, tra questi, di minori trasferimenti statali (−2,1 per cento). Dall'esame della gestione dei residui si nota un analogo andamento del tasso di smaltimento (63 per cento contro il precedente 64,3 per cento), risultato derivante da una ridotta capacità di realizzazione degli omologhi accertamenti da parte dei comuni. Il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in valore assoluto di notevole entità (25.653,3 miliardi), dimostra una propensione alla crescita con tassi elevati (+10,4 per cento) che non può essere considerata fisiologica e lascia intravedere la permanenza di poste di difficile realizzabilità, anche dopo la revisione dei residui effettuata da molti enti.

Le entrate tributarie crescono nei comuni (+5,4 per cento) proseguendo nell'andamento positivo del precedente biennio ed il volume degli accertamenti (22.732,9 miliardi) si avvia a superare quello dei trasferimenti (22.758,8 miliardi) che rimangono ancora al primo posto tra i componenti delle entrate correnti comunali, ma con persistente e più accentuato andamento negativo nel biennio 1995-96, rispetto al precedente.

Quanto alle province, le entrate tributarie fanno registrare un consistente aumento, in valore assoluto da 1.180,7 miliardi a 1.713 miliardi; i trasferimenti, che sono la quota prevalente delle loro entrate, decrescono da 6.740,1 a 6.701,3 miliardi.

I trasferimenti correnti alle comunità montane continuano ad essere in aumento (+7,4 per cento), mentre decrescono per i comuni (−2,7 per cento).

Continua la tendenza in crescita delle entrate extratributarie di province (+7,1 per cento) e comuni (+6,1 per cento).

4. Sono state svolte analisi speciali, di profilo finanziario, di due importanti tributi e di un terzo, recentemente soppresso.

La prima analisi ha riguardato l'ICI, che registra accertamenti per 11.757,8 miliardi e riscossioni per 11.521,4 miliardi con aumenti della stessa misura (poco più del 4 per cento) ed una incidenza sul totale delle entrate tributarie pari al 52 per cento.

Nella seconda analisi concernente la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il cui peso sulle entrate tributarie si eleva – in termini di competenza – al 23,5 per cento dal 21,8 per cento del 1995, si sono rilevati consistenti aumenti (+13,6 per cento) negli accertamenti che, tuttavia, per una quota considerevole (pari al 38,7 per cento), non si traducono in effettive riscossioni come è dimostrato dai residui prodotti nell'esercizio (2.069 miliardi), aumentati del 48,9 per cento anche a causa di ritardi nell'emissione dei ruoli.

Nella terza particolare analisi concernente l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (l'ICIAP soppressa dal 1998 in connessione all'istituzione dell'IRAP), gli accertamenti di competenza ammontano a lire 1.669,4 miliardi e costituiscono il 7,3 per cento delle entrate tributarie comunali, mostrando nel biennio un lieve decremento.

5. Le spese correnti, che in base ai documenti di programmazione avrebbero dovuto contenere la loro crescita entro il tasso programmato di inflazione (+3,5 per cento), hanno rispettato detto limite soltanto nei comuni, i cui impegni di competenza sono cresciuti del 3,4 per cento, mentre gli impegni complessivi (62.767 miliardi) sono lievitati del 4,4 per cento a causa di aumenti nelle province (+10,1 per cento) e negli enti montani (+10,6 per cento).

Il tasso di realizzazione degli impegni (75,5 per cento) si è sostanzialmente mantenuto al livello dell'anno precedente; il tasso di smaltimento dei residui, lievemente cresciuto, è rimasto modesto (56,4 per cento), mentre i pagamenti totali (60.306,3 miliardi) sono aumentati del 7,2 per cento.

La mancata trasformazione, in effettivi pagamenti, di un considerevole importo di impegni assunti nell'esercizio ed in quelli precedenti, ha portato ad una massa di residui passivi (25.261,2 miliardi al termine dell'esercizio 1996), aumentata del 4,3 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'aumento considerevole dei residui passivi, il loro volume complessivo, ed il lento smaltimento degli stessi, sono indici di scarsa capacità di spesa degli enti e di ritardi nella utilizzazione delle risorse impiegate che, trattandosi di spesa corrente da attuare rapidamente, non possono essere imputati a prevalenti difficoltà procedurali.

6. Gli investimenti realizzati dagli enti locali, che nel 1996 hanno assorbito il 49 per cento della spesa pubblica in conto capitale, presentano nello stesso anno – coerentemente con le linee tracciate nei documenti di programmazione economico-finanziaria – una forte accelerazione della ripresa avviata nel precedente biennio. In particolare, sul fronte dell'entrata, gli accertamenti in conto competenza – che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse finanziarie reperite nell'anno per nuovi programmi d'investimento – si sono portati a 21.417 miliardi, con un aumento del 12,5 per cento rispetto al 1995. Le fonti principali da cui gli enti hanno tratto i mezzi finanziari per gli interventi sulle infrastrutture sono come di consueto i trasferimenti di capitali (43,3 per cento) ed il ricorso al mercato del credito (37,8 per cento), in particolare della Cassa Depositi e Prestiti.

Per quanto riguarda la spesa, gli impegni in conto competenza, in altri termini le nuove iniziative d'investimento avviate nell'anno che per la maggior parte saranno eseguite negli esercizi successivi, ammontano a 23.684 miliardi, facendo registrare un aumento del 41,4 per cento, prevalentemente determinato dall'azione dei comuni (+42 per cento).

I pagamenti totali, che corrispondono, invece, a stadi di effettiva realizzazione delle opere e che si legano più direttamente con il livello di redditi, con l'occupazione, con la dotazione di infra-

strutture, ammontano nel 1996 a 13.033 miliardi, con un aumento del 16,1 per cento rispetto all'anno precedente.

La destinazione economica cui la spesa è stata fondamentalmente orientata è stata quella degli interventi ed acquisti su beni immobili, ovverosia delle opere pubbliche (85,2 per cento). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, il maggiore incremento dei nuovi programmi d'investimento si registra negli enti dell'Italia centrale (69,4 per cento) e del Nord-Est (43,4 per cento).

Quanto alla situazione dei residui, al termine dell'esercizio è risultato ulteriormente appesantito l'accumulo di una enorme massa di residui attivi (45.228 miliardi) e passivi (65.828 miliardi), che sono aumentati in confronto al precedente esercizio rispettivamente del 5,6 per cento e del 15,6 per cento. Si è così accentuato il fenomeno, costantemente osservato, della formazione nella parte non corrente del bilancio, di un ingente *stock* di crediti in attesa di riscossione (residui attivi) e di investimenti avviati ma ancora in corso di esecuzione (residui passivi), con una forte prevalenza dei secondi sui primi.

7. I risultati finali mostrano prevalenti peggioramenti nel 1996 – con inversione di tendenza rispetto ai costanti miglioramenti degli esercizi precedenti e di quello molto forte del biennio 1994-1995 – relativi all'importo dell'avanzo di amministrazione disponibile, che considera tutti gli aspetti della gestione finanziaria di competenza e dei residui. La diminuzione dell'avanzo si è verificata nelle tre categorie di enti, ma è più significativa nelle province (−27,3 per cento) e nei comuni (−19,8 per cento).

Come negli anni precedenti, il confronto fra il risultato della gestione di competenza e quello di amministrazione disponibile delle tre categorie di enti 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.

Conferma questo anomalo andamento una rilevazione sui consuntivi 1990-1996 dei comuni dell'11ª classe demografica, che ha posto in evidenza come il risultato disponibile è sempre positivo nel settennio per tutti i comuni, con eccezione per Torino che presenta due risultati negativi negli anni 1992 e 1993. Gli stessi comuni, invece, hanno negativo, almeno nel biennio 1995-1996, il risultato della gestione di competenza, con limitate eccezioni risultanti dai consuntivi per Genova, Napoli e Palermo. Tali risultati non comprendono i debiti fuori bilancio non riconosciuti, fenomeno questo che come si rileva dalle apposite indagini della Sezione, specie in alcune regioni, assume dimensioni preoccupanti.

Al fine di valutare l'attendibilità del risultato di amministrazione, la Sezione ha svolto un'indagine su 43 province e 180 comuni che, anticipando l'applicazione della riforma, hanno operato una revisione dei residui passivi perenti al fine del loro reinserimento in bilancio.

È di rilievo che, rispetto alla consistenza globale di tali residui nell'esercizio precedente, sia stato dichiarato insussistente un ammontare pari al 17,7 per cento nelle province ed al 5,1 per cento nei comuni, mentre nell'esercizio precedente ne era stato eliminato il 40 per cento nelle province ed il 50 per cento nei comuni.

8. È proseguita l'indagine comparativa sulle situazioni di tesoreria che ha evidenziato, per un numero limitato di comuni, casi di elevata incidenza, sulle entrate correnti, dell'importo annuo delle anticipazioni e dell'interesse corrisposto ai tesorieri, nonché casi di persistenti difficoltà di cassa.

9. La Sezione anche quest'anno ha dedicato un'analisi speciale ad alcuni fenomeni connessi alla struttura, alla consistenza, al movimento dei dipendenti degli enti locali, nonché alla dinamica delle retribuzioni. Alla fine del 1995 il personale di ruolo in servizio è risultato di 550.889 unità, di cui il 41,1 per cento donne, mentre le vacanze complessive sono state di 73.067 elementi, pari all'11,7 per cento degli organici, con una maggiore incidenza di quelle dei dirigenti (20,1 per cento).

Tutto il personale (compreso quello non di ruolo) in servizio è risultato al termine del 1995 di 602.543 unità (aumentato di quasi l'1 per cento rispetto all'anno precedente); gli 8/10 del totale sono costituiti dai dipendenti dei comuni e sono addensati tra il 6° ed il 3° livello. I dirigenti costituiscono l'1,2 per cento, il personale dei livelli il 90,2 per cento ed il «restante personale» l'8,6 per cento. Le cessazioni dal servizio hanno interessato circa il 3,6 per cento della consistenza all'inizio dell'anno e sono risultate inferiori alle assunzioni che hanno riguardato circa il 3,8 per cento. Alla fine del 1995 si è registrato l'aumento complessivo di 5.735 dipendenti.

Alla fine del 1996, il personale dei soli comuni è risultato di 535.973 elementi con un incremento complessivo di 5.147 unità, pari a circa l'1 per cento della consistenza all'inizio dell'anno.

Gli accordi economici collettivi per il biennio 1996-1997 comprendono, per il personale dei livelli, incrementi retributivi tabellari nel limite dell'inflazione programmata (3,5 per cento) ed integrazioni al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio.

10. Sono stati osservati i trasferimenti finanziari correnti dalle regioni agli enti locali, che attengono prevalentemente al finanziamento delle funzioni da esse delegate. È risultato il carattere minoritario dell'apporto finanziario delle regioni a statuto ordinario nell'ambito delle risorse correnti trasferite nel biennio 1995-96 ed, inoltre, la frammentazione degli interventi, disposti per lo più nella forma contributiva e destinati al finanziamento di determinate funzioni.

Il totale dei trasferimenti regionali ai comuni ascende a 3.034 miliardi, con una diminuzione del 15 per cento rispetto al 1995.

11. Sono proseguite le rilevazioni della Sezione sui comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti. L'esame dei consuntivi del biennio 1995-1996 ha riguardato circa un terzo dei 6.775 comuni inferiori ed è stato condotto dalle Delegazioni regionali. Le tendenze appaiono sostanzialmente allineate con quelle già esposte per i comuni con più di 8.000 abitanti. Sul versante delle entrate le differenze riguardano un maggior rilievo delle entrate trasferite e più bassi indicatori della pressione tributaria (392.000) e dell'autonomia tributaria (32,7 per cento).

Per la spesa corrente si rileva un incremento dell'8,6 per cento, ben superiore al tasso inflattivo.

Nel settore degli investimenti si nota, in coerenza con quanto rilevato per gli enti di maggiori dimensioni, un vivace rilancio delle nuove iniziative: impegni +30,9 per cento.

In tutti i settori del bilancio si rileva una tendenza all'accumulo dei residui con tassi più elevati di quelli rilevati in precedenza.

Si rileva infine un peggioramento dei principali risultati differenziali di bilancio.

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

APPROVA

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

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

Così deliberato nell'adunanza del 25 giugno 1998.

L'ESTENSORE
F.to: Giuseppe S. Larosa

IL PRESIDENTE
F.to: Antonino Gallo

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 26 giugno 1998.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to: Giovanni Sforza

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

1 Evoluzione dell'ordinamento degli enti locali: linee generali

1.1 Premessa

Nella relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e delle attività degli enti locali per l'anno 1995 è stato evidenziato come la recente evoluzione della normativa generale in materia di azione amministrativa pubblica abbia inciso in modo rilevante anche sull'ordinamento delle autonomie locali, che aveva trovato da poco assetti stabili con la legge n. 142 del 1990 e con il decreto legislativo n. 77 del 1995.

Tale normativa generale tende a costruire un sistema sostanzialmente uniforme e coerente per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali.

Siffatto indirizzo persegue l'evidente scopo di razionalizzare l'attività di tutta la pubblica amministrazione, avendo come punti di riferimento il contenimento delle spese, il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa e, quindi, l'efficienza e l'economicità della stessa.

Ora, l'uniformità della disciplina aveva finito per ridurre - specialmente per gli aspetti organizzativi e finanziari - quegli ambiti di autonomia garantiti agli enti locali dagli artt. 5 e 128 dalla Costituzione.

Il fenomeno, che la Corte aveva già avuto occasione di rilevare in sede di referto speciale al Parlamento[1], ha costituito oggetto di riconsiderazione da parte del Parlamento medesimo con l'art. 9 della legge 127 del 1997, che ha ridotto significativamente il numero delle norme aventi carattere di principio inderogabile, contenute del D.lgs. 77 del 1995.

Per altro verso, l'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali nel suo complesso ha subito di recente una notevole accelerazione ad opera principalmente delle deleghe contenute nelle leggi n. 662 del 1996, n. 59 del 1997 e della stessa legge 127, i cui decreti delegati sono stati in gran parte già emanati.

Trattasi di vasti corpi normativi, d'origine governativa, le cui direttrici fondamentali trovano sviluppo:

a) nel conferimento di funzioni statali e regionali;

b) nel riassetto della finanza locale;

c) nel completamento del sistema finanziario e contabile.

1.2 Conferimento di funzioni statali e regionali agli enti locali

Come è noto, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 59 del 1997, sono stati conferiti alle regioni ed agli enti locali - con più decreti legislativi emanati entro il previsto termine del 31 marzo 1998 - funzioni e compiti amministrativi già di pertinenza dello Stato.

Trattasi di un fenomeno che per le sue dimensioni quantitative e qualitative rappresenta veramente una svolta di grande rilievo per un nuovo assetto dell'amministrazione pubblica. Assetto, però, non definitivo, atteso che, ai sensi del successivo art. 10 della stessa legge n. 59, "disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui all'art. 1 possono essere adottate, con il rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla loro entrata in vigore".

---

[1] Referto speciale sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, comunicato al Parlamento con deliberazione n. 10 del 15/12/1995.

In sostanza, è stata compiuta una scelta legislativa, la quale ha modificato il precedente sistema, nel senso che ha spostato in maniera incisiva l'asse portante della pubblica amministrazione - prima incentrato nello Stato - verso le regioni e gli enti locali.

Per quanto concerne in particolare questi ultimi, si osserva che il conferimento di funzioni avviene, oltre che dallo Stato, anche da parte delle regioni.

L'intero sistema di tali spostamenti trova attuazione in differenti fasi, la cui gradualità operativa è articolata secondo tempi diversi, a partire dal 31 marzo 1998, che ha costituito il termine ultimo utile per l'emanazione dei cennati decreti legislativi.

Infatti:

- entro il termine di 6 mesi, dall'adozione dei predetti decreti, le regioni devono individuare con legge - ai sensi dell'art. 4, comma 1 e 5, della stessa legge 59 - le funzioni da trasferire o delegare agli enti locali, e provvedere, con la medesima legge regionale, ad attribuire agli stessi - per effetto dell'art. 3, comma 3, del D.lgs. n. 112 del 1998, - le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite;

- in virtù dell'art. 7 della legge 59, ed ai fini dell'attuazione dei più volte citati decreti legislativi (e con le scadenze e modalità dagli stessi previste), con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede alla puntuale individuazione delle risorse e dei beni per la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti.

L'avvio del sistema è legato comunque a due termini limite - previsti dagli artt. 3 e 7 del D.lgs. n. 112 del 1998, - che sono il 31 dicembre 1999, per l'emanazione dei decreti di individuazione delle risorse di cui sopra, e il 31 dicembre 2000, per l'inizio dell'esercizio delle funzioni e del contestuale effettivo trasferimento dei beni e delle risorse medesime.

Il sistema sopra delineato è costruito in coerenza con la legislazione di questi ultimi anni, che ha in buona parte ridisegnato i termini estrinsecativi dell'azione della pubblica amministrazione.

Esso nasce a Costituzione vigente e, sembra, nel presupposto che i risultati della revisione costituzionale in corso non dovrebbero vanificarlo.

Al riguardo, non si può non osservare che previsioni di questo tipo potrebbero non trovare adeguate conferme.

Vero è, comunque, che il legislatore talune cautele le ha già prese, nel senso che ha costruito il sistema in modo da evitare che esso possa andare a regime prima che presumibilmente si concluda il processo di revisione della Carta costituzionale.

Resta il fatto che il settore degli enti locali, che già aveva dovuto metabolizzare e assorbire radicali innovazioni normative a partire dal 1990, viene ora investito da tutta una serie di disposizioni di legge, le quali, ancorchè cadenzate nel tempo (fino all'anno 2000) quanto alla loro applicazione, comportano, tuttavia, numerosi problemi di non facile soluzione.

È da dieci anni, infatti, che la legislazione sugli enti locali, pur nella complessità della disciplina del settore e pur considerando l'utilità del rinnovamento attuato, si è via via stratificata in forme non sempre definitive e senza consentire agli enti interessati di avere durevoli certezze normative.

Le relative disposizioni, infatti, sono allocate in numerosi e differenti plessi legislativi di non facile coordinamento.

Inoltre, questa stessa Sezione rileva, non senza qualche perplessità, che la copertura finanziaria dei maggiori oneri per gli enti locali - necessitata dalle nuove funzioni conferite - avviene mediante "compensazione" con la diminuzione di spese erariali.

Tale criterio, nella prima fase d'attuazione, fissa un tetto che potrebbe dimostrarsi insufficiente, atteso che le aumentate funzioni in centri gestori molto frammentati potrebbero determinare costi superiori a quelli attualmente sostenuti dall'ente che le funzioni medesime ha conferito.

Analoghe perplessità si pongono a proposito della copertura amministrativa, tenuto conto delle attuali difficoltà strutturali palesate da numerosi enti - particolarmente quelli di modeste dimensioni - e dei molteplici vincoli, tuttora esistenti, alla gestione del personale, che nascono dalla normativa nazionale.

Tuttavia, le suespresse considerazioni vanno riguardate in un ampio contesto, nel quale potranno utilmente giocare gli effetti della razionalizzazione in senso economico delle gestioni, le semplificazioni funzionali e procedimentali, oltre che, ovviamente, il ricorso a forme aggregative fra più enti per l'esercizio dei servizi.

1.3 Il riassetto della finanza locale

È noto che uno dei principi cardine dell'autonomia finanziaria degli enti locali - contenuto nell'art. 54, comma 2, della legge n. 142 del 1990 - non riguarda soltanto la sufficienza delle entrate, ma anche la certezza di risorse proprie e trasferite.

Del resto, ciò è coerente con i principi consacrati dalla Carta europea delle autonomie locali.

Di recente si è provveduto al riassetto finanziario degli enti territoriali minori sulla base di due diverse deleghe, contenute nell'art. 1, comma 175, e nell'art. 3, commi 143 lettera e) e 149, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e riguardanti, rispettivamente, la revisione e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali ed il riordino della disciplina dei tributi locali.

Per quanto concerne la prima delega, questa ha avuto attuazione con il decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, con possibilità d'essere modificato o corretto con altri decreti entro il 13 agosto 1998; termine poi prorogato al 31 luglio 1999.

Ciò posto, e rinviando per gli opportuni approfondimenti ad altra parte della Relazione, si osserva intanto che con il predetto decreto si persegue la finalità di riequilibrare il sistema dei trasferimenti in una linea di coerente sviluppo - già in parte attuato con il decreto legislativo n. 504 del 1992 e con il decreto-legge n. 41 del 1995, convertito dalla legge n. 85 del 1995 - mirante al superamento delle situazioni di squilibrio a suo tempo createsi con l'applicazione del criterio della spesa storica.

La manovra perequativa e di riequilibrio ora si sviluppa prevalentemente attraverso l'utilizzazione del fondo ordinario e del fondo per la perequazione e gli incentivi.

Nel primo caso, l'intervento ha un respiro di dodici anni; nel secondo, si assicura un incremento costante delle risorse.

Per quanto riguarda la seconda delega, questa ha avuto attuazione con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, il quale provvede ad una riconsiderazione dei tributi locali e disciplina la potestà regolamentare delle province e dei comuni anche per le entrate tributarie.

Con lo stesso decreto legislativo n. 446 è stata data attuazione anche alla delega contenuta nell'art. 3, commi 143, 144 e 147, della più volte citata legge n. 662, e, quindi, è stata istituita l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), al gettito della quale è prevista la partecipazione delle province e dei comuni, con facoltà degli stessi di applicare delle addizionali.

Non pare dubbio che con il nuovo sistema sopra delineato il legislatore ha provveduto concretamente, e in termini che dovrebbero essere definitivi, a restituire agli enti locali quell'autonomia impositiva che era stata loro sottratta con la riforma tributaria degli anni Settanta.

Non solo, ma l'effettiva possibilità di incidere sul volume dell'entrata con le scelte in materia di aliquote impositive, tariffe e prezzi pubblici, determina un'utile elasticità gestoria, che prima riguardava prevalentemente la spesa, essendo la maggior parte delle risorse gestibili predeterminate in maniera eteronoma.

In tale contesto normativo, che si appalesa coerente con i nuovi principi dell'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e di indubbia utilità per il buon funzionamento degli enti locali, occorre fare attenzione a due possibili situazioni di incertezza, le quali se dovessero verificarsi - e solo il tempo lo potrà confermare - determinerebbero la necessità di porre ulteriori correttivi al sistema.

La prima riguarda l'entità effettiva del gettito, di cui in atto è prematuro avere sicuri elementi valutativi del suo andamento, nonchè i suoi riflessi sui flussi temporali di cassa.

La seconda - come si è visto - attiene alla congruità dell'entrata in relazione ai costi effettivi derivanti dalle nuove funzioni attribuite da Stato e regione, oltre da quelle eventuali che potrebbero trovare causa nella revisione costituzionale in corso.

1.4 Completamento del sistema finanziario e contabile e coordinamento con gli obiettivi di finanza pubblica

L'autonomia di gestione degli enti locali trova il suo momento caratterizzante nella possibilità di avere un proprio ordinamento finanziario e contabile.

Nelle precedenti relazioni la Sezione aveva, tra l'altro, posto l'accento sulla gradualità nei tempi della messa a regime del predetto ordinamento siccome disciplinato dal decreto legislativo n. 77 del 1995.

Ora, pur considerando che tale gradualità - che si lega al carattere innovativo delle riforme - ha avuto nel tempo degli slittamenti nelle sue scadenze, con l'esercizio 1998 il sistema sta entrando definitivamente in funzione, fatta eccezione sia per il conto economico, che andrà a regime per i comuni sotto i 40 mila abitanti nel 1999 e per quelli con meno di 5 mila abitanti nel 2000, sia per gli ammortamenti, che - come previsto dalla proroga disposta dal provvedimento legislativo collegato alla finanziaria per il 1998 - cominceranno a iscriversi a bilancio nel 1999, per poi stabilizzarsi nel 2002.

Comunque, una prima incidenza di essi si dovrebbe già avere nelle previsioni relative al bilancio triennale.

Per altro verso, occorre tener presente che le frequenti modificazioni normative apportate nella disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile sono continuate anche nel 1997 con il decreto legislativo n. 342, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 9 - comma 1 - della legge 127 dello stesso anno. Circa il D.lgs. 342 è da ricordare che sul relativo schema questa Sezione ha avuto occasione di formulare le proprie considerazioni

con delibera n. 7 del 25 luglio 1997, accedendo a specifiche richieste del Ministro dell'Interno.

Il decreto 342 contiene soprattutto due ordini di modifiche del predetto ordinamento: il primo ha ad oggetto il rafforzamento degli strumenti per garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e la corretta gestione delle risorse; il secondo, una riconsiderazione molto articolata dell'istituto del dissesto. Istituto che ha costituito un tema ricorrente nei diversi referti che la Sezione ha rassegnato al Parlamento, soprattutto in riferimento alle cause genetiche determinative dei debiti fuori bilancio.

Di tali debiti è in corso presso la Sezione un particolare monitoraggio che si basa sulla sancita loro riconoscibilità, e mira a rilevare gli effetti che l'emergenza di passività latenti può avere nei confronti degli equilibri di bilancio.

Devesi ora aggiungere che nella nuova visione dell'azione pubblica nel suo complesso è emersa anche la fondamentale esigenza di rafforzare gli strumenti di collegamento tra Governo e sistema regionale e locale.

In tale prospettiva è stato adottato, sulla base della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997, il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ha ridefinito ed ampliato i compiti della conferenza Stato-regioni ed ha sancito la legificazione della conferenza Stato-città ed autonomie locali.

In siffatto contesto assume particolare rilevanza la riconduzione - in virtù dell'art. 48 della legge 27/12/1997, n. 449 - alla conferenza autonomie locali di cui sopra il rispetto, da parte di queste ultime, della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000.

Orbene, mentre in precedenza il raccordo tra obiettivi generali di finanza pubblica e l'attività degli enti locali trovavano disciplina immediata e diretta in disposizioni nascenti da autonoma volontà statale, ora con la norma sopra citata essi sono preventivamente esaminati e valutati da un organo che concilia e compara interessi pubblici riferibili a soggetti territoriali diversi.

Conclusivamente, la Sezione rileva la difficoltà obiettiva, per gli enti locali, di completare con la normativa secondaria gli spazi di autonomia loro riconosciuti e, quindi, di dare un definitivo assetto al loro sistema contabile e finanziario.

Tali difficoltà si accentuano in considerazione del fatto che il sistema è caratterizzato da una forte concatenazione interna, che lega insieme, ai fini di complessive valutazioni finanziarie ed economiche, la rilevazione ed esposizione dei dati, le regole gestionali contabili, gli equilibri di bilancio da mantenere, nonchè la disciplina per il riassorbimento di situazioni di dissesto.

Quanto fin qui esposto attiene agli aspetti generali dell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali.

1.5 Innovazioni normative in materia di servizi pubblici

Con l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 il sistema dei servizi pubblici locali aveva trovato un'impostazione fortemente innovativa con la previsione di una serie di diverse e articolate forme di gestione, la quale lasciava agli amministratori ampi margini di scelta. E ciò, sia in relazione alle differenti tipologie dei servizi, sia con riferimento alle esigenze specifiche di ciascun ente. Il tutto in una visione complessiva, in cui venivano organicamente disciplinate per il settore pubblico sistemi gestori anche di tipo privatistico.

Siffatti sistemi ricevevano un rilevante impulso con il decreto legislativo n. 29 del 1993, il quale improntava tutta l'azione delle pubbliche amministrazioni a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Ciò ha progressivamente determinato un'inversione di tendenza, nel senso che mentre prima si cercava di fronteggiare l'onerosità dei costi principalmente attraverso la manovra dei prezzi e delle tariffe, correlata alla predeterminazione di minimi di copertura, ora, in termini di gestione, si segue il più recente indirizzo normativo che spinge verso una profonda riorganizzazione dei servizi. Così, accanto alla gestione diretta, riorganizzata in termini di efficienza, trova soprattutto sviluppo il ricorso a strutture esterne, improntate a carattere di economicità: a) di natura pubblica, quali le aziende speciali ed i consorzi (costituiti per la gestione di attività di rilevanza economica e imprenditoriale); b) di natura privata, quali le società di capitale.

In questo solco si sono poi inserite le più recenti normative, da ultimo evidenziate nella precedente relazione, riguardanti soprattutto le società di capitale.

Una ulteriore disciplina, modificativa delle società per azioni, è stata introdotta con la legge n. 127 del 1997, che ha previsto, tra l'altro, all'art. 17 - commi dal 51 al 57 - la trasformazione, per atto unilaterale, delle aziende speciali in S.p.A., e ai successivi commi 58 e 59 la possibilità di costituire, oltre che società per azioni in generale, anche società a responsabilità limitata e S.p.A. per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici.

Le suddette disposizioni contenute nella legge 127, che hanno introdotto ulteriori aggiustamenti normativi perseguono il limitato scopo di favorire i processi di privatizzazione dei servizi gestiti dagli enti e di favorire l'afflusso di risorse private.

È di facile notazione che anche nel settore di specie si verifica quel fenomeno di tumultuosa evoluzione normativa che, se per un verso dimostra l'intento di perfezionare il sistema via via che se ne avverte la necessità, per altro verso comporta non poche difficoltà, per gli operatori, di assorbirlo nell'esercizio delle loro attività amministrative. E ciò anche a causa delle non sempre coerenti stratificazioni successive delle norme intervenute nella materia, oltre che, in prospettiva, per le modifiche che stanno per essere apportate all'impianto costituzionale.

Quanto sopra evidenzia fenomeni di incertezza. Tanto ciò è vero che anche in sede di revisione della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, il settore dei servizi pubblici è stato stralciato, e ora forma oggetto di un autonomo disegno di legge.2.

2 Evoluzione delle procedure di programmazione presso gli enti locali

2.1 Il quadro normativo

2.1.1 I bilanci preventivi degli enti locali, che hanno avuto a lungo una funzione fondamentalmente di *autorizzazione e limite* per gli impegni di spese e, con effetti diversi, per gli accertamenti di entrate, già con il D.P.R. n. 670 del 1965 ed il D.P.R. n. 1422 del 1965 hanno assunto anche una più chiara funzione di *informazione*, con la previsione di una nuova classificazione "funzionale" ed "economica", "riepiloghi", "quadri generali riassuntivi" e "dimostrativi".

Con il D.P.R. n. 421 del 1979, sono state poi accentuate le funzioni di autorizzazione e limite e di informazione, rispettivamente con la previsione di stanziamenti non solo di competenza ma anche di cassa e con una ridefinizione della struttura formale per migliorarne le capacità informative. Peraltro, con lo stesso D.P.R. n. 421 le procedure di bilancio hanno assunto anche una valenza programmatoria di medio periodo, con l'introduzione del bilancio pluriennale per gli enti di maggiore rilevanza: province, comuni capoluogo e comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti[2]. E questa caratterizzazione del sistema di bilancio come *strumento di programmazione* è stata in seguito rafforzata dall'art. 1 quater del D.L. n. 55 del 1983, convertito dalla legge n. 131 del 1983, che ha introdotto l'obbligo di allegare al bilancio di previsione "una relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della regione"[3].

Questo complesso di funzioni - autorizzazione e limite, informazione, programmazione anche di medio periodo - ha trovato infine una compiuta sistemazione con la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la redazione del bilancio pluriennale per tutti i comuni ed ha precisato che "il bilancio e i suoi allegati devono comunque essere redatti in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi ed interventi" (art. 55, 4° comma), e soprattutto con il D.lgs. n. 77 del 1995, che ha tra l'altro abolito il bilancio di cassa, attribuito "carattere autorizzatorio" agli stanziamenti del bilancio pluriennale e modificato profondamente la struttura di bilanci e conti prevedendo anche una contabilità economica (sul punto v., amplius, il capitolo sulle procedure innovative in tema di bilancio).

Sulla valenza programmatoria delle attuali procedure di bilancio, si rileva in particolare che risulta ora chiaramente specificata, all'art. 7, 7° comma del D.lgs. n. 77, la nozione stessa di "programma": si tratta del "complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano di sviluppo dell'ente". Ed a questa basilare nozione di "programma", fanno specifico riferimento le norme sul bilancio preventivo annuale (art. 7, 5° comma), sul

---

[2] Per l'art. 1, 2° comma del D.P.R. n. 421 del 1979, "la classificazione funzionale della spesa" nei bilanci pluriennali avrebbe dovuto inoltre "consentire una analisi per programmi e, ove siano specificati, per progetti". Ma non risulta che la norma abbia trovato concreta apprezzabile attuazione, anche perché mancavano specifiche disposizioni sulla struttura del bilancio pluriennale e di tali "programmi" e "progetti" non veniva fatta menzione nel modello di bilancio preventivo annuale allegato al D.P.R. n. 421.

[3] La relazione doveva essere "comunicata alla regione", che poteva "formulare le proprie osservazioni in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale di sviluppo".
L'art. 1 quater del D.L. n. 55 del 1983 aveva stabilito anche che con decreto ministeriale "l'obbligo di redigere il bilancio pluriennale" potesse essere "esteso ai comuni con popolazione sino a 20.000 abitanti".

bilancio pluriennale (art. 13, 3° comma), ma soprattutto sulla relazione previsionale e programmatica (art. 12).

Dalle disposizioni sulla relazione, si evince anzi che questa, forse un po' riduttivamente menzionata tra gli "allegati al bilancio di previsione annuale", va considerata più propriamente come il primo momento di tutto il processo programmatorio[4]. Sul contenuto delle relazioni previsionali e programmatiche, v. peraltro infra.

2.1.2 Nella precedente relazione al Parlamento, è stato sottolineato che "nel suo impianto fondamentale il D.lgs. 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 contabilità 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".

Nella stessa Relazione, è stato anche evidenziato che "programmazione e budget per servizi e centri di costo, conto economico e 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".

Orbene, tutto questo complesso e necessariamente organico processo richiede certo uno "sforzo di riadeguamento, anche culturale, degli apparati burocratici e degli amministratori" (cfr. ancora la citata Relazione), ma comporta anche, in concreto, un momento programmatorio ponderato, serio e realistico: se così non fosse, tutta l'auspicata coerenza ed incisività del processo verrebbe evidentemente ad essere pregiudicata.

Inoltre, va sottolineato che solo un'accurata programmazione può dare concreto contenuto alle disposizioni dell'art. 2 del D.lgs. n. 342 del 1997, per il quale "nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

A questo proposito, nella circolare F.L. n. 28/97 del 14.11.1997, il Ministero dell'Interno ha precisato tra l'altro che "eventuali modifiche degli obiettivi, dei programmi e dei progetti, rispetto a quelli indicati nella relazione, debbono essere esplicitamente deliberate, indicando i motivi che le rendono necessarie, le parti della relazione che vengono modificate e con quali conseguenze sugli equilibri del bilancio annuale e di quello pluriennale".

La puntualizzazione appare certamente condivisibile. Ma va aggiunto che modifiche infrannuali dell'iniziale programmazione non dovrebbero essere in linea di principio frequenti: altrimenti, verrebbe in sostanza meno una pur necessaria minima continuità dell'azione amministrativa.

Infine, un'effettiva e congrua programmazione consentirà, se non di eliminare, almeno di ridurre entro limiti accettabili le divergenze tra previsioni e realizzazioni, finora come è noto assai diffuse e spesso anche molto ampie. E potrà anche acquistare un più

---

[4] Sia pure in una visione ancora sostanzialmente finanziaria che non tiene forse sufficientemente conto dell'introduzione della nuova contabilità economica (cfr. gli artt. 71 e 74 dello stesso D.lgs. n. 77 del 1995).

effettivo e pregnante significato la norma dell'art. 55, 7° comma, della legge n. 142 del 1990, per il quale "al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti"[5].

2.2 La rilevazione della Sezione

2.2.1 Per l'art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995, la relazione previsionale e programmatica degli enti locali comprende:

1) L'analisi ambientale. Vanno illustrate le "caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata".
2) L'analisi aziendale. Vanno evidenziate le caratteristiche generali dei "servizi dell'ente" e le "risorse umane, strumentali e tecnologiche".
3) L'analisi finanziaria. È richiesta una "valutazione generale sui mezzi finanziari", con evidenziazione delle "fonti di finanziamento", dell'"andamento storico degli stessi" e dei "relativi vincoli".
4) La programmazione in senso stretto. Vanno chiariti i "programmi"[6] e gli eventuali "progetti", precisando l'"entità" e l'"incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento", e specificando le "finalità che si intende conseguire" e "le risorse umane e strumentali" a ciascun programma destinate. Inoltre, vanno individuati gli "obiettivi" che "gli organismi gestionali degli enti locali" devono "raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio".
5) Una motivazione delle scelte programmatorie. Sono infatti richieste una "motivazione delle scelte adottate", una "motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente", una dimostrazione della coerenza delle previsioni con gli "strumenti urbanistici" e con i "piani economico-finanziari" delle opere pubbliche.

Orbene, in considerazione della fondamentale importanza delle relazioni previsionali e programmatiche, è sembrato utile esaminare le relazioni di un limitato campione di enti, costituito dai comuni con popolazione da 100.000 a 249.999 abitanti.

Peraltro, è stato tenuto presente che non è stato ancora emanato il regolamento governativo, previsto dall'ultimo comma dell'art. 114 del D.lgs. n. 77 del 1995, sostituito dall'art. 40 del D.lgs. n. 336 del 1996, che avrebbe dovuto approvare entro il 30.6.1996 "lo schema relativo alla relazione previsionale e programmatica previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome".[7]

---

[5] Una norma analoga a quella dell'art. 55 della legge n. 142 del 1990 era in effetti già prevista dall'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979, per il quale "al rendiconto dei comuni e delle province" doveva essere "allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto". Ma la mancanza di una congrua e specifica programmazione aveva appunto in gran parte vanificato la prescrizione.

[6] Come è già stato ricordato, per "programma" si intende il "complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare, e di interventi diretti e indiretti, non solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano di sviluppo dell'ente".

[7] Come è noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1996 ha dichiarato l'illegittimità del citato art. 114, nella sua originaria formulazione, poiché non assicurava "il coinvolgimento delle Regioni

In definitiva, considerato che il contenuto della relazione previsionale e programmatica in sostanza è già chiaramente delineato dall'art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995, e che però il 1997 va considerato un anno ancora di transizione[8], si è cercato di comprendere se le relazioni esaminate rispondano comunque alle finalità della norma, e manifestino quindi l'acquisizione della nuova "cultura" della programmazione.

2.2.2 Insieme con le relazioni previsionali e programmatiche, per gli enti del campione sono stati anche richiesti i piani triennali delle opere pubbliche, previsti dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994 (c.d legge Merloni) e menzionati tra gli "allegati" ai bilanci di previsione dall'art. 14 del D.lgs. n. 77 del 1995, modificato dal D.lgs. n. 336 del 1996.

A questo proposito, va ricordato che nel sistema delineato dalla legge n. 109 i piani triennali delle opere pubbliche avrebbero dovuto tra l'altro comprendere: "l'elenco dei lavori per settore; le priorità di intervento; il piano finanziario complessivo e per settore; i tempi di attuazione degli interventi"; l'indicazione delle "caratteristiche generali" dei lavori, "della stima sommaria dei relativi costi, nonché dei benefici economici e sociali conseguiti", l'attestazione, da parte dei responsabili dei procedimenti, della "finanziabilità", della "fruibilità", etc. dei lotti oggetto di lavori compresi nel programma.[9]

Sennonché, la legge n. 109 aveva anche previsto la definizione, con decreto ministeriale, di uno "schema tipo di programma triennale".

Ora, il previsto decreto, da emanare "entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore" della stessa legge n. 109, non è stato ancora predisposto. E l'art. 1 del D.L. n. 101 del 1995, convertito nella legge n. 216 del 1995 (c.d. Merloni bis) ha inserito le norme sulla programmazione dei lavori pubblici tra quelle che si applicheranno "a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento" governativo previsto dall'art. 3 della legge del 1994.[10]

In definitiva, anche per la programmazione dei lavori pubblici presso gli enti locali, il 1997 va considerato un anno ancora di transizione o più propriamente d'attesa.

Poiché peraltro i lavori pubblici hanno in genere un'incidenza non irrilevante sulla gestione finanziaria degli enti, è sembrato comunque necessario, appunto, esaminare congiuntamente le relazioni previsionali e programmatiche ed i programmi dei lavori pubblici, o più in generale degli investimenti, ovviamente nei casi in cui questi sono stati in qualche modo formulati.

---

nell'approvazione dello schema di relazione". Sulla base della norma dichiarata incostituzionale, uno schema di relazione era stato peraltro già approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. Sull'emanando nuovo schema di relazione, le Sezioni riunite di questa Corte hanno formulato un dettagliato parere, su richiesta del Ministero dell'Interno, con deliberazione n. 321/D del 15.12.1997.

[8] A questo proposito, va anche ricordato che i bilanci preventivi per il 1997 potevano essere "predisposti anche secondo i regolamenti di contabilità e i modelli di bilancio validi per i bilanci del 1996" (art. 1, comma 168 della legge n. 662 del 1996).

[9] Si deve trattare dei soli "lavori per i quali sia stato redatto almeno il progetto preliminare e la cui utilità sia accertata sulla base di una verifica delle esigenze cui i lavori devono corrispondere", con "priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonché al completamento di lavori già iniziati".

[10] L'art. 9 del D.L. n. 67 del 1997, convertito nella legge n. 135 del 1997, ha precisato che sino all'emanazione del regolamento "le amministrazioni aggiudicatrici avviano le attività di progettazione anche definitiva ed esecutiva anche in assenza del programma triennale di cui all'art. 14 della medesima legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni".

2.2.3 Per gli enti del campione, è stato rilevato, in sintesi, quanto segue:

LA SPEZIA

La relazione si apre con un'analisi ambientale e aziendale che si ispira allo schema approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. Segue il "programma triennale dei lavori pubblici di cui alla legge 11 febbraio 1994 n. 109", che costituisce quindi parte integrante della relazione. In sostanza, si tratta di un elenco che per ogni iniziativa indica: il numero del "programma" (rectius: della pertinente "funzione" secondo il nuovo modello di bilancio) e del "servizio"; la "causale"; la spesa prevista per ogni anno del triennio; il "finanziamento" ("entrate proprie", "mutui", "alienazione patrimonio", "oneri di urbanizzazione" etc.). Infine, una breve tabella riepiloga il totale delle "fonti di finanziamento per interventi e opere pubbliche" nel triennio; un'ulteriore tabella indica le spese complessivamente previste per i "sistemi hardware" e "software" e per i "mezzi operativi N.U." e i relativi finanziamenti (rispettivamente "mutui" e "avanzo amm.ne 1995"); un breve elenco indica i capitoli interessati nel triennio da mutui.

La relazione in questione non presenta altro: in particolare, mancano completamente specifici programmi con i requisiti previsti dal sopra citato art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995.

NOVARA

La relazione del comune di Novara, assai scarna e priva di qualsiasi analisi ambientale ed aziendale, viene dichiaratamente predisposta "in forma tecnica, cioè senza programmazione pluriennale, attesa l'imminente consultazione elettorale per il rinnovo dell'amministrazione comunale". Il documento si apre con alcuni prospetti sulle "fonti di finanziamento", accompagnati da brevissimi accenni alle risorse più significative. Segue la "parte spesa": per 11 grandi programmi (attività istituzionali, giustizia, difesa etc.) ci si limita in sostanza ad elencare entrate e spese del triennio, senza specificare finalità, risorse umane e risorse strumentali e senza minimamente indicare le motivazioni delle scelte.

Il "programma triennale delle opere pubbliche 1997-1999" predisposto dall'assessorato ai lavori pubblici si presenta più accurato.[11] In primo luogo, vengono diffusamente illustrati i criteri dell'azione amministrativa. In secondo luogo, sono elencati i vari interventi, con le spese previste per ogni anno del triennio. Infine, con riferimento a 12 "centri di costo", corrispondenti sostanzialmente a programmi o gruppi di programmi, vengono presentate varie "schede" che per ogni intervento previsto indicano la spesa nel triennio, il grado di priorità, i tempi di attuazione, il livello di progettazione, alcuni chiarimenti. Accurati grafici evidenziano le spese di ogni centro di costo.

BERGAMO

La relazione previsionale e programmatica del comune di Bergamo si apre con una breve "premessa" del sindaco e consiste, in sostanza, nelle relazioni di 8 assessori. In particolare, la relazione dell'assessore al bilancio illustra il quadro normativo, la "situazione finanziaria del comune", la "manovra 1997" e le principali entrate. In una breve tabella, indica poi le entrate complessivamente previste nel triennio ("contributi e trasferimenti", "proventi dei servizi pubblici" etc.) e divide la spesa complessiva dell'ente

[11] Nella nota di trasmissione del documento viene peraltro precisato che il programma "non risulta essere stato oggetto di apposita deliberazione".

in "consolidata", "di sviluppo" e "di investimento". Le relazioni degli altri assessori sono formulate secondo criteri non sempre omogenei - anche all'interno di una stessa relazione - nella descrizione dei programmi e nelle indicazioni finanziarie. Alla relazione sono anche "allegati": un "riepilogo" del "bilancio corrente" 1997; una tabella di "parametri di efficienza", che indicano in sostanza il costo o i proventi dei servizi, per cittadino o utente, negli anni 1995-1997; un "riepilogo" sulle "risorse da destinare agli investimenti nel triennio" 1997-1999 ("alienazioni ed ammortamenti", "proventi concessioni edilizie" etc.) e delle spese complessivamente previste per alcune "funzioni".

Il "programma delle opere pubbliche 1997-1998-1999" consiste in tre elenchi, uno per ogni anno. Per ogni opera, vengono indicati: il servizio oppure in alcuni casi la funzione; l'importo; il "professionista" ("esterno", "interno", "esterno/interno"); il tipo di procedura (quasi sempre "licitazione privata"); il "finanziamento" ("concessioni edilizie", "mutuo" etc.).

BRESCIA

La relazione si apre con un'analisi ambientale ed aziendale molto ampia ed accurata: circa 140 grafici, prospetti e tavole. Per ognuno degli "8 programmi predefiniti" secondo le "indicazioni contenute negli indirizzi generali di governo approvati dal consiglio comunale", vengono poi dettagliatamente illustrati oggetto, "obiettivi" e "progetti". Un "quadro di sintesi dei programmi" indica la spesa per ognuno prevista, divisa per titoli, funzioni e servizi. Una breve tabella presenta la "dimostrazione della capacità di indebitamento nel triennio 1997/1999". Vengono anche forniti diffusi chiarimenti sui criteri di formazione del bilancio 1997 ed i prospetti riassuntivi delle spese (per funzioni, servizi ed interventi).

In "allegato alla relazione previsionale e programmatica, è presentato un corposo volume sui "progetti di investimento 1997-1999". Considerata la mancanza del previsto schema ministeriale, il comune di Brescia ha "ritenuto di elaborare una programmazione triennale degli investimenti (comprendenti non solo i lavori pubblici, ma anche tutti gli altri interventi in conto capitale) in stretta connessione con i principi contenuti nella L. 109/1994". In sostanza, vengono presentate accurate "schede", prima "finanziarie" e poi "tecniche". La scheda "finanziaria" indica, per ogni "progetto d'investimento", il numero della funzione e del servizio pertinenti, la circoscrizione eventualmente interessata in modo specifico, gli interventi nei quali si articola il progetto, il costo per ogni anno ed il tipo di finanziamento. La scheda "tecnica" comprende invece: "numero progressivo attribuito al progetto; descrizione del progetto; tempo di realizzazione degli investimenti espresso in mesi; costo di realizzazione globale del progetto ed incidenza finanziaria nel triennio- il costo di realizzazione viene indicato in corrispondenza dell'anno di previsione della spesa, ed è suddiviso fra gli interventi nei quali sono articolati i singoli progetti; ricaduta economica dell'investimento, rappresentata mediante la quantificazione su base triennale delle maggiori spese o entrate correnti indotte dall'investimento; nel caso l'investimento sia finanziato con prestiti, vengono specificati anche gli oneri dovuti al rimborso del prestito; relazione illustrativa del progetto".

La relazione previsionale e programmatica del comune di Brescia si presenta indubbiamente approfondita ed attenta.

MONZA

Il comune di Monza presenta in un unico documento la "relazione previsionale e programmatica", il "bilancio pluriennale" ed il "piano pluriennale degli investimenti del triennio 1997-1999".

La relazione illustra finalità ed iniziative di 20 settori. Nel bilancio pluriennale sono anche indicate le spese previste nel triennio per i "programmi" relativi a 9 obiettivi di carattere generale. Il piano pluriennale degli investimenti elenca entrate e spese, in realtà anche correnti, del periodo 1995-1999.

PADOVA

L'analisi ambientale ed aziendale utilizza lo schema approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. La successiva analisi delle fonti di finanziamento e delle risorse più significative si presenta dettagliata ed approfondita. Seguono un "quadro riassuntivo", che accenna ad alcune "voci significative" di "spese correnti", ed uno scarno elenco degli "investimenti programmati per l'esercizio 1997", suddiviso per tipi di finanziamenti ("entrate proprie", "trasferimenti", "mutui"). Riepiloghi delle spese per funzioni, servizi ed interventi precedono infine le "schede programmi": per ogni programma vengono indicate, ma a volte molto genericamente, le finalità, le risorse umane e strumentali, le motivazioni delle scelte.

Il c.d. "programma dei lavori pubblici 1997-1999" consiste in realtà in 8 elenchi redatti da responsabili dei settori interessati: sono indicati, ma con varie omissioni, i "tempi realizzativi" dei vari progetti, la "situazione" (molto spesso si tratta di "altri interventi di cui si ritiene urgente la realizzazione e ancora da progettare") e l'"importo di massima".

VICENZA

Dopo una breve introduzione sui criteri seguiti nella formulazione del bilancio preventivo 1997 secondo le nuove norme del D.lgs. n. 77 del 1995, segue direttamente l'esposizione degli 11 "programmi", che in sostanza coincidono con le funzioni previste dal D.P.R. n. 194 del 1996. Di ogni "programma", vengono illustrate le finalità, talora con riferimento a "progetti": a volte manca qualsiasi indicazione finanziaria.

Non è stato formulato il piano triennale dei lavori pubblici: viene dichiarato che "le spese di investimento sono suffragate da progetti preliminari approvati, o in corso di approvazione, con varie apposite deliberazioni dal consiglio comunale".

TRENTO

La preliminare analisi ambientale ed aziendale segue, con omissioni, lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Una "presentazione del bilancio di previsione 1997 e delle proiezioni triennali 1997-99" comprende poi: tabelle e grafici sugli incrementi e sulla composizione delle spese correnti e poi in conto capitale, divise per categorie economiche, settori funzionali, programmi e sottoprogrammi; una tabella con l'andamento di vari indicatori di bilancio nel periodo 1996/1999; un elenco di "opere pubbliche nuove" che indica per ognuna il capitolo pertinente e le previsioni di spesa nel triennio 1997-1999. Segue un'accurata analisi delle risorse finanziarie, accompagnata da tabelle e grafici. La successiva analisi per "programmi, sottoprogrammi e servizi erogati" comprende, per ogni programma: finalità, servizio erogato, analisi del servizio erogato, struttura comunale

responsabile, riferimenti legislativi, analisi del comportamento della domanda, obiettivi, effetti attesi dall'attività programmata, spese nel periodo 1995-1999. In un "allegato piano finanziario", sono precisati, per ogni "investimento", gli "oneri a carico del bilancio" ("finanziari" e "di gestione") e la loro decorrenza; il capitolo; le deliberazioni di approvazione del piano finanziario, del progetto e del mutuo; gli oneri "effettivamente a carico del bilancio" e la loro decorrenza. Infine, un "riepilogo dei capitoli di entrata e di spesa per attività delegate" indica il capitolo e l'articolo pertinenti, le spese nel triennio 1997/1999 e il centro di spesa competente.

Un distinto "programma generale delle opere pubbliche e relativi piani finanziari triennio 1997-1999" è poi diviso in due sezioni. Nella prima si fa riferimento al "piano provinciale 1995-1997" e sono indicati, per ogni iniziativa, il capitolo pertinente, la spesa prevista nel bilancio 1997, le modalità di finanziamento ("mutuo", "contributo", "entrate diverse", "avanzo"), la legge di riferimento, le "modalità di contribuzione" ("capitale", "annualità", "ent. diverse"). Seguono brevi "valutazioni" di "compatibilità economico-finanziaria relativa alle opere e agli interventi per il cui finanziamento sono stati utilizzati i trasferimenti provinciali" e di "compatibilità per altri interventi aggiuntivi a seguito della prima verifica di bilancio". Nella seconda sezione del documento sono invece elencate "altre opere pubbliche", con i relativi mezzi di finanziamento.

TRIESTE

La relazione presenta in primo luogo il quadro macroeconomico, nazionale e regionale. Seguono: un'accurata analisi della situazione locale demografica, economica, occupazionale e sociale; una trattazione dei rapporti tra il comune e le altre "istituzioni"(Stato, regione, provincia, enti economici locali, altri stati, Unione europea); un'analisi dell'organizzazione e delle risorse umane dell'ente; chiarimenti sui principi informatori dei bilanci e sulla politica delle entrate, delle spese e degli investimenti. Una dettagliata illustrazione degli "obiettivi programmatici per settore d'intervento" precede poi l'esposizione di 31 programmi: per ognuno sono specificate le finalità; le risorse strumentali ed umane (queste peraltro un pò genericamente); la motivazione delle scelte; le entrate specifiche, le risorse correlate a servizi e le quote di risorse generali; gli "impieghi", distinti per spese correnti, di sviluppo e di investimento.

Altri 14 programmi sono invece oggetto del distinto "piano pluriennale delle opere": vengono indicate le fonti di finanziamento nel triennio ed anche, per ogni opera, la spesa già finanziata e quella prevista.

FERRARA

La "parte prima" della relazione presenta un'accurata analisi ambientale e aziendale (il "contesto di riferimento generale"), arricchita da tabelle e grafici e particolarmente attenta alla popolazione, all'economia e ai servizi offerti.

La "parte seconda" indica le "risorse disponibili", con dati e valutazioni sull'evoluzione delle stesse.

La "parte terza" delinea "gli indirizzi programmatici della gestione corrente nel triennio 1997-1999". Dopo alcuni quadri di sintesi, illustra i vari "obiettivi con relativi programmi e progetti", questi ultimi a volte articolati "in sub progetti", precisando finalità, oggetto e costi.

Infine, chiarisce gli "indirizzi programmatici di investimento del triennio '97-'99",

specifica i relativi programmi e progetti, riepiloga brevemente le "modalità di finanziamento delle spese di investimento".

FORLI'

L'analisi ambientale, aziendale e finanziaria segue lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996, ma con qualche omissione: manca del tutto, in particolare, l'analisi delle condizioni socio-economiche. Il "quadro generale degli impieghi per programma" indica le spese consolidate, di sviluppo e di investimento nel triennio, ma con riferimento alle funzioni del D.P.R. n. 194 del 1996. Il documento si chiude con una relazione dell'assessore allo sviluppo economico e alla programmazione, che illustra le finalità dell'azione amministrativa, ma senza specificare puntualmente programmi, progetti, spese, risorse umane e strumentali etc.

Il piano degli investimenti 1997-99 consiste in un elenco che per ogni opera, spesso comprensiva di più interventi, indica i pertinenti capitoli di entrata e di spesa, i costi previsti per ogni anno del triennio e le fonti di finanziamento ("mutuo", "stato", "regione", "concessioni edilizie", alienazione beni", "concessioni cimiteriali"). Seguono prospetti di riepilogo.

MODENA

Dopo un'introduzione sul quadro normativo di riferimento, sono analizzate l'evoluzione delle entrate e (meno dettagliatamente) quella delle spese. Sono anche illustrati i criteri seguiti nella formazione del bilancio preventivo 1997, e lo stesso bilancio viene "riclassificato per centri di responsabilità": secondo quanto viene discutibilmente affermato dal comune, "ogni centro di responsabilità corrisponde a ciò che il legislatore chiama programma intendendo con ciò l'insieme di azioni e risorse volte a realizzare i macro obiettivi dell'attività dell'amministrazione. Ciascuno dei 21 centri-programma è poi suddiviso in ulteriori centri di costo". Per ogni centro, vengono indicate le spese per il "personale" e "altro" (consuntivo 1995, previsione 1996, previsione assestata 1996, previsione iniziale 1997). Seguono ulteriori elaborazioni sulle spese correnti. Il piano degli investimenti 1997/1999, che fa parte integrante della relazione, indica la spesa prevista per ogni "progetto". "Le fonti di finanziamento del piano triennale 97/99" sono poi riepilogate in una scarna tabella con poche parole di commento. Segue lo "scenario socio-economico della città", con oggetto il quadro di riferimento ambientale, la popolazione, la situazione economico-occupazionale, l'offerta di servizi comunali.

In "allegato" alla relazione, vi è infine un corposo studio su "programmi e obiettivi per settori". Il riferimento a concetti come obiettivi strategici, obiettivi, programmi, progetti, azioni, interventi etc. non appare sempre chiaro ed univoco. In sostanza, vengono chiarite le finalità dell'azione amministrativa, ma le indicazioni su specifici "programmi" e "progetti" sono spesso assai carenti.

PARMA

La relazione si apre con l'analisi ambientale ed aziendale, che segue in sostanza lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. L'analisi delle entrate è accompagnata da brevi considerazioni sulle risorse più significative. Segue un'esposizione, molto ampia, dell'attività e degli obiettivi perseguiti dai vari settori e servizi. Per ogni progetto di ogni programma sono poi indicati il responsabile, le finalità, le risorse umane e strumentali (talora solo genericamente), la motivazione delle scelte, le spese nel triennio e la loro

incidenza. Una breve tabella ricapitola le entrate e le spese di ogni servizio.

La "programmazione investimenti triennio 1997/1999" costituisce parte integrante della relazione. Dopo una "premessa" sui criteri generali della programmazione in questione, sono illustrate le fonti di finanziamento del piano. Vengono poi elencati i progetti: per ognuno sono specificati il programma e il servizio pertinenti, la spesa per ogni anno del triennio, le modalità di finanziamento ("legge 10/77", "avanzo", "entrate proprie" etc.)

PIACENZA

L'"introduzione" ha per oggetto il quadro economico-finanziario nazionale e locale; i criteri di formazione del bilancio 1997; le principali iniziative dell'amministrazione; un elenco degli "investimenti 1997" divisi per funzioni con la spesa prevista per ognuno; un riepilogo delle spese correnti 1997 divise per funzioni, servizi ed interventi. Segue una diffusa trattazione di 13 capitoli - quasi 450 pagine - sui "servizi" dell'ente[12]: risultano peraltro disomogeneità, e non sono sempre individuati chiaramente i programmi e precisate le risorse e le spese.

Il piano triennale delle opere pubbliche consiste in un sintetico prospetto che per ogni lavoro - ma sono chiaramente menzionati anche acquisti di beni - indica il numero del centro di costo, la spesa ed il tipo di finanziamento.

RAVENNA

Il documento presenta una "relazione politico-programmatica" ed una "relazione tecnica al bilancio", che illustrano i criteri di formazione del bilancio; il raffronto di 14 "indicatori" (autonomia tributaria, pressione tributaria per abitante etc. etc.) con gli altri comuni capoluogo di provincia dell'Emilia Romagna; dati "socio-economici" su popolazione, territorio, servizi ed economia insediata; quadri riepilogativi ed altri prospetti sulla gestione corrente 1997. Segue una diffusa illustrazione di 9 programmi: sono indicati i responsabili, le finalità e la motivazione delle scelte, le risorse umane impiegate (divise per qualifica), le risorse strumentali e le varie spese previste (con i capitoli di riferimento). I programmi sono anche divisi in sub programmi, per ognuno dei quali sono diffusamente indicati "funzioni e obiettivi" ("consolidato" e "sviluppo").

Il "piano investimenti", che costituisce parte integrante della relazione, si apre con una tabella sulle fonti di finanziamento e presenta poi un elenco di 219 interventi, per ognuno dei quali vengono indicati il "servizio" e l'"importo finanziamento", con la fonte, per ogni anno del triennio.

È da rilevare che il comune ha trasmesso anche un distinto "piano investimenti 1997/1999": quest'elenco, quasi identico a quello contenuto nella relazione, comprende però 228 iniziative anziché 219.

---

[12] Tra l'altro, nel secondo capitolo ("servizi al cittadino") è contenuta un'analisi della popolazione; nel quarto capitolo ("servizi al patrimonio e alle infrastrutture") viene evidenziato lo stato di attuazione dei "programmi OO.PP." per il 1995 e il 1996 e viene presentato un elenco di opere, per alcune delle quali è indicata la spesa prevista per il 1997; nel decimo capitolo ("sviluppo organizzativo...") viene analizzata la situazione del personale; nell'undicesimo capitolo ("risorse economiche e finanziarie") sono analizzate le entrate.

REGGIO EMILIA

Un primo volume presenta, al capitolo 1, una "relazione al bilancio 1997"; un'analisi del territorio e della popolazione; una tabella sulle "attività produttive e dei servizi 1991"; alcuni cenni sulle "partecipazioni" del comune, una tabella sulla "situazione personale dipendente". Il capitolo 2 riguarda invece i "servizi comunali" e analizza dettagliatamente i "servizi a domanda individuale", precisando entrate proprie e per trasferimenti; le spese per il personale, i beni, i servizi e gli ammortamenti; l'evoluzione dei tassi di copertura. Il capitolo 3 presenta l'andamento nel tempo di 14 indicatori finanziari. Il capitolo 4 illustra diffusamente le entrate correnti; analizza accuratamente le "risorse più significative"; riepiloga le entrate correnti del triennio per centri di budget. Il capitolo 5 riepiloga le spese correnti, per centri di budget e poi per centri di responsabilità.

Il secondo volume ha per oggetto 23 "programmi", dei quali indica i responsabili e le spese consolidate, di sviluppo e di investimento. Nell'ambito dei programmi, sono poi individuati "centri di responsabilità" e a volte "progetti". Per lo più, vengono precisati responsabili, finalità, risorse strumentali ed umane, motivazione delle scelte; a volte le indicazioni sono però generiche o anche mancano del tutto.

In allegato alla relazione vengono presentate "schede investimenti", con varie notizie su ogni iniziativa: si tratta peraltro di opere per le quali spesso non risulta nemmeno un progetto preliminare o uno studio di fattibilità.

Infine, altri due volumi sul "programma triennale delle opere pubbliche" (rectius: degli investimenti) indicano, per i vari programmi indicati dalla relazione e con riferimento ai vari centri di budget, la spesa prevista per le varie iniziative di ogni anno del triennio. Le stesse spese sono poi divise per tipi di finanziamento e per capitoli.

RIMINI

La relazione si apre con un'analisi dell'economia riminese: turismo, sistema manifatturiero, occupazione. Per i vari settori dell'attività amministrativa, un'illustrazione delle "politiche programmatiche" chiarisce, in sostanza, gli "obiettivi" da raggiungere e le conseguenti attività: peraltro, non vengono delineati specifici programmi e non sono in particolare indicate le spese previste e le risorse umane e strumentali necessarie. Una breve introduzione sul quadro normativo di riferimento introduce poi un'illustrazione, anche con grafici, delle "linee guida" e di "indirizzo" dei bilanci annuale e pluriennale. Seguono accurati "dati fisici della popolazione, del territorio e dei servizi". Un'apposita sezione presenta alcuni indicatori socio-economici a livello nazionale ("Fonte: Banca d'Italia") e numerosissimi prospetti per il territorio comunale (popolazione scolastica, scuole materne, lavoratori dei vari settori, esercizi alberghieri etc. etc.).

Il "piano poliennale investimenti 1997/1999" consiste in un elenco di interventi con generiche indicazioni finanziarie.

LIVORNO

Il 1° volume della relazione ("elementi conoscitivi") è tutto dedicato all'analisi ambientale ed aziendale ed illustra accuratamente la topografia, le caratteristiche della città, i servizi del comune, l'assetto organizzativo, la popolazione, la grande industria manifatturiera, il porto, la congiuntura e lo sviluppo economico. Il 2° volume della relazione ("dati finanziari") espone preliminarmente il nuovo quadro normativo. Seguono

approfondite analisi, anche con grafici, delle entrate e delle risorse più significative. Il "programma degli investimenti 1997-1999" elenca le varie iniziative e per ognuna indica: la funzione e l'intervento pertinenti, il costo previsto per ogni anno del triennio, i finanziamenti ("mutui", "oneri", "altre forme"). La relazione si chiude con gli "impieghi per programma": per ogni programma, sono ordinatamente indicati il responsabile, le finalità, le risorse strumentali, le risorse umane, la motivazione delle scelte, le entrate e le spese (consolidate, di sviluppo e di investimento) nel triennio.

PRATO

La prima parte della relazione ("indirizzi generali") presenta, nell'ordine: un'analisi ambientale ed aziendale ispirata al D.P.R. n. 194 del 1996, con qualche ulteriore precisazione sull'economia locale; una lunga esposizione del quadro normativo di riferimento; una dettagliata analisi della "gestione finanziaria dell'esercizio 1996"; una diffusa illustrazione delle "strategie e indirizzi fondamentali delle politiche di bilancio per l'anno 1997", degli indirizzi delle aziende speciali, degli obiettivi delle circoscrizioni. La seconda parte del documento riguarda in primo luogo le entrate e le risorse più significative; analizza poi 58 programmi, indicando funzione, servizio e centro di costo pertinenti, responsabile, finalità, risorse strumentali ed umane (a volte queste sono appena accennate), motivazioni delle scelte. La terza parte individua per ogni programma il "centro di responsabilità" e precisa poi le spese (consolidate, di sviluppo e di investimento) e le entrate.

Il comune di Prato ha trasmesso anche due distinti documenti: "il programma delle opere pubbliche per l'esercizio 1997" e "il piano triennale dei lavori pubblici 1997-1998-1999 spese in conto capitale". Il primo documento consiste in un corposo elenco che di ogni opera presenta il costo, il tipo di finanziamento, un generico riferimento alle previsioni urbanistiche, i maggiori oneri, il tipo di progettazione (interna od esterna), le modalità di affidamento dei lavori (licitazione privata, appalto concorso etc.): sono spesso molto generiche, o mancano del tutto, le indicazioni su "finalità, obiettivi investimento, priorità, criteri e tempo". Il secondo documento consiste invece in un elenco di lavori, divisi per settore, di cui specifica la spesa per ogni esercizio del triennio e le fonti di finanziamento ("mutuo", "risorse straordinarie" o "contrib.").

PERUGIA

L'analisi ambientale ed aziendale si ispira sostanzialmente allo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. I dati sulle fonti di finanziamento e sulle risorse più significative sono seguiti da qualche breve considerazione. Il documento elenca poi 26 programmi, quantificando per ognuno la "spesa corrente" e quella "di investimento". Seguono un'illustrazione di obiettivi, concernenti "personale-organizzazione generale", "servizi circoscrizionali pluridisciplinari" ed "assetto del territorio", e un elenco delle partecipazioni azionarie al 31.12.1996. La relazione si chiude con un'illustrazione, non molto omogenea, dei 26 programmi sopra menzionati.

Non è stato redatto il piano triennale dei lavori pubblici.

TERNI

L'analisi ambientale ed aziendale si ispira, ma con rilevanti omissioni, allo schema

del D.P.R. n. 194 del 1996. Segue una "presentazione" dei bilanci e di alcune grandi "scelte". Vengono poi analizzate le entrate e le risorse più significative. Per la "parte spesa", invece, è espressamente "riservata alla precisazione dei singoli assessori, in sede di discussione del documento, l'indicazione degli obiettivi che si intedono conseguire": in sostanza, viene presentata l'evoluzione degli impegni per i vari servizi e viene poi precisata, per ogni centro di costo, la spesa per il "personale" e per "diversi interventi".

Il "piano investimenti 1997/1998/1999" è parte integrante della relazione e consiste in un mero elenco di 148 iniziative che per ognuna si limita a specificare gli importi relativi a "mutui", legge n. 10 del 1977, "contributi conto capitale vendite patrimoniali".

ANCONA

Dopo un'introduzione sul nuovo quadro normativo di riferimento, viene presentata una sintetica analisi ambientale ed aziendale. Segue una congrua illustrazione delle entrate, delle risorse più significative e delle iniziative prese in materia dall'amministrazione. Per i 18 programmi di spesa, vengono poi indicati il riferimento al bilancio, le spese correnti e per investimenti nel triennio, l'incidenza percentuale sulle spese totali. I programmi sono ulteriormente specificati in "obiettivi di parte corrente da raggiungere" - infatti "per i progetti riguardanti gli investimenti si fa riferimento al piano triennale1997/1999" - e per ognuno di questi sono indicati il servizio, il "dirigente responsabile", il "referente" (oltre il dirigente), la "durata del progetto".

Il "piano degli investimenti 1997/1999", distinto dalla relazione, indica altri 15 "programmi" - specificati in numerosi "progetti e finalità" - ed indica il riferimento al bilancio, i responsabili del progetto e dell'esecuzione, le fonti di finanziamento. Seguono la "dimostrazione della capacità di indebitamento nel triennio 1997-1999", un prospetto di "reinvestimento delle entrate derivanti dalla alienazione di beni ex IPAB", un "riepilogo finale per programmi", un'analisi dell'utilizzazione delle varie fonti di finanziamento, un riepilogo generale delle fonti di finanziamento nel periodo 1997/1999.

LATINA

L'analisi ambientale ed aziendale si ispira allo schema del D.P.R. n. 194 del 1996, ma con rilevanti omissioni. Seguono i dati sull'andamento delle risorse più significative, con alcune considerazioni di commento. Infine, sono individuati 8 programmi, per i quali sono indicati i servizi pertinenti; si accenna, per lo più molto genericamente, a finalità, risorse strumentali e umane, motivazioni delle scelte; si quantificano le "risorse" e gli "interventi" nel triennio, distinguendo le spese in correnti consolidate, di sviluppo e di investimento.

Il "programma opere pubbliche" consiste invece in un elenco di opere che per ognuna precisa la spesa prevista per il 1997 e la fonte di finanziamento ("mutui", "legge 10", "condono").

PESCARA

L'analisi ambientale ed aziendale utilizza, con qualche omissione, lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Segue l'indicazione dell'evoluzione delle fonti di finanziamento e delle risorse più significative, con sintetiche ma chiare considerazioni. Dopo una preliminare esposizione del piano delle spese, viene precisato che per "programmi" l'ente ha inteso "le funzioni come indicate dal D.P.R. n. 194/96 che regolamenta la struttura del bilancio in applicazione del D.lgs. 77/95", e queste stesse funzioni vengono per

conseguenza brevemente illustrate. Per ogni funzione e per ogni servizio, sono infine indicate le spese nel triennio, consolidate, di sviluppo e di investimento.

I prospetti sulla "programmazione degli investimenti", che costituisce parte integrante della relazione, indicano invece, per ogni iniziativa, le spese del triennio, le fonti di finanziamento, il centro di spesa, il tempo di realizzazione, il tipo di progetto, le "spese di gestione" e gli "oneri finanziari".

SALERNO

Il comune di Salerno ha trasmesso due documenti, "ictu oculi", di non agevole coordinamento: una "relazione previsionale e programmatica per obiettivi e programmi triennio 1997-1999" e una "relazione previsionale programmatica triennio 1997/1999".

Il primo documento si apre con un'analisi ambientale ed aziendale sulla base dello schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Elenca poi 8 "obiettivi", 17 "programmi" e 46 "elementi del programma": per ognuno di questi ultimi, corrispondenti sostanzialmente ai servizi del D.P.R. n. 194, indica poi le spese consolidate, di sviluppo e di investimento del triennio. Seguono una classificazione delle spese per sezioni e rubriche; un prospetto per la "dimostrazione della capacità di indebitamento nel triennio 1996/98"; un altro prospetto di "sintesi della programmazione triennale"; un elenco degli investimenti previsti nel triennio con la relativa spesa ed il riferimento al bilancio.

Il secondo documento analizza sviluppo della popolazione, abitazioni, territorio, pubblica illuminazione, servizi idrici, pubblici giardini, traffico stradale, fognature urbane, nettezza urbana, densità della popolazione, installazioni sportive. Seguono un'analisi dei mutui passivi dell'ente e generici cenni sull'informatizzazione dei servizi comunali e sul controllo di gestione. Il "programma triennale dei lavori pubblici", che fa parte integrante di questo secondo documento, elenca 8 "priorità di intervento"; per ogni opera indica poi il riferimento al bilancio, il settore, il costo, il tipo di finanziamento, il tipo di progetto (sempre "preliminare"?), il tempo di attuazione (sempre nel corso del 1997?), la durata del mutuo e l'importo della rata di ammortamento; presenta inoltre un breve "piano finanziario complessivo". Infine, il documento illustra diffusamente i numerosi progetti, in massima parte di opere pubbliche, relativi a 10 programmi.

TORRE DEL GRECO

La relazione elenca 19 programmi e per ognuno indica il responsabile, le entrate, le spese correnti consolidate - quelle di sviluppo sono sempre omesse - e le spese di investimento nel triennio. Per i "progetti" compresi nei programmi, sono indicati i responsabili e le spese sono divise per interventi. Infine, il documento quantifica le entrate del triennio.

Non è stato redatto il piano triennale dei lavori pubblici.

FOGGIA

Dopo una breve introduzione sul contenuto della relazione, vengono riepilogate le entrate dei vari titoli del triennio. Sono poi indicate le spese - per quelle di sviluppo viene sempre indicato zero - previste per i 12 "programmi", che in realtà corrispondono alle funzioni del D.P.R. n. 194 del 1996, e per i servizi compresi in ogni programma. Segue una quantificazione delle varie categorie di entrata per il periodo 1994-1999. Il documento si chiude con un'analisi delle caratteristiche generali, ambientali ed organizzative, secondo lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996 ma con varie omissioni, ed anche con alcune

indicazioni che suscitano perplessità: ad esempio, mancherebbero del tutto personal computer.

Il comune ha trasmesso a questa sezione anche un volume di "progetti preliminari, allegati alla relazione previsionale e programmatica 1997/1999", che secondo un criterio logico di non immediata individuazione comprende in realtà: un progetto di opera pubblica; un'"idea progetto"; un "progetto di massima"; una proposta di deliberazione consiliare per un "concorso di progettazione per la realizzazione di iniziative, azioni, programmi e progetti"; quattro proposte per l'affidamento di servizi (gestione della sosta stradale a pagamento, manutenzione del verde pubblico; rilevazione del territorio, vigilanza presso le scuole elementari e medie).

LECCE

La relazione si apre con un'introduzione di carattere generale[13] e con una diffusa illustrazione delle finalità dell'azione amministrativa. Segue una "relazione" su quattro "obiettivi di settore" ("traffico-trasporti-mobilità", "polizia urbana", "arredo urbano", "sport e tempo libero"), per il primo solamente dei quali sono fornite indicazioni finanziarie. Infine, una "relazione tecnica" illustra diffusamente il bilancio di previsione per il 1997.

L'amministrazione identifica, in un unico documento, "il bilancio pluriennale 1997-1999" e il "piano degli investimenti": in sostanza, un elenco di iniziative indica per ognuna il riferimento al bilancio, la spesa prevista per ogni anno del triennio e il tipo di finanziamento.

TARANTO

La relazione si apre con un'introduzione su popolazione, territorio, economia e servizi, che segue sostanzialmente lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996: peraltro, dopo una diffusa illustrazione del bilancio 1997, viene poi presentata un'ulteriore analisi ambientale ed aziendale, particolarmente attenta alla composizione e al costo del personale. Per i 14 "settori dell'amministrazione" sono infine indicati - ma con alcune genericità ed anche disomogeneità fra i vari settori - responsabile, organizzazione ed attività del settore, programma, obiettivi, strategie, risorse umane, organico, risorse finanziarie, risultati previsti, criteri di verifica, spese distinte per capitoli ed articoli.

Il piano triennale degli investimenti consiste in un elenco di iniziative che per ognuna indica i pertinenti capitoli di entrata e di spesa e le fonti di entrata nel triennio ("Comune", "Regione", "Stato ed altri").

REGGIO CALABRIA

Dopo un'introduzione di carattere generale, sono indicati i titoli di entrata e di spesa nel triennio; vengono poi brevemente illustrate le funzioni previste dal D.P.R. n. 194 del 1996; sono indicate le spese nel triennio (consolidate, di sviluppo ed in conto capitale) con riferimento alle attuali sezioni e rubriche; sono infine quantificate le categorie di entrata. La relazione si chiude con una scarna analisi ambientale ed aziendale.

Non è stato trasmesso il piano delle opere pubbliche o degli investimenti.

---

[13] Nella quale si precisa anche che "è stata aggiudicata la gara per l'attribuzione di un incarico ad un'azienda che è già al lavoro per curare la definizione della struttura organizzativa per centri di costo e di responsabilità" (!).

MESSINA

La relazione previsionale e programmatica di Messina appare simile a quella di Reggio Calabria, ma con la differenza che le indicazioni finanziarie sono riferite in questo caso non alle vecchie sezioni e rubriche ma ai programmi - recte: alle funzioni - e ai servizi del D.P.R. n. 194 del 1996.

Un elenco di opere indica poi la natura di ognuna ("opera nuova", "ristrutturazione", "completamento"); il livello di progettazione (progetto preliminare, di massima, esecutivo); la collocazione di "priorità nel settore" e di "priorità generale"; la fonte di finanziamento ("propria", "Regione", "Stato", "C.E.E.", "mutuo" "contrib. statale" "senza contrib."); la spesa complessivamente prevista.

SIRACUSA

L'analisi ambientale ed aziendale - a tratti generica - è seguita da una breve considerazione delle risorse più significative e dalla sintetica quantificazione delle entrate nel periodo 1994-1999. Per ognuno dei programmi - recte: nuove funzioni - viene poi illustrata diffusamente l'attività dei vari servizi, con frammentarie indicazioni finanziarie.

Il programma triennale delle opere pubbliche accenna preliminarmente ai criteri di fissazione delle priorità ed indica poi, in un lungo elenco di opere, il settore, il tipo di opera (opera nuova, ristrutturazione, completamento), il livello di progettazione, la priorità di settore e quella generale, la fonte di finanziamento e la spesa complessivamente prevista. Tutte le opere vengono poi di nuovo opportunamente elencate, prima per "priorità generale" e poi per "priorità di settore".

CAGLIARI

L'analisi ambientale ed aziendale utilizza sostanzialmente, ma con varie omissioni, lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Seguono un prospetto sulle entrate nel periodo 1994-1999 ed altri 16 prospetti, con brevi considerazioni, sulle risorse più significative. Per le spese, sono indicati solo gli importi dei vari titoli nel periodo 1994-1999.

Il "piano triennale degli investimenti 1997-1999" consiste in un sintetico elenco di iniziative che per ognuna indica la fonte di finanziamento, le circoscrizioni interessate (spesso "varie"), la funzione (11 in tutto), il servizio, il numero del "programma" (11 in tutto), le spese previste nel triennio, il "tipo di gara da approvare".

SASSARI

L'analisi ambientale ed aziendale utilizza sostanzialmente lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Vengono poi indicate le entrate del periodo 1994-1999, con pochissime parole "conclusive" sulle risorse più significative. Per 24 programmi, si accenna quindi, a volte molto genericamente, alle risorse umane e strumentali; inoltre, vengono indicate le spese e le entrate del triennio, con riferimento ai pertinenti capitoli.

Il programma triennale delle opere pubbliche consiste invece in un elenco di opere che indica il riferimento al bilancio, la "somma stanziata", il tipo di finanziamento. Con gli stessi criteri - ma in questo caso la fonte di finanziamento è sempre il "bilancio ordinario" - è formulata la parte del programma che riguarda le "manutenzioni".

2.3 Considerazioni conclusive

Le relazioni previsionali e programmatiche esaminate sono spesso corpose e consistono talora in vari volumi, ma ciò non significa affatto che sia sempre soddisfatta la necessità di un'effettiva e congrua programmazione. Ed invero, la

sovrabbondanza cartacea, peraltro puntualmente paventata in dottrina all'apparire del D.lgs. n. 77, si accompagna talora alla carenza di congrue indicazioni, tra l'altro sulle risorse umane, strumentali e finanziarie utilizzate per ogni programma, rendendo così generico il pur necessario indirizzo dell'azione amministrativa e problematico il raffronto con i risultati effettivamente raggiunti.[14]

Inoltre, va rilevato che troppo spesso le relazioni in questione risultano piuttosto confuse e frammentarie. Non si tratta evidentemente di una questione di forma, ma di sostanza: moltiplicare gli studi, ma senza un preciso ordine e con ripetizioni e sovrapposizioni, nasconde anziché chiarire, ammesso ovviamente che nel caso concreto sussista, la necessaria consequenzialità logica: bisogni/ risposte attuali/ possibilità/ obiettivi/ programmi di azione.

Va poi evidenziata la pressoché generale mancanza della pur richiesta indicazione delle variazioni intervenute rispetto alla programmazione delineata nella relazione precedente. E si tratta di un'indicazione di grande importanza, dal momento che non è certo possibile abbandonare, senza approfondirne le ragioni, l'attuazione dei programmi già impostati per avviarne di nuovi o anche, all'opposto, riportare pedissequamente gli stessi programmi senza curarsi di eventuali difficoltà e ritardi.

L'analisi ambientale - ovviamente, dove è stata effettuata - ha seguito spesso le indicazioni del D.P.R. n. 194 del 1996.[15] Ora, lo schema in questione poteva in effetti prestarsi ad un'applicazione per così dire "burocratica", dal momento che sembrava richiedere una serie di dati - numero degli abitanti, altitudine, lunghezza delle strade etc. etc. - di non sempre immediato significato. Peraltro, lo schema conteneva solo le indicazioni minime ed aveva in realtà più che altro la finalità di indurre gli enti ad accurati monitoraggi della realtà locale. Sennonché, non solo sono spesso mancate molte delle indicazioni "minime" previste dallo schema, ma per lo più sono state omesse proprio quelle indicazioni, in particolare sulle condizioni socio-economiche della comunità locale, che più di tutte appaiono necessarie per delineare i bisogni della collettività. E si può anzi aggiungere che proprio gli enti che meno hanno seguito, per quest'aspetto, le indicazioni del D.P.R. del 1996 hanno spesso elaborato le analisi ambientali più approfondite, accurate ed attente.[16]

Anche l'analisi aziendale è risultata a volte superficiale. Limitarsi ad esempio ad indicare il numero dei dipendenti previsti in pianta organica e di quelli effettivamente in servizio, senza nemmeno specificare le qualifiche, non sembra in effetti sufficiente a chiarire, alla collettività e prima ancora agli stessi amministratori, quale sia la situazione del "capitale" umano di cui dispone l'ente. Si tratta di carenze di analisi che andranno certo in futuro superate, anche per dare concreta attuazione all'art. 39 della recente legge n. 449 del 1997, che richiede una "programmazione triennale del fabbisogno di personale" (1° comma), la "riduzione programmata delle spese di personale" (19° comma), l'incentivazione della "trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici da tempo pieno a tempo parziale" (25° comma).

---

[14] La relazione previsionale e programmatica del comune di Ferrara, ad esempio, è nello stesso tempo una delle più brevi del campione esaminato, ma anche una delle più chiare e lineari.

[15] Peraltro sostanzialmente superato - v. supra - per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1996.

[16] È il caso ad esempio delle relazioni di Brescia, Trieste, Rimini, Livorno.

Similmente, i pochi dati richiesti dal D.P.R. n. 194 sui servizi offerti dall'ente costituivano in realtà solo un minimum da sviluppare per definire compiutamente, di fronte ai bisogni emersi dall'analisi ambientale, le "risposte" date al momento dall'ente. Ed invece, sono spesso mancate anche le indicazioni minime previste.[17]

Con riferimento all'analisi delle risorse finanziarie, che costituiscono innegabilmente uno dei principali vincoli per le scelte programmatiche, si può poi riconoscere che gli enti non hanno trovato in genere difficoltà ad indicare le entrate passate e a "prevedere" quelle future: si tratta evidentemente di un lavoro di tipo tradizionale - indicare numeri - già tante volte fatto in sede di bilancio preventivo annuale e pluriennale o di rendiconto. Sennonché, è risultata spesso carente la necessaria analisi almeno delle risorse più significative: occorreva in effetti chiarire le eventuali difficoltà nell'acquisizione delle principali entrate, le prospettive "rebus sic stantibus" e le vie da seguire per aumentare le entrate proprie[18]. Ora, è evidente che dove mancano questi approfondimenti le previsioni sui flussi di entrata risultano un po' dogmatiche e non esaurienti. In definitiva, anche per quest'aspetto varie amministrazioni dovranno affinare il contenuto delle loro relazioni previsionali e programmatiche. E si può anzi aggiungere che le norme più recenti (v. in particolare gli artt. 52 e 59 del D.lgs. n. 446 del 1997 ed anche l'art. 50 della legge n. 449 del 1997) dispongono in sostanza rilevanti ampliamenti della potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria, che potranno essere proficuamente utilizzati solo in un contesto di approfondita programmazione di breve e medio periodo.

Tra i vincoli alle possibili scelte, ha poi un innegabile rilievo la presenza di altre istituzioni, in primo luogo Stato e Regione. Ma a questo proposito, va rilevato che in genere non sono stati considerati i rapporti con i principali interlocutori pubblici: per lo più, ci si è infatti limitati ad illustrare, magari anche con precisione, il quadro normativo statale. E comunque, è quasi sempre mancato un sia pur generico riferimento agli obiettivi e ai programmi delle regioni.

Va poi rilevato che nelle relazioni esaminate i singoli programmi espongono certamente, per lo più, le loro specifiche finalità, ma prescindendo a volte da un preliminare puntuale quadro d'insieme: il rischio, evidentemente, è che assessori e dirigenti ottengano l'approvazione di "loro" programmi, "in abstracto" anche del tutto condivisibili ma al di fuori di una chiara visione di sintesi.[19]

Va poi rilevata ancora la frequente già menzionata difficoltà a formulare "programmi" e "progetti" chiari e precisi, con specifiche indicazioni, soprattutto finanziarie, idonee a costituire un effettivo vincolo per la concreta attività amministrativa e un valido riferimento per le necessarie valutazioni ex post.[20] Comunque, è appena il caso di precisare che nel disegno delineato dal D.lgs. n. 77 il "programma" è concetto diverso dalla "funzione" (cfr. art. 7, 7° comma): la riscontrata non infrequente commistione di

---

[17] Particolarmente accurata sembra invece, con poche altre, l'analisi aziendale del comune di Brescia.

[18] Apprezzabili analisi delle risorse finanziarie sembrano invece contenute, ad esempio, nelle relazioni dei comuni di Trento, Reggio Emilia, Livorno ed Ancona.

[19] Una soddisfacente visione d'insieme delle finalità generali dell'amministrazione sembra invece riscontrabile, ad esempio, nelle relazioni di Trieste, Ferrara e Pescara.

[20] Un'accurata formulazione di programmi è invece ravvisabile, ad esempio, nelle relazioni di Brescia, Ravenna e Parma.

concetti sembra quindi confermare la difficoltà di alcune amministrazioni ad impostare la "nuova" programmazione.

La programmazione delle opere pubbliche sembra infine costituire un aspetto non convincente della maggior parte delle realtà esaminate. Per la verità, è qui lo stesso ordinamento a rendere non agevole il compito delle amministrazioni, laddove configura la relazione previsionale e programmatica (che pure dovrebbe avere "carattere generale": art. 12 del D.lgs. n. 77) e il piano triennale delle opere pubbliche (art. 14) come due distinti e apparentemente del tutto indipendenti "allegati" al bilancio preventivo: sembra infatti innegabile che la programmazione delle opere pubbliche vada invece ricompresa nella più generale programmazione dell'ente, di cui costituisce un momento particolare e di determinante importanza. A questo proposito, le amministrazioni hanno seguito come si è visto diversi criteri: formulazione di due piani - in genere difficilmente raffrontabili - uno per gli "investimenti" inserito nella relazione previsionale e programmatica e uno del tutto distinto per le "opere pubbliche"; elaborazione di una sola programmazione, a volte inserita nella relazione come sua parte integrante e a volte invece da questa del tutto distinta; assoluta mancanza infine di una qualsiasi programmazione della materia. Inoltre, i "piani" presentati dagli enti consistono molto spesso, in realtà, in aridi elenchi di opere, con sinteticissime indicazioni che nulla dicono sulle priorità, sullo stato delle lavori, sull'incidenza delle opere nella concreta realtà ambientale e sociale del comune. Solo in pochi casi è stato invece seguito il criterio forse più semplice e logico: considerare fra i "programmi" previsti dall'art. 12 del D.lgs. n. 77 sia le spese correnti che quelle in conto capitale.

3 Innovazioni in tema di bilanci

3.1 Il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali introdotto con il D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, e successive modificazioni, costituisce oggi il punto di approdo di un lungo processo di revisione e compattamento di istituti contabili durato circa 60 anni, il quale, partendo dal t.u. della finanza locale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, ha costantemente affermato, attraverso le diversificate norme e i modelli contabili correlativi, il preminente principio della necessità del pareggio del bilancio e ha via via indicato i mezzi per conseguirlo (nel citato t.u. particolarmente gli artt. 306 e 307). Tale principio ha più volte trovato conferma in disposizioni intermedie rispetto al D.P.R n. 421 del 1979, che fino all'anno 1996, e per una parte di enti anche fino al 1997, ha retto il previgente ordinamento contabile (legge n. 488 del 1986 riguardante tra l'altro l'obbligo di provvedere al mantenimento dell'equilibrio e legge n. 144 del 1989 concernente disposizioni per il risanamento delle gestioni e per il conferimento agli enti in discorso della potestà tributaria limitata ad un primo tributo, l'ICIAP).

Con l'emanazione del D.P.R. n. 421 è stata poi formulata una specificazione dell'equilibrio di bilancio, essendosi stabilito (art. 3) che non solo deve essere in equilibrio il bilancio considerato nella sua universalità (pareggio finanziario), ma deve esserlo anche in una sua rilevante sezione economica, nel senso che le spese correnti devono trovare copertura nelle entrate correnti (pareggio economico).

Il legislatore ha cioè sancito qui il criterio di sana amministrazione che impone di far fronte di regola alle spese d'investimento con entrate di parte capitale e alle spese ordinarie di mantenimento e funzionamento mediante le entrate correnti.

Un avanzamento decisivo è stato dato al processo autonomistico locale con il conferimento agli enti dei principali strumenti necessari a realizzarne gli aspetti finanziari, conferimento operato con la legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali. Sono, tali strumenti, la potestà tributaria adeguata alle esigenze amministrative delle comunità, i trasferimenti erariali di garanzia per i servizi indispensabili ed i trasferimenti perequativi volti a superare gli squilibri di fiscalità locale, il concorso finanziario delle regioni per le funzioni delegate o trasferite agli enti territoriali, la medesima riaffermazione del duplice equilibrio del bilancio.

3.2 Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali, introdotto da ultimo con il decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modifiche ed integrazioni (di volta in volta in seguito indicate), si colloca decisamente nella scia aperta dalla citata legge n. 142 del 1990 e si pone come normativa di principi immediatamente attuabile, per molti versi correlata alla potestà regolamentare degli enti.

Esso si caratterizza specialmente per due ragioni, la prima delle quali consiste nell'immissione nell'ordinamento di molti istituti di valenza economica, oltre che nell'innesto, nella stessa fisionomia del bilancio finanziario di competenza, di modelli contabili che assumono a loro contenuto delle voci derivanti dall'aziendalistica privata, la seconda sta nell'ampliamento, anche a fini di trasparenza, della documentazione di corredo del bilancio stesso.

Stanno ad attestare la prima delle dette connotazioni, per citare qui i modelli più significativi, il conto del patrimonio riclassificato secondo i criteri aziendalistici di cui al codice civile, come modificati dal D.P.R. 10.2.1986, n. 30 in attuazione di direttiva CEE, la

ricostruzione degli inventari a valore secondo i criteri dettati dallo stesso D.lgs. n. 77, con la loro estensione ai beni demaniali, la previsione del calcolo dell'ammortamento di valenza fisico-economica, l'introduzione del controllo di gestione, l'introduzione del conto economico per accogliervi componenti positivi e negativi di gestione, e in generale l'intera struttura del bilancio, il quale pur permanendo come tradizionale documento di carattere finanziario di competenza, fa propria una impostazione delle gestioni organizzate in unità produttive o centri di responsabilità, dotati di risorse personali e finanziarie (*budget*), e a cui sono preposti dirigenti responsabili.

Sono poi espressione dell'accresciuto corredo documentale di bilancio, l'aggiunta di vari allegati, tra i quali la relazione previsionale e programmatica (di cui si tratta in altra parte della relazione), il bilancio pluriennale di carattere autorizzatorio, il rendiconto del penultimo esercizio precedente quello di riferimento, il documento delle risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, delle aziende speciali, dei consorzi, delle istituzioni, delle società di capitali esercenti pubblici esercizi, il documento delle. variazioni di scaglioni di reddito per le imposte locali e, per i servizi a domanda individuale, quello relativo ai tassi dei costi relativi.

Ne è derivato, in definitiva, un profilo ordinamentale contabile che presenta il duplice aspetto della contabilità finanziaria e della contabilità patrimoniale-economica, ma anche la biunivocità delle loro espressioni contabili, in quanto i due sistemi si saldano nell'evidenziare, attraverso un nuovo documento contabile, il prospetto di conciliazione, sia i flussi di competenza economica, sia le reciproche influenze della gestione del bilancio su quella del patrimonio e di quella del patrimonio sul bilancio.

I modelli contabili sono stati successivamente approvati con il D.P.R. n. 194 del 1996.

Va notato che se le innovazioni riguardano principalmente la struttura del bilancio e la documentazione di corredo, le quali concorrono come detto anche alla migliore espressività e trasparenza del medesimo, parallele innovazioni, rispetto all'ordinamento previgente, sono registrabili anche negli atti di svolgimento di tutto *l'iter* del bilancio, vale a dire nelle sequenze procedimentali che vanno dalla compilazione alla presentazione, dalla approvazione alla gestione, dalla sottoposizione al controllo, alla revisione e rendicontazione dell'avvenuta gestione.

In dettaglio le novità sostanziali e procedurali che più differenziano la disciplina del nuovo bilancio rispetto al previgente ordinamento possono riassumersi come di seguito si dice.

a) Deliberazione di bilancio.

Il nuovo ordinamento stabilisce che la delibera di bilancio per l'anno successivo deve adottarsi entro il 31 ottobre dell'esercizio volgente.

Permane l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio finanziario ed in pareggio economico, così come nel sistema previgente (art. 4, comma 6), ma vi sono in più i precetti - inderogabili ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 15.5.1997, n.127 - che il pareggio deve essere mantenuto anche in corso di esercizio e nelle variazioni di bilancio (art. 36), e che la somma delle spese correnti e delle quote-capitale di rimborso di prestiti non può avere altre forme di finanziamento, salve le eccezioni di legge, se non la somma dei primi tre titoli dell'entrata (tributarie, extratributarie, contributi e trasferimenti). Una eccezione di legge è stata prevista, ad esempio, nell'art. 9, comma 6, della legge

15.5.1997, n. 127, laddove si è disposto che le spese correnti possono essere finanziate *una tantum* con l'avanzo di amministrazione accertato

Peraltro, il decreto ora vigente dispone che nelle more dell'approvazione del CO.RE.CO. l'organo consiliare delibera l'esercizio provvisorio per non più di due mesi, sulla base del bilancio deliberato. Se il bilancio non è stato ancora deliberato, è consentita solo una gestione provvisoria, sulla base dell'ultimo bilancio approvato, per assolvere le obbligazioni scadute, rate maturate, debiti da atti giurisdizionali, e per evitare danni patrimoniali certi e gravi (art. 2 del D.lgs. 11.6.1996, n. 336)

b) Bilancio pluriennale

Il decreto n. 421 del 1979 stabiliva l'obbligo del bilancio pluriennale solo per le province, i comuni capoluogo e quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti. Esso andava redatto in termini di competenza per un periodo da tre a cinque anni, in relazione a quanto previsto per il bilancio della regione di appartenenza, e costituiva il quadro delle risorse finanziarie che si prevedeva d'impiegare nel periodo di riferimento ed il quadro d'individuazione del ricorso al mercato finanziario per le spese d'investimento per ciascuno degli anni considerati.

Il decreto n. 77 dispone che l'organo esecutivo allega allo schema di bilancio annuale lo schema del bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza. Anche questo bilancio è di competenza e anch'esso deve redigersi in pareggio come quello annuale. La più rilevante innovazione sta qui nell'avergli conferito carattere autorizzatorio, e quindi gli stanziamenti iscrittivi costituiscono limite agli impegni di spesa; sono però aggiornati annualmente.

Il bilancio pluriennale comprende i mezzi finanziari destinabili in ciascun anno alle spese correnti e alle spese d'investimento, con l'indicazione per queste ultime della capacità di ricorso alle fonti di finanziamento. Per la parte di spesa è redatto per programmi, titoli, servizi ed interventi, ed indica per ciascun comparto l'ammontare delle spese correnti, consolidate e di investimento e sviluppo, distintamente per ognuno degli anni inglobati (art. 13). Il documento si coordina strettamente con la relazione previsionale e programmatica.

Espressa è la prescrizione che nel bilancio pluriennale e nella relazione previsionale e programmatica i valori monetari sono espressi in riferimento al tasso d'inflazione programmato (art. 15).

c) Piano esecutivo di gestione (PEG)

Era sconosciuto nell'ordinamento precedente.

Secondo il nuovo testo, l'organo esecutivo definisce il PEG sulla base del bilancio preventivo deliberato. Esso specifica gli obiettivi da raggiungere affidando il compito della loro realizzazione ai dirigenti responsabili. È facoltativo per gli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Il PEG in sostanza fa un'ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, mentre i servizi sono ripartiti in centri di costo (in cui è dato vedere l'articolazione dei servizi), e gli interventi sono ripartiti pure in capitoli, in ordine agli apporti, costituenti le spese, di ciascun fattore produttivo (costi).

Per ciascun obiettivo viene affidata al dirigente la necessaria dotazione di mezzi, del cui impiego egli risponde (art. 11).

Un modo convincente, ad avviso della Sezione, di come la razionalizzazione amministrativa disegnata nel D.lgs. n. 29 del 1993, specie con l'individuazione delle funzioni dei dirigenti, e supportata in questi ambiti locali da una persuasiva riforma aziendalistica del bilancio, possa essere effettivamente conseguita, può scorgersi proprio nella cennata organizzazione di centri di costo. Questi costituiscono delle micro-aziende, le quali, se saggiamente condotte, permettono l'equilibrio tra l'impiego dei fattori produttivi ed un dato livello di obiettivo, il controllo di gestione anche mercé la contabilità analitica , la rendicontazione per dettaglio sul risultato conseguito, la lode ovvero la censura del dirigente in rapporto alle sue responsabilità.

d) Variazioni di bilancio

Come nel previgente ordinamento, anche nel nuovo le variazioni alle dotazioni di competenza possono deliberarsi non oltre il 30 novembre.

Le variazioni di bilancio sono di competenza dell'organo consiliare.

Peraltro, il nuovo ordinamento precisa che in via d'urgenza le variazioni stesse possono essere adottate dall'organo esecutivo, salvo ratifica da darsi non oltre il 31 dicembre. Se la ratifica non viene data, l'organo consiliare è tenuto ad adottare entro il 31.12 i provvedimenti necessari nei riguardi dei rapporti sorti dalla deliberazione non ratificata.

È anche previsto che con una variazione di assestamento generale, anche questa di competenza dell'organo consiliare e da deliberarsi entro il 30 novembre, si attua la verifica di tutte le voci d'entrata e d'uscita al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

Le conseguenti variazioni del PEG sono invece di competenza dell'organo esecutivo (art. 17).

e) Gestione del bilancio

Stabiliva l'ordinamento abrogato che gli impegni di spesa erano assunti nei limiti dello stanziamento iscritto in ciascun capitolo di bilancio. Formavano impegni le somme dovute per legge, per contratto, per sentenza o altro titolo, sempreché la relativa delibera venisse assunta entro il termine dell'esercizio.

Per le spese correnti potevano assumersi impegni anche a carico dell'esercizio successivo, ove ciò fosse necessario per assicurare la continuità dei servizi. Inoltre, quando si trattasse di spese per affitti o altre continuative e ricorrenti, l'impegno poteva anche estendersi a più esercizi.

Si consideravano altresì impegnate le spese in conto capitale finanziate con l'assunzione di mutui a specifica destinazione e si consideravano tali quelle previste in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo deliberato, o del relativo prefinanziamento, accertato in entrata: le entrate derivanti da mutui deliberati e non ancora riscosse alla chiusura dell'esercizio costituivano residui attivi.

Infine, si consideravano impegnati gli stanziamenti in conto capitale correlati ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge.

Il sistema ora vigente, per quanto riguarda l'accertamento, - costituente la prima fase dell'entrata - dispone che il responsabile del procedimento con il quale viene accertata l'entrata trasmette al responsabile del servizio finanziario l'idonea documentazione

corrispondente ai vari tipi di entrate ai fini dell'annotazione nelle scritture contabili, secondo i modi e i tempi previsti dal regolamento di contabilità dell'ente (art. 23).

Per quanto attiene all'impegno - che costituisce la prima fase della spesa - va rilevato che con esso viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità accertata ai sensi dell'art. 6, comma 11, della legge n. 127 del 1997, cioè nel senso che il provvedimento del responsabile di un servizio che comporta impegni di spesa è trasmesso al responsabile del servizio finanziario ed è esecutivo sol quando ha ottenuto l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

Per i lavori pubblici di somma urgenza, l'ordinazione fatta a terzi (di cui subito appresso) è regolarizzata, a pena di decadenza, entro 30 giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il termine predetto.

Il responsabile di ciascun servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria contestualmente all'ordinazione della prestazione. Il terzo, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la sua prestazione.

Il regolamento di contabilità disciplina altresì i modi con cui i responsabili dei servizi, individuati dall'organo esecutivo, assumono atti d'impegno. Sia gli atti di prenotazione, sia gli atti d'impegno sono trasmessi al servizio finanziario dell'ente per la predetta attestazione di copertura, senza la quale essi sono nulli (art.55, comma 5 della legge n. 142 del 1990)

Le spese in conto capitale si considerano impegnate ove siano finanziate nei seguenti modi:

a) con l'assunzione di mutui a specifica destinazione impegnate in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo, contratto o già concesso, e del relativo prefinanziamento accertato in entrata (come sopra detto);

b) con quota dell'avanzo d'amministrazione accertato;

c) con l'emissione di prestiti obbligazionari in corrispondenza dell'ammontare del prestito sottoscritto;

d) con entrate proprie in corrispondenza dell'ammontare di entrate accertate.

Possono essere assunti impegni di spesa sugli esercizi successivi, compresi nel bilancio pluriennale, nel limite delle previsioni nello stesso comprese (come detto, gli stanziamenti del bilancio pluriennale hanno ora carattere autorizzatorio).

L'eventuale avanzo d'amministrazione accertato può essere utilizzato per le seguenti finalità:

a) per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, applicando alla parte passiva del bilancio, ove quello sia insufficiente, un importo pari alla differenza;

b) per la copertura di debiti fuori bilancio riconoscibili;

c) per i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, e per il finanziamento di spese correnti in sede di assestamento;

d) per il finanziamento di spese d'investimento;

e) per finanziare spese correnti *una tantum* (art.9 del D.lgs. n. 336 del 1996 e 9, comma 6, della legge n. 127 del 1997).

Nel corso dell'esercizio può essere applicato al bilancio di previsione, con delibera di variazione, l'avanzo d'amministrazione presunto, finanziando le spese - solo dopo

l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio immediatamente precedente - per gli oggetti di cui alle lettere a), b) e c). Possono essere, invece, immediatamente attivati i fondi contenuti nell'avanzo d'amministrazione aventi destinazione specifica e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato (art. 9 del D.lgs. n. 336 del 1996).

Merita infine menzione che l'istituto della perenzione dei residui - il quale traeva origine dall'art. 21 del D.lgs. n. 421 del 1979 - è stato soppresso dal nuovo ordinamento.

e) Salvaguardia degli equilibri di bilancio

Delle misure della legislazione intermedia dirette alla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio si è già detto innanzi.

Attualmente con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e dà atto del permanere degli equilibri di bilancio.

In caso negativo adotta contestualmente i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio di cui riconosca la legittimità e per il ripiano dell'eventuale disavanzo d'amministrazione risultante dal rendiconto approvato.

Qualora i dati gestionali in genere facciano prevedere degli squilibri, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio. La deliberazione è sottoposta al CO.RE.CO. ed è allegata al rendiconto dell'esercizio (art. 11 del D.lgs. n. 336 del 1996).

La mancata adozione del riequilibrio è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio, col conseguente scioglimento dell'organo consiliare.

f) Rendicontazione

1 - Nel vecchio ordinamento era stabilito che al rendiconto dei comuni e delle province andava allegata un'illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risultasse il risultato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Anche secondo l'attuale ordinamento la dimostrazione dei risultati di gestione del bilancio e del patrimonio avviene mediante il rendiconto, deliberato dall'organo consiliare entro il 30 giugno dell'anno successivo. Al rendiconto sono allegati la relazione dell'organo esecutivo esprimente valutazioni di efficacia dell'azione sulla base del rapporto costi/risultati, la relazione dei revisori dei conti e l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza.

I rendiconti di province, città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti, nonché quelli che si chiudono in disavanzo o recano l'indicazione di debiti fuori bilancio, sono presentati, oltre che al CO.RE.CO., alla Corte dei conti - Sezione enti locali per il referto di cui all'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

Ai fini poi del referto secondo la legge n. 20 del 1994, e del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione potrà chiedere i rendiconti di tutti gli altri enti locali (art.69).

Con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, viene anche accertato il risultato contabile d'amministrazione (art. 30).

2 - Il rendiconto comprende il conto del bilancio, il conto del patrimonio, il conto economico, nonché, accluso a quest'ultimo, un prospetto di conciliazione, che sommando i

dati finanziari correnti della gestione del bilancio ad elementi economici, raggiunge il risultato finale economico dell'esercizio (art. 71).

Non occorre notare molto sul conto del bilancio, se non che prima dell'inserimento dei residui attivi e passivi si procede al riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del loro mantenimento in tutto o in parte, e che a detto conto si allegano la tabella dei parametri di deficitarietà strutturale e quella dei parametri gestionali con andamento triennale (art.70).

Di rilievo per il conto del patrimonio è la novità dell'inclusione dei beni demaniali, nonché l'altra, che sono dettate norme per la valutazione sia dei beni patrimoniali che dei beni demaniali. Altre novità riguardano la possibilità di previsione nel regolamento di contabilità di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne ed il precetto di provvedere annualmente all'aggiornamento degli inventari (art. 72).

L'innovazione più importante è costituita senza dubbio dalla introduzione del conto economico.

Occorre considerare che non v'è la possibilità di ricostruire il costo di un'attività o di un servizio se non si dispone di una contabilità economica generale che dia certezza degli oneri sopportati, compresi quelli attinenti ai servizi di supporto e alle spese generali, destinati ad essere poi ripartiti sugli specifici servizi, interventi, programmi e progetti.

3 - Questa contabilità economica si compendia appunto nel conto economico, il quale viene a costituire, nel nuovo ordinamento contabile espresso nel D.lgs. n. 77, la chiave di volta dell'intera caratterizzazione aziendalistica impressa alla gestione e ai vari documenti fin qui esaminati.

Torna utile ricordare qui come il concetto di costo e la necessità pratica della sua conoscenza non siano stati del tutto ignorati nel campo della contabilità pubblica, né in quella statale né in quella del settore pubblico allargato ivi compresi gli enti locali. Lo scopo della legge 1 marzo 1964, n. 62, e di quelle successiva 5 agosto 1978, n. 468, ambedue sulla riforma del bilancio statale, al cui modello si è poi coordinato l'impianto del bilancio degli enti locali (preambolo del D.lgs. n. 421 del 1979), è stato principalmente quello della partizione delle spese nei due titoli delle spese correnti e delle spese in conto capitale, affinché si potesse conoscere con le prime il costo dell'assetto amministrativo e del suo funzionamento, compresi gli ammortamenti, (consumi pubblici), con le seconde il costo dei beni strumentali necessari ai servizi di supporto occorrenti alla produzione dei servizi finali (investimenti pubblici).

Ma si tratta della conoscenza, soprattutto per le esigenze della contabilità nazionale, dei costi globali dei servizi, non di tutti i costi della gestione di un dato ente (vi rimangono fuori di fatti i costi non finanziari) né dei costi specifici di singoli processi produttivi di determinati servizi e sub-servizi.

A ben guardare, l'importanza della bipartizione della spesa nelle due grandi categorie espresse dai titoli I e II ha una duplice proiezione

Se si considera la valenza autorizzatoria del bilancio, la prima sta a significare che le spese di natura corrente non possono che prevedersi ed eseguirsi nel titolo I, e che invece quelle aventi scopo di capitalizzazione non posso che prevedersi ed eseguirsi separatamente, nel titolo II, il che trova connessione logica con il concetto di equilibrio economico del bilancio.

Se poi si passa alla considerazione della valenza economica del bilancio, e specie del rendiconto, va detto che l'importanza della bipartizione sta tutta nella distinta affluenza che le spese correnti e le spese in conto capitale hanno ai conti pubblici destinati ad evidenziare la formazione e l'impiego del reddito nazionale.

Cosicché, volendo schematizzare una graduatoria del sistema di conoscenze economiche acquisibili, si rende possibile osservare, in sintesi, quanto segue: il primo livello di informazioni ottenibile dal consolidamento dei bilanci e dai conti consuntivi finanziari è di tipo macroeconomico (macrocontabile); il secondo livello è desumibile appunto dal conto economico della gestione di un singolo ente ed è di tipo mesoeconomico (mesocontabile), il terzo è microeconomico e richiede applicazioni, diffuse fin nelle organizzazioni minime dei servizi espresse nel PEG, della contabilità economica analitica.

4 - Come poi la funzione del conto economico consenta l'accennato flusso di cognizioni, può desumersi dalla struttura e dal contenuto dello stesso.

Il conto evidenzia i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza economica. Costituiscono da un lato componenti positivi i tributi, i trasferimenti correnti, i proventi del patrimonio, i proventi dei servizi, ecc. Costituiscono dall'altro componenti negativi l'acquisto di materie e beni di consumo, le spese di personale, l'utilizzo di beni di terzi, i trasferimenti correnti a terzi, le imposte e tasse a carico dell'ente, gli ammortamenti di valenza fisico-economica, in luogo di quella meramente finanziaria prevista nel vecchio ordinamento, gli oneri finanziari, ecc. (art. 71).

Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo: una disciplina, questa, che per motivi di controllo è augurabile riceva una sapiente e adeguata applicazione.

Al conto è annesso il prospetto di conciliazione su accennato. Il documento consente di calcolare ed evidenziare il risultato economico dell'esercizio di riferimento, e cioè un dato sintetico che meglio di ogni altro dà la misura dell'assimilazione di schemi aziendalistici conseguita per le gestioni degli enti locali con il nuovo ordinamento finanziario e contabile.

g) Revisione economico-finanziaria

Con la novella dell'anno 1995 sono state meglio stabilite le funzioni dell'organo di revisione. Di esse si è ampiamente trattato nella precedente relazione ed anche in questa si evidenziano, in apposito capitolo, profili del loro svolgimento.

In tema di bilancio, l'organo di revisione si inserisce nelle relative procedure emettendo pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio. In tali pareri viene emesso un motivato giudizio di legittimità, congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto del parere del responsabile del servizio finanziario (di verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale). I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte (art. 105, integrato dall'art. 17 del D.lgs. 15.9.1997, n. 342).

L'organo di revisione s'inserisce altresì nelle procedure di rendiconto vigilando sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese e alla tenuta della contabilità, e

infine rilasciando una relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto, la quale contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

Per l'esercizio delle loro funzioni i singoli componenti dell'organo in parola hanno diritto di ispezioni e controlli individuali (art.105).

e) Situazioni patologiche

Occorrerebbe ora far cenno alle regole innovative che occorre seguire nei casi in cui gli enti versino in situazioni patologiche, principalmente della formazione di debiti fuori bilancio, disavanzo di amministrazione e, più grave, del dissesto.

Per queste situazioni sono state dettate norme già con le leggi 9.8.1986, n. 488, 24.4.1989, n. 144, 28.2.1990, n.38 e 15.3.1991, n.80; successivamente con lo stesso D.lgs. n. 77 del 1995; da ultimo col D.lgs. n. 336 del 1996 e più compiutamente col D.lgs. n. 342 del 1997. Di queste innovazioni si tratta in altri pertinenti capitoli di questa relazione.

4. Tutela dell'equilibrio finanziario e situazioni di dissesto

4.1 Il mantenimento degli equilibri di bilancio

4.1.1 Nella precedente relazione al Parlamento si è posta particolare attenzione al sistema degli equilibri di bilancio, che costituisce uno degli snodi fondamentali del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Nell'occasione, oltre ad approfondire gli aspetti del tema, è stata condotta anche un'indagine sulle deliberazioni adottate dagli enti ai sensi dell'art. 36, comma 2, del D.lgs. n. 77 del 1995.

Tale indagine viene effettuata anche quest'anno al fine di monitorare l'applicazione del nuovo ordinamento, considerando, in particolare, che il D.lgs n. 336 del 1996 ha reso obbligatoria l'adozione della deliberazione citata anche nei casi di persistenza degli equilibri di bilancio rispetto alle previsioni iniziali.

D'altra parte, l'esame della situazione al 30 settembre di ciascun esercizio consente di valutare il tendenziale andamento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e dell'avanzo/disavanzo di amministrazione e la possibilità, per le singole amministrazioni, di riassorbire deficit pregressi o formatisi in corso di esercizio.

La rilevazione, nel suo complesso, sconta l' intertemporalità fra i dati certi delle chiusure di bilancio e talune carenze, non molte, dovute a deliberazioni prodotte ma prive di indicazioni precise e dati non quantificati.

I dati presi in considerazione, separatamente per province e comuni (vedi allegati parte I prospetti 1.4.1. - 1.4.2), riguardano:

- i debiti fuori bilancio riconosciuti alla data del 31 dicembre 1993 ancora da regolare
- il rapporto fra il totale dei debiti f.b. al 31 dicembre 1995 e l'entrate accertate di parte corrente al 1996;
- i debiti f.b. coperti nel 1996;
- i debiti f.b. da ripianare nel 1997 e nel 1998;
- i nuovi debiti f.b. riconosciuti al 30 settembre 1996 da ripianare a partire dal 1997;
- i disavanzi di amministrazione al 31.12.1995, da ripianare negli esercizi successivi;
- l'incidenza, sul riequilibrio dei debiti f.b. e dei disavanzi di amministrazione, dei proventi derivanti dall'alienazione dei beni del patrimonio disponibile e dei mutui a ripiano, come entrate particolari rispetto alle ordinarie disponibilità di bilancio.

Da ultimo, occorre precisare che dall'indagine restano esclusi gli enti locali facenti parte del Trentino Alto Adige, non essendo in tale regione ancora recepito l'ordinamento contenuto nel D.lgs n. 77.

4.1.2 Per quanto concerne le province, dall'esame delle delibere ex art. 36 risulta che su 100 enti, quelli che espongono debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1995 sono 23.

Il totale dei predetti debiti riconosciuti dalle 23 province di cui si hanno i dati ammonta ad oltre 20 miliardi di lire, che costituiscono lo 0,91% delle entrate di parte corrente accertate nel 1996.

Trattasi, ovviamente, della media globale, nell'ambito della quale sono comprese percentuali che dalla media medesima si discostano in misura cospicua, come, ad esempio, le province di L'Aquilia (13,09%) e di Pescara (5,94%). Quest'ultima, peraltro, non ha indicato le modalità ed i tempi del rientro. Tutte le altre hanno coperto i debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio 1996, fatta eccezione per le province di Alessandria,

Padova, Potenza e Catanzaro, le quali hanno previsto il completamento della copertura nei due esercizi successivi. Non risultano, per mancanza di documentazione, dati relativi a nuovi debiti f.b. da ripianare a partire dall'esercizio 1997.

Per quanto riguarda il disavanzo d'amministrazione nel 1995, questo viene esposto soltanto dalla provincia di Gorizia, la quale effettua la manovra di rientro, oltre che nel 1996, anche negli esercizi 1997 e 1998.

Con le delibere ex art. 36, relative al 1996, 19 province hanno formulato previsioni di avanzo d'amministrazione, mentre la provincia di Trieste è la sola ad esporre disavanzi.

In ordine all'incidenza, sul riequilibrio, dei proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio disponibile e di mutui a ripiano, risulta che la sola provincia di Catanzaro ha ipotizzato la cessione di beni senza provvedere, però, alla relativa quantificazione; le province di L'Aquila e Teramo hanno contratto mutui (di cui non hanno indicato la durata); le province di Potenza e Catanzaro hanno espresso soltanto l'intenzione di accendere dai mutui senza, però, dar seguito al relativo procedimento.

In sintesi, dalle risultanze emerse le province sembrano in grado di riassorbire i debiti f.b. riconosciuti senza particolari difficoltà, mentre la provincia di Trieste e la sola ad esporre disavanzo di amministrazione.

4.1.3 Anche nella rilevazione condotta sulle delibere ex art. 36 del decreto legislativo n. 77 del 1995 sussistono, per diversi comuni, carenze di documentazione e di quantificazione, ma i dati acquisiti rappresentano, comunque, un attendibile andamento del fenomeno degli squilibri di bilancio e delle concrete possibilità di riassorbimento.

Per quanto concerne, in particolare, il riconoscimento dei debiti f.b. al 31 dicembre 1995, si considera che il loro valore complessivo, quale risulta dalle citate deliberazioni, costituisce oltre il 3% delle entrate di parte corrente accertate alla chiusura dell'esercizio 1996.

Lo stesso dato esaminato per singole gestioni evidenzia, nella maggior parte dei casi, una percentuale modesta, mentre per alcuni comuni l'incidenza è molto forte e suscita, quindi, perplessità circa l'effettivo riassorbimento, tanto più che lo stesso si esaurisce, in genere, nel solo esercizio 1996 immediatamente successivo.

Sulla stessa linea è da riscontrare anche che talune amministrazioni (ad esempio Greve in Chianti, Città di Castello, Perugia, Fondi, Roma, Pisticci, Modica e Potenza) non hanno fornito indicazioni sui tempi e sui modi del rientro in presenza di debiti f.b. di notevole rilevanza.

Come ulteriore parametro di valutazione ai fini delle possibilità di riassorbimento,è inoltre da considerare il rapporto fra debiti f.b. e trascinamento delle coperture negli esercizi successivi: sui sessanta enti che hanno ipotizzato il rientro nel 1997, ben trentacinque hanno utilizzato anche l'esercizio 1998.

Da sottolineare è anche il notevole importo dei nuovi riconoscimenti di debiti f.b. che andranno a gravare negli esercizi a partire dal 1997, considerando che all'importo stesso sono da sommare, ai fini degli appesantimenti sulle gestioni, gli oneri gravanti sugli esercizi 1997 e 1998 a seguito dei debiti f.b. riconosciuti al 31 dicembre 1995.

L'andamento del fenomeno nel 1996 dovrebbe aver scontato la modifica apportata, all'art. 37 del D.lgs. n. 77 sulla riconoscibilità dei debiti f.b., dall'art.12 del decreto legislativo n. 336 del 1996, mentre rimangono tutti da verificare, in futuro, gli effetti che potranno conseguire alla più incisiva modifica dell'art. 5 del decreto legislativo n. 342 del

1997 relativa all' acquisizione di beni e servizi nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per gli enti nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Il disavanzo di amministrazione a fino esercizio 1995 ha riguardato 18 comuni e di questi la quantificazione assume valore di rilievo per Lucca, Monterotondo, Montescaglioso e S. Giovanni in Fiore: la manovra di rientro richiede l'utilizzazione di esercizi successivi al 1996 solo in quattro casi.

L'alienazione dei beni del patrimonio disponibile per superare squilibri di bilancio è prevista per solo 10 comuni: non è stato possibile possibile verificare l'effettività dell'alienazione stessa.

Molto più significativo è il ricorso all'accensione di mutui, da parte di ben 56 comuni, per una somma complessiva che sfiora i trecento miliardi di lire, attestando così la difficoltà di reperire disponibilità di parte corrente.

4.2 Il fenomeno del dissesto

Nel 1989 con l'articolo 25 del decreto-legge n.66, convertito nella legge n.144, è stato introdotto nel sistema degli enti locali territoriali l'istituto del dissesto da applicare nei casi in cui gli enti si trovino in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari.

La disciplina dell'istituto è stata oggetto di modifiche e integrazioni apportate dall'articolo 21 del decreto-legge n.8 del 1993 convertito con modificazioni nella legge n.68 del 1993, dal regolamento approvato con il D.P.R. n.378 del 1993 e dal decreto legislativo n.77 del 1995 con le modifiche introdotte dai decreti legislativi n.336 del 1996 e n.342 del 1997.

Dal 1989 al 1997 gli enti locali territoriali che hanno dichiarato lo stato di dissesto sono stati n.402, il 5% del totale, così distribuiti nel tempo:

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	totale
127	63	46	45	52	37	15	9	8	402

La distribuzione territoriale (vedi prospetti n.1e n.2) mette in evidenza che, sia in valori assoluti che in rapporto al numero dei comuni di ciascuna regione, il fenomeno presenta la massima diffusione nelle regioni meridionali. Incidenze percentuali superiori al 10% degli enti di ciascuna regione si rinvengono in Calabria con il 29% degli enti presenti nel territorio, in Campania con il 18%, in Basilicata con il 14% e in Puglia con il 13%. Con valori percentuali tra il 9% e il 5% degli enti della regione si presentano il Molise, il Lazio, l'Abruzzo e la Sicilia. Nelle altre regioni la percentuale degli enti in dissesto nel periodo considerato varia da un minimo dello 0,4% in Piemonte ad un massimo del 4% in Umbria.

L'andamento del fenomeno è stato decrescente (dal 1989 in cui n.127 enti hanno dichiarato il dissesto ai n.8 enti del 1997) con una crescita registrata nel 1993, termine ultimo per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti fino al 15 luglio 1991.

Con riguardo alle dimensioni demografiche si rileva che n.332 enti su n.402 (l'83%) hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Sono tre i comuni in dissesto con popolazione superiore a 60.000 abitanti (Napoli, Benevento e Potenza) e l'amministrazione provinciale di Napoli.

4.2.1 Le procedure per il risanamento

Le situazioni di dissesto sono state definite adottando la procedura prevista dall'articolo 25 della legge n.144 del 1989 fino al mese di marzo 1992. Dei n.236 enti locali che avevano dichiarato lo stato di dissesto nel triennio 1989-1991 entro la sopraindicata scadenza erano stati approvati, in sede ministeriale, n.91 piani di risanamento di cui n.69 riguardanti dissesti relativi al 1989, n.20 riguardanti dissesti del 1990 e n.2 del 1991.

Con il decreto-legge n.8 del 1993, convertito nella legge n.68 dello stesso anno, la procedura per il risanamento degli enti locali dissestati è stata modificata estromettendo gli organi degli enti e affidando ad un organo straordinario di liquidazione l'attività di amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregressi. La nuova procedura si conclude con l'approvazione in sede ministeriale di un piano di estinzione delle passività pregresse predisposto dall'organo straordinario.

Alla fine del 1997 risultavano approvati n.122 piani di estinzione di cui n.27 concernenti dissesti relativi al 1989, n.21 dichiarati nel 1990, n.26 riferiti al 1991, n.24 relativi al 1992, n.16 relativi al 1993, n.7 del 1994 e n.1 del 1995.

Le procedure per la definizione degli stati di dissesto risultano concluse per n.213 enti locali, il 53% del totale. Alla fine del 1997 rimangono ancora da definire le situazioni debitorie pregresse di n.189 enti così distribuite con riferimento all'anno di dichiarazione del dissesto. Dei n.127 dissesti del 1989 sono n.31, pari al 24%, quelli non conclusi; dei n.63 del 1990, n.22 devono essere definiti; dei n.46 del 1991 sono ancora pendenti n.18 e dei n.45 del 1992, n.21. Per i dissesti sorti dal 1993 al 1997 i casi ancora non chiusi aumentano progressivamente e rappresentano dal 69% all'89% dei dissesti dichiarati.

Si ritiene utile fornire alcune informazioni sui tempi finora utilizzati[21] dagli organi straordinari per la definizione dei dissesti, calcolati dall'anno della dichiarazione del dissesto all'anno dell'approvazione del piano di estinzione. Nell'area centro-nord per la definizione dei n.31 dissesti sono stati necessari: per n.10 enti due anni, per n.9 enti quattro anni, per n.7 enti tre anni e per un ente un anno. Solo per n.4 enti sono stati superati i cinque anni. Ben diversa è la situazione nell'area sud-isole in cui: per n.17 dissesti il tempo necessario per la conclusione della procedura si è protratto per sette anni; per n.15 enti la durata è stata pari a sei anni; per n.15 enti pari a cinque anni, per n.19 enti pari a quattro anni, per n.17 enti pari a tre anni e per n.8 enti meno di due anni. La maggiore durata registrata nell'area meridionale è da collegare alle difficoltà incontrate per l'accertamento e la liquidazione delle masse debitorie.

4.2.2 I mutui autorizzati dal Ministero dell'interno per il finanziamento delle passività pregresse

Per il ripiano delle situazioni debitorie pregresse la copertura finanziaria è stata garantita da mutui a carico del bilancio dello Stato autorizzati dal Ministero dell'interno e concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

L'ammontare complessivo dei mutui autorizzati dà la misura dell'onere accollato allo Stato in conseguenza della dichiarazione dello stato di dissesto.

---

[21] L'introduzione con l'articolo 16 del decreto legislativo n.342 del 15 settembre 1997 di modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti dovrebbe consentire una più rapida conclusione delle procedure per il risanamento degli enti dissestati.

L'arco di tempo preso in considerazione parte dal 1990, anno in cui risultano autorizzati i primi mutui, e giunge fino al termine del 1997. Dei n. 402 enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, n.336 sono stati autorizzati a contrarre mutui per un importo di 1.284.971 milioni.

Dall'analisi dell'andamento delle autorizzazioni si rileva che un primo incremento si registra nel triennio 1990-1992, in cui si è passati da n.3 mutui autorizzati nel 1990 per 8.282 milioni a n.42 mutui autorizzati nel 1992 per 81.675 milioni. Nel successivo triennio 1993-1995 il numero di mutui autorizzati si riduce notevolmente (n.15 nel 1993, n.22 mutui nel 1994 e n.21 mutui nel 1995) e l'ammontare complessivo subisce un decremento da 63.965 milioni nel 1993 a 39.105 milioni nel 1995.

Con l'introduzione della disciplina prevista dal decreto legislativo n.77 del 1995 agli articoli 88 e 89, l'autorizzazione alla concessione del mutuo per il risanamento dell'ente locale dissestato viene richiesta dall'organo straordinario di liquidazione subito dopo la presentazione del piano di rilevazione della massa passiva e i parametri per la determinazione dell'importo sono stabiliti dal soprarichiamato decreto legislativo. Si è realizzata con tale disciplina, ora in parte integrata con le disposizioni del decreto legislativo n.342 del 1997, una anticipazione dei tempi rispetto alla normativa precedente contenuta nell'articolo 25 della legge n.144 del 1989 che condizionava l'autorizzazione all'approvazione del piano di risanamento e stabiliva che l'ammontare del mutuo era determinato dagli importi del disavanzo e dei debiti fuori bilancio riconosciuti legittimi non coperti da entrate dell'ente.

Gli effetti delle norme del decreto legislativo n.77 del 1995 si rilevano nel 1996 sia nel numero di mutui autorizzati che è pari a 141, che negli importi complessivi registrati pari a 472.862 milioni. Nel 1997 i mutui autorizzati sono n.81 per un ammontare complessivo di 559.324 milioni.

Dall'esame delle situazioni rilevate a livello regionale nel periodo considerato emerge che in valore assoluto l'importo più consistente di mutui autorizzati si registra in Campania con 554.521 milioni per n.77 comuni e l'amministrazione provinciale di Napoli (per il comune di Napoli non risulta l'autorizzazione all'assunzione di un mutuo); in Calabria i comuni interessati sono n.101 per un ammontare complessivo di 322.590 milioni; in n.33 comuni della Puglia le autorizzazioni a contrarre mutui risultano pari a 106.958 milioni. Nell'area centro l'importo più elevato per mutui a ripiano dei dissesti si rileva nei n.30 comuni del Lazio per 87.860 milioni.

4.2.3 La rideterminazione delle piante organiche e l'individuazione del personale eccedente

Sia nella normativa del 1989 che in quella del decreto legislativo n.77 del 1995, in sede di approvazione dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, al fine di ridurre le spese correnti, è prevista la rideterminazione delle piante organiche del personale e la mobilità del personale in esubero rispetto a parametri fissati a livello ministeriale per quanto concerne il rapporto tra dipendenti e popolazione.

Dall'esame dei provvedimenti del Ministro dell'interno emerge che l'applicazione della soprarricordata disciplina ha interessato n.182 enti (il 45% di quelli che hanno dichiarato il dissesto) ed ha determinato, nel periodo 1990-1997, la messa in mobilità di 3.354 dipendenti di cui n.1.681 del comune di Napoli.

Il fenomeno dell'esubero di personale risulta più diffuso nei comuni di minori dimensioni demografiche; a livello regionale si rileva che per il 79% degli enti in dissesto della Basilicata che presentano, ad eccezione di uno, una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è stata prescritta la mobilità per n.179 dipendenti.

Escludendo il comune di Napoli nel quale è stata prevista la mobilità per un numero di dipendenti pari alla metà di quelli registrati a livello nazionale, è in Calabria che il fenomeno degli esuberi di personale si è rivelato più diffuso avendo interessato n.66 comuni e previsto la mobilità per 488 unità. In Campania in n.38 comuni i dipendenti in esubero sono risultati n.475 e in Puglia il fenomeno della mobilità ha riguardato n.223 unità di personale.

4.2.4 L'adeguamento dei contributi statali

Ai fini del consolidamento finanziario della gestione, è previsto un adeguamento dei contributi statali alla media, definita in sede ministeriale per la fascia demografica di appartenenza dell'ente, per quegli enti che prima del dissesto avevano ottenuto trasferimenti statali di parte corrente in misura inferiore alla suddetta media.

Dall'esame dei decreti ministeriali è emerso che n.100 enti, su n.402 andati in dissesto (il 25%), hanno ottenuto la suddetta integrazione, da cui è dato dedurre che una non equa ripartizione delle risorse agli enti locali da parte dello Stato, in presenza di gestioni ancora caratterizzate da una rilevante quota di finanza derivata, può aver contribuito a determinare situazioni di squilibrio.

Gli enti che hanno ottenuto il contributo sul fondo perequativo sono n.19 su n.32 dissestati, pari al 59%, nell'area nord, sono n.19 su n.44, pari al 43%, nell'area centrale mentre risultano n.72 su n.326, pari al 22%, nell'area meridionale.

4.2.5 Le prescrizioni ministeriali

Le situazioni di dissesto sono determinate da una serie di cause che possono essere individuate verificando i risultati dell'esame delle gestioni effettuato dagli organi del Ministero dell'interno trasfusi nelle prescrizioni contenute nei provvedimenti di approvazione delle ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per il mantenimento degli equilibri finanziari.

Le prescrizioni più diffuse che si ritrovano in oltre il 90% degli enti in dissesto riguardano l'incremento delle entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare e il recupero dell'evasione fiscale utilizzando sistemi di controllo incrociato.

La richiesta di elevare la tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani per raggiungere la totale copertura del costo del servizio è stata rivolta al 71% degli enti in dissesto. La percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale è risultata nel 67% degli enti inferiore al minimo previsto dalla legislazione in vigore al momento della prescrizione e gli enti sono stati invitati ad incrementare le entrate fino a raggiungere una percentuale di copertura pari al 36%.

Oltre la metà degli enti sono stati invitati ad attivarsi per garantire il massimo gettito dalla TOSAP, dall'ICIAP, dall'imposta sulla pubblicità e dai diritti di segreteria. In un minor numero di casi (dal 25% al 35% degli enti) è stata prescritta la realizzazione del gettito massimo dalle tasse sulle concessioni comunali, dalle sanzioni per abusi edilizi e dai canoni per la depurazione delle acque. Per l'ICI al 43% degli enti che hanno dichiarato il

dissesto dopo il 1993, anno in cui è stata introdotta l'imposta, è stato prescritto di applicare l'aliquota massima.

4.2.6 Le relazioni degli organi di revisione degli enti in dissesto

Al fine di verificare se gli enti hanno dato attuazione a quanto disposto nelle prescrizioni ministeriali, sono state esaminate le relazioni che, ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n.77 del 1995, gli organi di revisione sono tenuti a trasmettere all'organo regionale di controllo.

Per n.372 enti in dissesto sono pervenute relazioni degli organi di revisione riguardanti le situazioni accertate negli anni 1996 e 1997; di esse n.217, pari al 58%, non hanno fornito elementi conoscitivi sull'operato dell'amministrazione in esecuzione delle singole prescrizioni ministeriali, ma hanno comunicato, utilizzando generiche formulazioni, il mantenimento degli equilibri di bilancio, l'esistenza o meno di situazioni debitorie fuori bilancio e l'eventuale chiusura dell'esercizio con un disavanzo.

Tra le relazioni che hanno in modo più dettagliato illustrato i comportamenti tenuti dalle amministrazioni, si è ritenuto di dare evidenza a quelle presentate dai collegi dei revisori dei conti degli enti in dissesto di maggiori dimensioni (amministrazione provinciale di Napoli, comune di Napoli e comune di Benevento) ed a quelle che hanno segnalato inadempienze rispetto alle prescrizioni ministeriali (quattro comuni della Campania e tre della Calabria).

BENEVENTO (BN) **Abitanti 62.561**
Classe demografica VIII

L'ente ha dichiarato lo stato di dissesto nel 1994.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 2 dicembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente dal 1995:

- di applicare e riscuotere il canone per la depurazione delle acque di rifiuto nella misura massima;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di applicare e riscuotere gli oneri per il rilascio delle concessioni edilizie ai livelli massimi e di definire tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti presso l'ente per la sanatoria degli abusi edilizi;
- relativamente alla gestione del patrimonio, di applicare per le unità destinate ad abitazione e per gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- per i servizi a domanda individuale, di elevare le percentuali della copertura dei costi almeno al 36% ed in particolare, per gli impianti sportivi dati in concessione, di assicurare entrate secondo i prezzi di mercato e senza alcun onere a carico del bilancio del comune;
- di garantire l'applicazione di tariffe che consentano la copertura totale dei costi per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- per i trasporti urbani, di impostare un rigoroso piano di risanamento che conduca, al massimo entro tre anni, al riequilibrio della gestione;

- di provvedere all'erogazione di contributi ad enti ed istituzioni solo nell'ambito esclusivo dell'esercizio di funzioni proprie o delegate.

Il collegio dei revisori nelle quattro relazioni relative al secondo, terzo e quarto trimestre 1997 e primo trimestre 1998, ha segnalato che:

- sono stati rilevati debiti fuori bilancio e la gestione relativa al 1997 non presenta condizioni di disavanzo;
- sono in corso di accertamento le riscossioni relative ai tributi, canoni e contributi per cui non è stato possibile rilevare il rispetto dei livelli massimi; la situazione accertata all'inizio del 1997 non presenta cambiamenti nel primo trimestre 1998;
- sono stati rilevati ritardi nella riscossione in particolare per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- risultano attivate le misure necessarie al contenimento del costo dei servizi;
- sono state assunte misure di razionalizzazione dei servizi a domanda individuale compresi gli impianti sportivi;
- sono stati attivati meccanismi di controllo per verificare il rispetto dei fini istituzionali da parte dei beneficiari di contributi erogati nell'ambito esclusivo dell'esercizio delle funzioni proprie del comune.

MORCONE (BN) **Abitanti 6.705**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1994.

Con decreto del Ministro dell'interno del 23 febbraio 1996, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- applicare l'ICIAP con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione dell'11 marzo 1998, osserva che:

- i costi attinenti al servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" non sono stati coperti nella misura del 100%. Non risulta, inoltre, ancora intrapresa una reale attività propositiva di gestione ottimale del servizio;
- la copertura dei costi dei servizi a domanda individuale non risulta garantita per il trasporto alunni (copertura 29 %);
- l'ente non ha proceduto alla riscossione anche coattiva degli oneri di urbanizzazione né all'adeguamento delle tariffe;
- risultano debiti fuori bilancio, come da dichiarazione del responsabile dell'area tecnica e manutentiva, per 90 milioni relativi a calamità atmosferiche.

DRAGONI (CE) **Abitanti 2.271**
Classe demografica III

L'ente ha dichiarato lo stato di dissesto nel 1990.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1993:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- di applicare le tariffe massime per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto e quello per la depurazione nella misura massima;
- di elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria in modo da garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36%;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Il revisore dei conti nella relazione del 20 gennaio 1997 ha segnalato che:

- il continuo ricorso ad anticipazioni di cassa e i conseguenti oneri bancari rendono difficile il riequilibrio della gestione;
- l'amministrazione non si è attivata per effettuare gli accertamenti per la riscossione dei tributi, canoni e contributi;
- non risulta ancora approvato il conto del patrimonio e per una corretta gestione dei beni patrimoniali è necessaria la conoscenza dell'esistenza e dell'uso dei beni.

Amministrazione provinciale di NAPOLI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 28 maggio 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, pur non essendo stato definitivamente risolto il problema del disavanzo dell'azienda consortile dei trasporti pubblici di Napoli che rappresenta la causa principale del dissesto, è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1993 ed è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1994:

- di applicare e riscuotere le misure massime delle tariffe della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- di adottare i provvedimenti necessari per la razionalizzazione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi al fine di recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di applicare per i beni patrimoniali dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare i provvedimenti necessari ad una razionalizzazione della gestione patrimoniale al fine di ridurre le spese inerenti ai fitti passivi ed incrementare le entrate relative ai fitti attivi collocando a reddito gli immobili attualmente improduttivi;
- di rivedere la partecipazione ai consorzi effettuando solo le spese che abbiano per fine l'esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici da assicurare alla comunità.

Il collegio dei revisori dei conti nelle relazioni presentate nel 1996, 1997 e nel primo trimestre 1998, ha segnalato quanto segue.

Per quanto concerne i tributi sono stati rilevati problemi di riscossione determinati dalla mancanza di un inventario e da una carente organizzazione del sistema di accertamento delle entrate, oggi solo in parte superati, avendo registrato un incremento delle imposte del 35% e del 10% per la TOSAP nel 1995. Il permanere della mancanza di inventari rilevata nel 1998 può incidere in maniera negativa sulle entrate anche in presenza della riorganizzazione del settore riscossioni.

Per i canoni di locazione o di uso dei beni patrimoniali sono state adottate iniziative volte alla regolarizzazione delle posizioni contrattuali presupposto per gli adeguamenti dei canoni ed è stato registrato un incremento medio pari al 20% nel 1995. È stato inoltre evidenziato che la qualità del soggetto conduttore (ente o pubblica amministrazione) rende in molti casi complesso il raggiungimento di risultati contrattuali ed economici immediati. Il settore patrimonio nel 1998 non ha trasmesso al collegio la relazione sullo stato dei contratti di locazione in corso di rinnovo.

Per quanto concerne i contributi si è registrato un notevole contenimento della spesa; al riguardo il collegio fa rilevare che non possono essere congelati contributi dovuti ad associazioni a cui l'ente partecipa in quanto l'obbligatorietà dell'onere scaturisce dalla partecipazione deliberata nelle forme di legge.

ISCHIA (NA) **Abitanti 16.013**
Classe demografica VI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno del 23 dicembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- adottare tutti i provvedimenti per l'attivazione delle procedure per il controllo delle dichiarazioni e per la verifica dei versamenti dell'ICI;
- adottare tutti i provvedimenti per l'attivazione delle procedure per il controllo delle dichiarazioni e per la verifica dei versamenti dell'ICIAP;
- applicare ed adottare tutti i provvedimenti necessari per riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare ed adottare tutti i provvedimenti necessari per riscuotere le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare ed elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %, compresa la trasformazione in detti servizi anche per gli impianti sportivi ed i parcheggi;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi;
- adottare tutti i provvedimenti necessari per la riscossione del canone per il servizio di fognatura e depurazione, senza compensazione con le spese sostenute dal consorzio CAFI;
- stanziare nel bilancio definitivo 1993 il deficit di esercizio del consorzio CAFI quale risultanza della chiusura della gestione per il servizio acquedotto. Gli eventuali disavanzi, a decorrere dal 1994, non dovranno essere posti a carico del bilancio comunale ma fronteggiati con l'incremento delle tariffe.

Il collegio dei revisori dei conti, nelle relazioni del 12 giugno 1996 e del 13 maggio 1998, osserva che:

- per quanto riguarda l'ICI è stata più volte evidenziata la poca incisività dell'amministrazione;
- per i proventi da concessioni edilizie risulta difficile l'esazione, vista la mancata predisposizione degli strumenti urbanistici per la definizione delle pratiche di condono edilizio che risultano allo stato ancora inevase;
- per i beni immobili è in fase di studio l'incremento e/o il recupero dei canoni, ma all'atto pratico non sono stati adottati i relativi provvedimenti;
- per i servizi a domanda individuale, l'ente non è riuscito finora a coprire il 36% del costo dei servizi - anche per evidenti obiettive difficoltà - sebbene oggi è allo studio l'opportunità di affidare a terzi alcune gestioni;
- problemi particolari sorgono per debiti fuori bilancio, infatti l'ente sta subendo pignoramenti presso il tesoriere derivanti da azioni giudiziarie maturati prima della dichiarazione di dissesto, ed assegnati dalla magistratura. Atteso che non è attualmente quantificabile in termini finanziari, potrebbe essere seriamente compromesso l'equilibrio di gestione.

MARANO DI NAPOLI (NA) **Abitanti 47.961**
Classe demografica VII

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1992.

Con decreto del Ministro dell'interno del 24 settembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi.

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione relativa al 1997 osserva che:

- per quanto concerne il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", l'ente ha riscosso quasi completamente il ruolo 1995, mentre risultano non riscossi i ruoli 1996 e 1997;
- relativamente al servizio acquedotto, sebbene in ritardo e con difficoltà operative, l'ente ha approvato nel novembre 1997, il ruolo 1992-1997, provvedendo al rateizzo degli importi dovuti in trenta rate bimestrali a partire dal 29 dicembre 1997. L'importo complessivo ammonta a 28.663 milioni dei quali, al 20 aprile 1997, sono stati riscossi 913 milioni;
- relativamente ai servizi a domanda individuale, l'ente non ha provveduto a garantire la copertura minima dei costi nella misura del 36%;
- per quanto riguarda i canoni di locazione, l'ente non ha provveduto a perseguire legalmente i morosi.

NAPOLI **Abitanti 1.067.365**
Classe demografica XI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno del 14 maggio 1994 è stata riconosciuta la validità dei provvedimenti di risanamento adottati dal comune pur non avendo l'ente deliberato tutti i provvedimenti necessari al completamento della manovra di risanamento. Al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1994:

1) relativamente alle entrate tributarie di:

- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime, adottando tutti i provvedimenti necessari per la razionalizzazione del servizio di accertamento e riscossioni;
- adottare per l'ICIAP tutti i provvedimenti per l'attivazione delle procedure per il controllo delle dichiarazioni e la verifica dei versamenti;
- applicare e riscuotere le misure massime delle tariffe della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, adottando tutti i provvedimenti necessari per la razionalizzazione del servizio di accertamento e riscossioni;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la totale copertura del costo di esercizio del servizio e adottare i provvedimenti necessari al puntuale accertamento e riscossione della tassa;
- applicare le tariffe massime previste dalla normativa regionale e adottare tutti i provvedimenti per una tempestiva riscossione del canone per il servizio di depurazione e fognatura, nonché quelli necessari alla eliminazione dell'evasione contributiva;
- applicare e riscuotere gli oneri per il rilascio delle concessioni edilizie ai livelli massimi di legge e provvedere ad una rapida definizione delle pratiche di condono inevase;

2) relativamente alle entrate patrimoniali di:

- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- adottare provvedimenti per rivedere i rapporti con il concessionario della riscossione delle contravvenzioni, al fine di eliminare le eventuali inadempienze ed assicurarne una pronta riscossione. e realizzare una organizzazione efficiente per la notifica e la riscossione delle contravvenzioni per violazione del codice stradale, per una pronta acquisizione dei relativi proventi;
- rivedere le condizioni previste nella concessione per la distribuzione del gas, stante il modesto provento che l'ente ricava e che risulta del tutto sproporzionato rispetto al valore economico della concessione e tale da influire negativamente sulla condizione di risanamento del bilancio comunale;

3) relativamente alle entrate proprie nella loro generalità di:

- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- adottare tutti i provvedimenti necessari per rivedere la gestione dei parcheggi comunali e garantendo, nel caso di affidamento a terzi del servizio, un utile dalla concessione del controllo sui parcheggi e assicurando nel complesso la copertura minima dei costi prevista per i servizi a domanda individuale;
- assicurare la copertura dei costi dei servizi cimiteriali e di trasporto funebre, di quelli relativi ai convitti ed alla case di riposo, degli impianti sportivi nonché delle sale convegni dei musei e teatri;

4) relativamente alla gestione del patrimonio immobiliare di:

- applicare, per le unità immobiliari destinate all'abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato e adottare i provvedimenti necessari ad una razionalizzazione della gestione patrimoniale ;
- adottare provvedimenti per ridurre la spesa per i senza tetto.

- adottare provvedimenti per la razionalizzazione delle forniture per l'acquisto di materiali per la manutenzione degli immobili adibiti a funzioni istituzionali;

5) relativamente alla organizzazione dei servizi è prescritto all'ente di adottare i provvedimenti per la loro razionalizzazione , in particolare per il servizio smaltimento rifiuti solidi urbani, per il servizio fognatura e depurazione, per il servizio vigilanza urbana e per i servizi ex IPAB dei ricoveri degli anziani e dei convitti per i minori;

6) relativamente alle aziende municipalizzate ed ai consorzi è prescritto all'ente di:

- impostare i rapporti con le aziende in maniera che sia predefinito il limite massimo dell'intervento a copertura dell'eventuale deficit;
- adottare provvedimenti per la trasformazione delle aziende municipalizzate previa una valutazione comparativa delle possibili modalità di gestione del servizio al fine di assicurare la razionalizzazione della gestione e la diminuzione dei costi;
- approvare entro il 1994 per l'azienda municipalizzata del latte un piano di risanamento senza oneri sul bilancio dell'ente, provvedendo in alternativa alla liquidazione della azienda o alla cessione della stessa a terzi;
- adeguare la gestione della azienda municipalizzata dell'acquedotto alle prescrizioni della disciplina in materia di risorse idriche;
- rivedere la partecipazione ai consorzi in modo da effettuare solo spese che abbiano per fine l'esercizio di funzioni e dei servizi pubblici da assicurare alla comunità;
- rivedere le modalità di gestione della metropolitana al fine di realizzare una diminuzione del deficit di esercizio e di programmare una gestione in pareggio con una politica di recupero degli introiti del traffico;

7) relativamente all'erogazione di contributi ad enti ed istituzioni provvedere alla liquidazione solo se le spese rientrano tra quelle che abbiano per fine l'esercizio di funzioni e dei servizi pubblici da assicurare alla comunità.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 4 maggio 1998, ha rilevato quanto segue. La gestione dei tributi comunali presenta notevoli carenze organizzative e strutturali soprattutto per quanto concerne le risorse umane da destinare all'attività di accertamento e di recupero dell'evasione fiscale.

Per quanto concerne l'ICIAP il controllo incrociato tra i dati dell'archivio informatico delle denunce relative al 1991 e l'archivio dei soggetti obbligati al versamento dell'imposta fornito dalla amministrazione finanziaria, ha consentito l'individuazione di circa 10.500 presunti evasori ai quali sono stati inviati questionari per i quali si è in attesa di risposta. Per le denunce presentate nell'anno 1992 sono state emesse circa 1.000 pene pecuniarie:

Sono stati messi in luce, per quanto riguarda la TOSAP, i canoni per la raccolta e la depurazione delle acque reflue e la TARSU, i risultati conseguiti in termini di accertamenti e di riscossioni. Per l'ICI permangono enormi difficoltà operative connesse sia alle grosse lacune ed anomalie della banca-dati ICI sia alla mancanza di omogeneità derivante da una complessa comparazione con i dati provenienti dal catasto di Napoli. Il competente servizio del comune stima l'evasione dell'imposta nell'ordine del 20/25% annuo.

Relativamente alle aziende municipalizzate e alle partecipazioni comunali, l'ente non riesce ad esercitare un approfondito controllo di gestione ai fini della verifica dell'efficienza ed economicità dei servizi resi per carenze di organico, di mezzi e di professionalità adeguate ai compiti richiesti. L'illustrata situazione rende difficile

l'esercizio delle funzioni di controllo del collegio dei revisori ai fini della valutazione dell'economicità della gestione delle aziende speciali e delle società controllate e della convenienza di forme alternative di gestione. Rileva che l'azienda risorse idriche di Napoli (ex azienda municipalizzata dell'acquedotto) chiude il proprio bilancio in pareggio e riporta le quote di partecipazione del comune ai consorzi ed alle società per azioni.

I dati relativi alla percentuale di copertura dei costi complessivi della gestione dei servizi evidenziano che per quelli a domanda individuale il tasso di copertura è del 50,42%, per il servizio di nettezza urbana è del 100,56% e per il servizio acquedotto è del 92,32%.

Il collegio dei revisori dei conti riferisce che per il risanamento dell'indebitamento pregresso l'ente ha aderito alla procedura semplificata di accertamento e di liquidazione prevista dall'articolo 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995.

AMENDOLARA (CS) **Abitanti 3.190**
Classe demografica IV

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 1993, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente, di::
- applicare l'I C I A P con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;

Il revisore dei conti, nella relazione del 20 febbraio 1998, osserva che:
- per i beni immobili dati in locazione, i canoni di legge non sono stati applicati o adeguati ai prezzi di mercato, poiché non è stato individuato il responsabile del settore né sono stati predisposti gli accertamenti;
- per quanto concerne l'I C I, non è stato individuato il responsabile del servizio ed è stata invitata l'amministrazione a rendere maggiormente incisivi i controlli e gli accertamenti.

BOVALINO (RC) **Abitanti 8.307**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1996.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 2 maggio 1996, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1996:

- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di mantenere il livello delle tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la copertura totale dei costi;
- di mantenere le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di garantire la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire entro un anno tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare per le unità immobiliari destinate ad abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare i canoni stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Il collegio dei revisori dei conti nella relazione del 28 febbraio 1998 ha affermato che le prescrizioni ministeriali sono state rispettate solo in parte ed ha segnalato quanto segue.

A seguito di un lodo arbitrale l'ente è tenuto a pagare 1.859 milioni oltre agli interessi ed alla rivalutazione monetaria ed a rimborsare al tesoriere la somma di 10 milioni pagata in esecuzione di una ordinanza pretorile; per tali atti non risultano stanziate somme in bilancio.

Per quanto concerne le entrate per la fornitura di acqua potabile e per la raccolta e depurazione delle acque reflue, sono state considerate accertate pur non essendo stato emesso il ruolo per il 1997.

L'azione di riscossione delle entrate del titolo I è carente. In particolare:

- per l'ICI evidenzia l'esiguità delle somme riscosse in conto competenza rispetto ad un calcolo approssimativo di quanto dovuto per la rata di acconto;
- per la TOSAP non risultano riscossioni nel quarto trimestre;
- per la TARSU viene rilevato un ridotto smaltimento dei residui e l'ente è stato invitato a verificare l'esistenza di eventuali quote inesigibili e la fondatezza delle inesigibilità;
- per la fornitura di acqua potabile e la raccolta e depurazione delle acque reflue, di fatto non è iniziata la riscossione dei ruoli principale e suppletivo 1996 poiché l'ente non ha stipulato la convenzione con il concessionario della riscossione né ha stabilito altre modalità per l'incasso; per il 1977 è segnalato il mancato completamento delle operazioni necessarie per la formazione del ruolo;
- per l'ICIAP non risultano riscossioni in conto competenza.

Per quanto concerne i servizi cimiteriali non risultano aggiornati ed adeguati ai costi effettivi i canoni per illuminazione votiva e per la concessione di colombai e terreni.

Sono rilevate deficienze nell'applicazione e riscossione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie ed è segnalata la mancata definizione di tutti i procedimenti relativi alle istanze di sanatoria degli abusi edilizi. Persiste la carenza dell'azione dell'ente tendente al recupero dell'evasione dei tributi. Infine risulta adeguato solo il canone di locazione del fabbricato adibito a commissariato di pubblica sicurezza.

COSOLETO (RC) **Abitanti 1.154**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1991.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente dal 1993:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime,
- di applicare le tariffe massime per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto ed il canone per la depurazione nella misura massima;
- di elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria in modo da garantire il gettito massimo;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Il revisore dei conti, nella relazione del 27 febbraio 1997, ha segnalato che:

- il comune ha provveduto ad applicare le tariffe per i servizi a domanda individuale nella misura del 100%;
- i ruoli relativi al 1996 per la raccolta dei rifiuti solidi urbani e per l'acquedotto non sono stati ancora notificati ad ogni singolo utente;
- non sono stati eseguiti gli accertamenti relativi all'ICI, all'ICIAP, alla TOSAP ed alle pubbliche affissioni sin dalla loro istituzione.

PROSPETTO N. 1 – ENTI IN DISSESTO – RIPARTIZIONE PER REGIONE E PER ANNO DI DICHIARAZIONE DEL DISSESTO

Regione	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTALE
PIEMONTE	1	0	3	0	1	0	0	0	0	5
LOMBARDIA	0	3	3	5	1	1	0	0	0	13
LIGURIA	1	0	0	2	0	0	0	0	0	3
VENETO	1	0	0	1	0	0	0	1	0	3
EMILIA ROMAGNA	1	0	4	1	0	1	0	0	1	8
TOSCANA	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
UMBRIA	2	1	0	0	0	1	0	0	0	4
MARCHE	2	1	1	0	0	1	0	0	0	5
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2	0	31
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3	0	0	17
MOLISE	4	4	0	1	2	1	0	0	0	12
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5	102
PUGLIA	21	4	2	4	2	0	1	0	0	34
BASILICATA	4	3	3	1	3	1	2	1	1	19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1	120
SICILIA	3	3	1	2	2	6	2	1	0	20
SARDEGNA	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTALE	127	63	46	45	52	37	15	9	8	402

PROSPETTO N. 2 – ENTI IN DISSESTO – RIPARTIZIONE PER REGIONE E PER CLASSE DEMOGRAFICA

Regione	00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99*	TOTALE
PIEMONTE	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
LOMBARDIA	5	5	2	0	1	0	0	0	0	0	0	13
LIGURIA	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
VENETO	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	3
EMILIA ROMAGNA	0	0	4	1	3	0	0	0	0	0	0	8
TOSCANA	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	4
UMBRIA	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	4
MARCHE	0	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	5
LAZIO	6	4	5	2	7	2	2	3	0	0	0	31
ABRUZZO	5	2	4	3	2	0	0	1	0	0	0	17
MOLISE	2	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	12
CAMPANIA	1	11	24	9	24	5	13	12	1	1	1	102
PUGLIA	0	0	4	3	24	2	0	1	0	0	0	34
BASILICATA	0	2	7	2	6	0	1	0	1	0	0	19
CALABRIA	1	15	38	17	37	5	7	0	0	0	0	120
SICILIA	1	0	5	2	5	4	3	0	0	0	0	20
SARDEGNA	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
TOTALE	25	52	101	41	113	18	27	21	2	1	1	402

*amministrazioni provinciali

5 Enti i cui conti chiudono in disavanzo

5.1 Il quadro normativo

5.1.1 L'art. 13 del D.L. n. 786 del 1981, convertito con modificazioni nella legge n. 51 del 1982 e modificato dal D.L. n. 359 del 1987, convertito con modificazioni nella legge n. 440 del 1987, stabilisce tra l'altro, con riferimento all'esame dei conti consuntivi degli enti locali da parte di questa Sezione, che "in ogni caso la Corte esamina la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo o rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio". Lo stesso principio si deduce poi dall'art. 69 del D.lgs. n. 77 del 1995, che prevede la presentazione a questa Sezione del "rendiconto" per "le province, le città metropolitane, i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio".

Per il "disavanzo" menzionato dalle citate norme, occorre far riferimento all'art. 30 del D.lgs n. 77 del 1995: "il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi".

Il "risultato" in questione, che scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e della gestione dei residui, va poi diminuito dei residui passivi perenti, al fine di ottenere quello che nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria dello schema di conto consuntivo approvato con D.M. 23.2.1983 viene chiamato "avanzo o disavanzo di amministrazione disponibile al 31 dicembre".[22] Ovviamente, l'operazione riguarda solo gli enti che non hanno ancora dato attuazione alle nuove norme del D.lgs. n. 77 del 1995 che hanno abolito l'istituto della perenzione.

Il cosiddetto risultato di amministrazione "effettivo" deriva invece dalla somma algebrica del risultato di amministrazione disponibile e dei debiti fuori bilancio riconosciuti e rimasti da ripianare alla fine dell'esercizio. Si tratta peraltro di un saldo che in un futuro più o meno lontano dovrebbe auspicabilmente venire a coincidere con il risultato di amministrazione indicato dal conto: sembra infatti doversi ritenere che dopo l'entrata in vigore del D.lgs. n. 77 del 1995 non sia più possibile procedere al "riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio" se non provvedendo anche al loro "finanziamento", con le modalità stabilite dagli artt. 36 e 37.

5.1.2 Il principio del pareggio del bilancio degli enti locali era già presente nell'art. 306 del R.D. n. 383 del 1934, che richiedeva alle giunte provinciali amministrative di apportare "al bilancio le modificazioni necessarie per assicurarne il pareggio", e nell'art. 307 dello stesso R.D. n. 383, che imponeva di "deliberare i mezzi per assestare il bilancio" qualora i risultati dell'ultimo esercizio chiuso fossero appunto tali da alterarne il pareggio.

Il principio in questione, che "di diritto non era mai venuto meno, ma di fatto era ormai ritenuto superato",[23] è stato poi ribadito a chiare lettere dall'art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979, con l'importante precisazione che "le previsioni di competenza relative alle

---

[22] Cfr. l'art. 3 bis del D.L. n. 55 del 1983,convertito con modificazioni nella legge n. 131 del 1983: "l'avanzo di amministrazione, per la parte non derivante dai residui passivi perenti, può essere destinato...".

[23] Così la Relazione di questa Sezione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1985. Il fenomeno derivava anche dal fatto che fino agli anni settanta il pareggio veniva spesso assicurato ex post con trasferimenti a carico dello Stato.

spese correnti, al netto degli ammortamenti, e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui", non potevano essere "complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata" e cioè alle entrate correnti.

Successivamente, l'art. 1 bis del D.L. n. 318 del 1986, convertito con modificazioni nella legge n. 488 del 1986, ha stabilito che "i comuni e le province sono tenuti a rispettare nelle variazioni di bilancio e nella gestione il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti". Qualora l'andamento della gestione avesse fatto prevedere "un disavanzo della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui", i consigli avrebbero dovuto deliberare "le misure necessarie a ripristinare il pareggio". I necessari "provvedimenti per il riequilibrio della gestione" erano poi richiesti, dallo stesso art. 1 bis, anche "qualora per eventi straordinari e imprevisti il consuntivo si chiuda con un disavanzo di amministrazione o rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio".[24]

Quest'indirizzo normativo è stato infine ripreso dall'art. 55 della legge n. 142 del 1990, che ha ribadito il principio "del pareggio economico e finanziario", e soprattutto dal D.lgs. n. 77 del 1995 sul "nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali".

In particolare, l'art. 4 del D.lgs. n. 77 stabilisce: "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge".[25]

Poiché inoltre era stata in passato da più parti rilevata la frequente "non idonea impostazione del bilancio di previsione, spesso oggetto di manipolazioni artificiose per raggiungere quel pareggio voluto dal legislatore che si sa preventivamente di non poter rispettare a consuntivo",[26] l'art. 3 dello stesso D.lgs. n. 77 ha anche stabilito che il responsabile del servizio finanziario "è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale". Inoltre, per l'art. 105 del D.lgs. n. 77 del 1995 l'organo di revisione esprime "pareri sulla proposta di previsione di bilancio e sui documenti allegati e sulle variazioni di bilancio", e formula in particolare, per le

---

[24] La ratio della norma appare chiara se si considera che in questi casi "la gestione finanziaria precedente trasferisce un onere a carico del futuro esercizio": cfr. la Relazione di questa Sezione per l'esercizio finanziario 1983.

[25] La nuova norma dell'art. 4 del D.lgs. n. 77, che per il finanziamento delle spese correnti ammette l'utilizzazione anche di entrate non correnti, sia pure limitatamente alle "eccezioni previste per legge", risulta meno rigorosa di quella prevista dall'art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979, che faceva invece espresso riferimento solo ai "primi tre titoli dell'entrata". Nella stessa direzione, anche il quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali del modello di conto approvato con D.P.R. n. 194 del 1996 prevede che l' "equilibrio economico e finanziario" possa essere raggiunto computando non solo le entrate dei primi tre titoli, ma anche le "quote oneri di urbanizzazione", l'"avanzo di amministrazione destinato a spese correnti" ed i "mutui per debiti fuori bilancio". Gli squilibri della "situazione economica" evidenziati nel testo (v. infra) sono comunque quelli indicati nei conti formulati dalle amministrazioni, per il 1996, secondo il modello approvato con d.m. 23.2.1983.
Sui risultati finali in genere, v. la specifica indagine di questa Sezione (parte II).

[26] Cosi la Relazione di questa Sezione per l'esercizio finanziario 1984.

modificazioni apportate allo stesso articolo dal D.lgs. n. 342 del 1997, "un motivato giudizio di legittimità, congruità, coerenza ed attendibilità delle previsioni di bilancio".

Nel corso della gestione, poi, il responsabile del servizio finanziario - che come è noto rende i "pareri di regolarità contabile" e le "attestazioni di copertura delle spese" - assicura anche, per il già citato art. 3, la "verifica periodica dello stato di accertamento di entrate e di impegno delle spese"; e provvede a tempestive "segnalazioni" nei casi in cui "la gestione delle entrate e delle spese correnti evidenzi il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio".

L'art. 36 stabilisce inoltre che "gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti". In particolare, il consiglio accerta periodicamente il "permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente con delibera i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 37" - cioè i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente - o "per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio".[27]

Infine, per l'art. 105 comma 1 lettera c) del D.lgs. n. 77, l'organo di revisione assicura la "vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione".

Come si vede, il sistema risulta decisamente ispirato, con molteplici accorgimenti, al rispetto del principio del pareggio e dell'equilibrio.

Orbene, che nonostante le varie disposizioni sopra richiamate una gestione si chiuda con un "disavanzo di amministrazione", costituisce evidentemente un'anomalia. E si tratta di un'anomalia che l'ordinamento considera con attenzione, non solo imponendo come si è detto l'obbligo del "ripiano", ma stabilendo anche, all'art. 35, comma 5, e per i casi in cui non siano stati "validamente adottati i provvedimenti di cui all'art. 36", il "divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge", con eccezione delle "spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi".[28]

5.2 La rilevazione della Sezione

5.2.1 Nelle pagine che seguono, vengono illustrati i risultati della specifica rilevazione di questa Sezione con oggetto i disavanzi rilevati dai conti 1995 e 1996 delle province e dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti.[29]

In sostanza, vengono riportate alcune osservazioni degli stessi organi degli enti (giunta, collegio dei revisori, responsabile del servizio finanziario) sulle cause che hanno

---

[27] Sulle deliberazioni prese ai sensi dell'art. 36, v. la specifica indagine di questa Sezione.

[28] Un analogo divieto era già stato previsto dall'art. 23 del D.L. n. 66 del 1989, convertito con modificazioni nella legge n. 144 del 1989. Va peraltro precisato che il comma 5 dell'art. 35 del D.lgs. n. 77 del 1995 non è stato compreso tra le norme inderogabili dai regolamenti degli enti locali, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 127 del 1997.

[29] Per la specifica distinta indagine sugli enti che presentano debiti fuori bilancio, v. parte II.

determinato il venir meno del previsto equilibrio.[30] Ove anche il conto per il 1996 presenti un disavanzo, ne viene poi indicata la rilevanza, ovverosia l'incidenza percentuale sulle entrate correnti, e viene precisato se il disavanzo deriva dalla gestione di competenza o da quella dei residui. Viene poi evidenziato l'eventuale squilibrio della situazione economica indicato dal conto. Infine, vengono considerate le risultanze di tre importanti indicatori: l'incidenza percentuale delle entrate dei titoli I e III sulle entrate correnti, che indica il grado di autonomia finanziaria dell'ente; l'incidenza percentuale dei residui attivi per le entrate dei titoli I e III sugli accertamenti di competenza degli stessi titoli, che può essere indicativa dell'efficienza nella realizzazione delle entrate proprie;[31] l'incidenza sulle spese correnti delle spese per il personale, che risultano al momento tra quelle più difficilmente comprimibili.[32]

Per valutare i risultati di questi indicatori, può essere utile precisare che tra i parametri di rilevazione delle condizioni di deficitarietà allegati al D.P.R. n. 194 del 1996 risultano, tra gli altri: un "disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5 per cento delle entrate correnti"; un "volume complessivo delle entrate proprie" inferiore al 40% delle entrate correnti per i comuni ed al 30% delle entrate correnti per le province; "spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti".

5.2.2 Per 12 enti, il disavanzo per 1995 risulta seguito da un avanzo per il 1996.

COSTA VOLPINO (BG) abitanti 8.213

Il conto per il 1995 indicava un disavanzo di 158.708.996. Nella relazione della giunta, veniva precisato: "tra i residui attivi di cui è stata disposta l'eliminazione spicca la somma a credito vantata nei confronti dell'ANAS pari a L. 749.375.322 relativa al periodo di emergenza idrica verificatosi negli anni 1992 e 1993, che mancando dei requisiti di cui all'art. 33, comma 2, del D.lgs. n. 77/95, non poteva essere mantenuta tra le voci di residuo attivo del bilancio dell'ente". Anche per l'organo di revisione, il saldo negativo era attribuibile alla "necessaria eliminazione" di tale residuo attivo. Con nota del 16.12.1997, il collegio dei revisori ha precisato: "nel periodo di emergenza idrica, verificatosi negli anni 1992/93 in quanto un tratto della rete idrica era stato gravemente danneggiato dai lavori in corso per la costruzione di una superstrada effettuati dalla ditta ANAS, il comune di Costa Volpino aveva sostenuto notevoli spese per garantire il servizio di fornitura di acqua potabile ai propri cittadini. L'Amministrazione comunale aveva presentato richiesta di rimborso delle spese così sostenute alla succitata ditta ANAS che non riconosceva il debito". Non può non rilevarsi che l'accertamento di un credito contestato in toto dal presunto debitore era stato forse, in questo caso, un po' avventato.

Il conto per il 1996 chiude comunque con un avanzo di 202.436.813.

---

[30] È sembrato potersi rilevare che tali osservazioni sono spesso - non sempre - più attente negli enti del centro-nord.

[31] L'accumularsi dei residui attivi può anche indurre a dubitare della "certezza del loro trasformarsi in effettiva entrata per l'ente": cfr. la Relazione di questa Sezione per l'esercizio finanziario 1989. Per altre entrate - trasferimenti, mutui etc. - eventuali ingenti residui possono derivare da ragioni specifiche e diverse.

[32] Ma sul punto, v. anche le innovazioni normative ricordate nel capitolo sulle procedure di programmazione.

VERONA ab. 255.824

Il conto per il 1995 indicava un disavanzo di 2.879.680.761. Risulta infatti che erano stati cancellati residui passivi per sole 32.287.898.330 a fronte di residui attivi per 56.023.093.781, di cui uno di ben 23.838.249.000 nei confronti dell'Azienda Generale Servizi Municipalizzati.

Con nota del 5.12.1997, e con riferimento all'eliminazione del sopra menzionato ingente residuo attivo, il collegio dei revisori ha precisato che in un primo tempo era stato "deliberato di svincolare riserve e fondi rappresentati nella situazione patrimoniale dell'Azienda" in questione "e derivanti da utili pregressi a favore del Comune per un importo complessivo di £. 23.838.248.932. Nell'ambito di un processo di riordino patrimoniale e ricapitalizzazione complessivo dell'Azienda la stessa avrebbe dovuto inoltre in quel periodo godere di un consistente aumento del proprio capitale di dotazione da finanziarsi da parte del Comune con l'alienazione di parte del proprio patrimonio immobiliare. Tale ricapitalizzazione non poté aver luogo a causa di problemi tecnici (vincoli esistenti sugli immobili) che impedirono l'alienazione degli immobili comunali. In tale situazione pertanto anche la riscossione del residuo di cui sopra venne congelata per evitare un evidente squilibrio finanziario a carico dell'Azienda". Successivamente, per la "permanente impossibilità per il Comune di procedere all'alienazione degli immobili...il residuo attivo citato veniva dichiarato insussistente e conseguentemente cancellato". Va sottolineata, anche in questo caso, una certa imprudenza nell'accertamento del credito.

Il conto per il 1996 indica invece un avanzo di 8.437.291.691.

PROVINCIA DI GORIZIA ab. della provincia 144.726

In un primo tempo, il conto per il 1995 presentava un disavanzo di 5.769.228.657. E per il collegio dei revisori, tale risultato andava attribuito all'eliminazione di "residui attivi per L. 5.892.382.342, relativi a contributi regionali dichiarati insussistenti nella quasi totalità". Successivamente, l'amministrazione volle riaccertare i residui attivi, e il disavanzo 1995 venne rideterminato in 1.931.033.760: fu infatti ritenuto che i contributi regionali ventennali sui mutui decennali per investimenti dovessero essere mantenuti nell'ammontare risultante dai conti consuntivi degli esercizi precedenti, a suo tempo regolarmente approvati dal Co.re.co. Sulla rideterminazione, il collegio dei revisori espresse parere negativo, "confermando le risultanze contenute nella prima formulazione del documento contabile" e ribadendo che "l'art. 33, comma 2 del D.lgs. 77/1995...si deve interpretare nel senso che l'importo dell'entrata da mantenere tra i residui, per il quale esiste un titolo giuridico, consiste nella quota del contributo regionale coincidente con l'anno solare di riferimento, per il rispetto del principio dell'annualità di cui al primo comma dell'art. 4 del citato D.lgs. n. 77/95". Il Co.re.co., a sua volta, ritenne "condivisibile quanto rappresentato dal predetto collegio in ordine alla necessità che venga rispettato il principio dell'annualità nella iscrizione a bilancio delle quote contributive regionali", con iscrizione in definitiva delle sole quote già maturate: ciononostante, si limitò a chiedere di adeguarsi, per l'avvenire, alle indicazioni dei revisori.

Il conto per il 1996 chiude con un avanzo di 91.362.963. E nella sua relazione, la giunta precisa con soddisfazione che un'oculata gestione ha consentito "di assorbire interamente il risultato negativo del 1995, nonché di compensare ulteriori minori entrate per circa 1 miliardo e 800 milioni di residui attivi che sono la conseguenza del riaccertamento dei residui degli esercizi del

1995 e degli anni precedenti in attuazione all'invito formalmente espresso dal Comitato Regionale di controllo in sede di approvazione del Conto consuntivo dell'esercizio 1995".[33]

PIOMBINO (LI) ab. 36.774

Il conto per il 1995 presenta un risultato di amministrazione (disponibile) negativo per 38.333.206, dovuto solo a residui perenti per 229.229.787. Il conto 1996 indica invece un avanzo di 92.123.432.

LUCCA ab. 87.100

Il conto per il 1995 evidenziava un disavanzo di 3.941.604.057. La giunta precisava poi che "vanno aggiunte £. 4.852.924.034 quali poste passive relative ad accertamenti di entrate a destinazione vincolata per le quali l'ente al 31.12.1995 non aveva ancora assunto alcuna obbligazione giuridica o per le quali è stata realizzata un'economia. Tali poste, pur migliorando il risultato contabile, devono tuttavia essere riassegnate ai competenti capitoli per garantire la destinazione di legge". Similmente, il collegio dei revisori precisava che "il disavanzo da ripianare al 31/12/95 è, in tondo, £.8.800 mil. essendo, la differenza, determinata dalla quota parte di avanzo vincolato dalle vigenti disposizioni di legge".

Il conto per il 1996 chiude con un avanzo di 6.919.515.256: peraltro, vengono evidenziati "fondi con vincolo di destinazione per L. 8.914.809.368, per cui in realtà sussiste uno squilibrio £. 1.995.294.112".[34]

AULLA (MS) ab. 10.164

Il conto per il 1995 chiudeva con un disavanzo di 569.348.398. La giunta peraltro sottolineava che "il risultato complessivo dell'esercizio 1995 è pari a £. 147.399.725", e "tale avanzo di gestione va a ridurre il disavanzo ex conto consuntivo '94 che, da 716.748.123, si riduce a 569.348.398".[35]

Il conto per il 1996 chiude con un avanzo di 23.515.522. Più precisamente, rileva la giunta che "dal risultato dell'esercizio 1996 (gestione di competenza e gestione dei residui), pari a L. 222.863.920, dobbiamo detrarre la quota di disavanzo che al 31.12.96 era ancora da finanziare in quanto a carico dell'esercizio 1997 e cioè L. 199.348.398 e otteniamo il risultato di amministrazione cioè un avanzo di L. 23.515.522".

Nella relazione del collegio dei revisori sul conto per il 1996 e in una nota dello stesso collegio del 15.12.1997, si accenna però anche a "passività che potrebbero sorgere relativamente al servizio di pubblico trasporto", in relazione al "disavanzo del CAT (consorzio autotrasporti) relativo agli anni 1987-1993", pari a circa 520 milioni.

---

[33] Tale positivo risultato deriverebbe in particolare, secondo la relazione della giunta, da varie "operazioni": "la rinegoziazione dei mutui contratti con la Cassa DD.PP. che ha determinato una riduzione della quota dei mutui da ascriversi all'esercizio 1996 di 1 miliardo e 700 milioni; la cessione dell'edificio sede dell'ex Caserma dei carabinieri di Grado che ha permesso l'introito di 1 miliardo e 149 milioni; l'applicazione delle norme di cui alla L.R. 11/1996 che ha favorito un'economia di circa 600 milioni" ed infine "un oculato contenimento delle spese".

[34] Il rilievo appare certo di grande importanza, e sembra di per sè aprire la possibilità ad ulteriori accertamenti, anche da parte dello stesso collegio dei revisori, sui pertinenti fatti gestori che hanno dato luogo all'evidenziato fenomeno.

[35] Va sottolineata la rilevanza degli interessi, 113.560.887, pagati nel corso dell'anno per le notevoli anticipazioni di tesoreria, 10.575.935.443, peraltro non ancora completamente restituite alla fine dell'esercizio.

FIVIZZANO (MS) ab. 10.258

Il conto per il 1995 chiudeva con un avanzo di 15.281.714, e l'organo di revisione aveva annotato: "il collegio prende atto dell'avvenuto riesame dei residui attivi e passivi nei termini di legge ed evidenzia che il risultato della gestione 1995 ha consentito la totale eliminazione del residuo disavanzo di gestione risultante alla chiusura dell'esercizio precedente pari a £.128.461.440". Sennonché, il Co.re.co chiese di conoscere "se l'entrata di £.60.000.000 di cui al cap. 4011 proventi per cessione di aree per attività produttive è stata accertata (ex art. 199 R.D. 12.02.1911, n. 297 e artt. 21 e 22 D.lgs. 77/95) atteso il parere condizionato espresso al riguardo dal responsabile del servizio". A seguito della richiesta del Co.re.co., il collegio dei revisori esaminò "specificamente la singola partita", e rilevò "in effetti che non vi sono del tutto i titoli che la legge (art. 22 D.lgs. 77/95) richiede per il suo inserimento nel conto consuntivo (atti amministrativi specifici non ancora perfezionati)". Il consiglio eliminò pertanto il residuo attivo dal conto, che venne così a chiudere in disavanzo di 44.718.286.

Il conto per il 1996 indica invece un avanzo di 463.900.669. È da rilevare che i revisori evidenziano, nella loro relazione, perplessità - peraltro sostanzialmente ridimensionate con successiva nota del 31.1.1998 - sull'iscrizione di residui attivi "di £. 180.000.000 al cap. 1043 - di £.630.000.000 al cap. 3032, relativi, rispettivamente, a canoni di raccolta e depurazione acque e proventi acquedotto comunale", ed anche sul "residuo di cui al cap. 4006 di £. 862.902.576 derivante da proventi di concessioni cimiteriali".

MONTEROTONDO (RM) ab. 30124

Il conto per il 1995 chiudeva con un disavanzo di 4.368.480.143, dovuto in massima parte, 3.917.065.414, alla gestione dei residui e più in particolare, come viene precisato in una nota del collegio dei revisori del 21.1.1998, alle "operazioni di revisione straordinaria dei residui stessi effettuata ai sensi dell'art. 70 del D.lgs. n. 77/95 e legge n. 539/95". Inoltre, nella relazione sul conto dell'organo di revisione veniva evidenziato che l'ente aveva anche fatto ricorso "per illiquidità ad una anticipazione del tesoriere che al 31/12/95 è pari a L. 3.487.499.357".

Orbene, il conto per il 1996 presenta un avanzo di 1.403.287. E i revisori riconoscono con compiacimento, nella loro relazione: "va sottolineata l'oculata gestione dell'esercizio 1996 sotto un duplice aspetto: a) sotto il profilo della liquidità si completa l'esercizio con una disponibilità finanziaria, e non come di consueto con un forte indebitamento bancario b) sotto il profilo del riequilibrio dei costi gestionali va rilevato che il disavanzo di amministrazione al 31/12/95 di £. 4.368.480.143 si è convertito in un avanzo di amministrazione, sia pure frizionale, di £. 1.403.287".[36]

NETTUNO (RM) ab. 33.827

Il conto per il 1995 indica un disavanzo di 40.964.551, dall'organo di revisione qualificato come "molto contenuto". Il conto per il 1996 presenta invece un avanzo di 255.683.482

---

[36] Per il collegio dei revisori, "tale risultato va ricondotto essenzialmente alle seguenti scelte gestionali: 1) nuova convenzione con la EROGASMET che ha procurato un introito di oltre 1,5 mld; 2) la rinegoziazione dei mutui che ha prodotto un alleggerimento di costi pari a 2,25 mld riportando le quote di ammortamento dei mutui a livelli fisiologicamente compatibili; 3) la vendita di un immobile che ha procurato un introito di 501.5 milioni; 4) economie nel bilancio 1996 e rideterminazione dei residui".

TERMOLI (CB) ab. 28.552

Un primo conto per il 1995 presentato dalla giunta non era stato approvato dal consiglio, e il collegio dei revisori si era impegnato "a rivedere complessivamente il documento contabile, eliminando tutte quelle poste che non abbiano i requisiti di legge". Per conseguenza, sono state "eliminate, nella parte residui attivi, le poste seguenti del cap. 280 (tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani): 1) ruolo 1991 ex 1990 per £. 513.120.456; 2) ruolo principale 1991 per £. 29.829.157".[37] E ne è derivato un disavanzo di 536.423.913.

Il conto per il 1996 è stato invece approvato dal commissario straordinario - per quanto si evince dagli atti a seguito di dimissioni del sindaco - e presenta un avanzo di 1.227.155.615.

ALBEROBELLO (BA) ab. 10.655

Il conto per il 1995 presenta un risultato di amministrazione (disponibile) negativo per 68.409.940, dovuto solo a residui perenti per 291.029.613. Il conto 1996 indica invece un avanzo di 175.394.863.

AVIGLIANO (PZ) ab. 11.761

Il conto per il 1995 aveva chiuso in disavanzo per 287.910.389. Il conto per il 1996 chiude invece con un avanzo di 7.752.375, che gli amministratori dell'ente attribuiscono ad un'opportuna rinegoziazione dei mutui.

La gestione sembrerebbe all'apparenza notevolmente migliorata. Sennonché, da una nota del collegio dei revisori del 28.12.1997 si evince che "debiti fuori bilancio non riconosciuti per circa due miliardi di lire" sono stati "rilevati dall'ufficio tecnico, su richiesta della segreteria" e comunicati al consiglio comunale, sia pure "a titolo meramente informativo poiché debiti non riconoscibili a legislazione vigente". Inoltre, dalla stessa nota risulta un contenzioso con l'EAAP, concernente il "pagamento della complessiva somma di lire 1.532.834.064".

5.2.3 Per 2 enti, il disavanzo per il 1995 ha sostanzialmente coinciso con la dichiarazione di dissesto.

SPINEA (VE) ab. 24.905

Il comune di Spinea ha dichiarato il dissesto con deliberazione del 29.9.1995.

Dal conto per il 1995 risulta un disavanzo di 1.763.407.510. Nella relazione dei revisori, viene precisato che questo risultato "trae origine dal disavanzo di £. 2.167.000.000 registrato nel 1994 applicato al preventivo 1995. Tale risultato prescinde tuttavia dall'esposizione dei debiti fuori bilancio la cui entità è in corso di esatta valutazione e quantificazione da parte dell'apposita commissione straordinaria di liquidazione".

Il conto per il 1996 chiude naturalmente con un avanzo, 713.503.050, per il consiglio il primo "dopo ben 5 anni".

---

[37] In una nota del collegio dei revisori del 31.3.1998, si accenna ad "un previsto aumento delle tariffe che non è stato successivamente effettuato".

CASTROLIBERO (CS) ab. 10.236

Il comune di Castrolibero ha dichiarato il dissesto con deliberazione del 30.9.1995, nella quale risulta precisato: "anche e soprattutto i pignoramenti giudiziali del 94 hanno contribuito alla formazione del dissesto finanziario". Dal conto per il 1995 risulta un disavanzo di 1.625.514.242. E risultano anche indicati debiti fuori bilancio riconosciuti per 586.775.399. Nella relazione della giunta, si faceva riferimento "alla sovrastima di alcune poste di entrata", e nella generica relazione del collegio dei revisori si evidenziava che "nell'attività contrattuale, per carenza degli uffici e dei servizi, i fornitori devono ricorrere al decreto ingiuntivo per ottenere il pagamento del corrispettivo".

Il conto per il 1996 chiude ovviamente con un avanzo, di 864.220.104.

5.2.4 Per 10 enti, invece, il disavanzo contabile di amministrazione per il 1995 non risulta superato nell'esercizio successivo, o lo è stato solo in parte.

MONTECATINI TERME (PT) ab. 20.653

Il conto per il 1995 chiudeva in disavanzo di 3.898.702.482, dovuto in sostanza al riaccertamento dei residui: come sottolineava la deliberazione consiliare di approvazione del conto, erano infatti risultati "residui attivi insussistenti £. 7.209.227.802- residui attivi prescritti £. 9.224.480- residui passivi insussistenti £. 1.797.014.033", con una differenza di -5.421.438.249. E a questo proposito, anche il collegio dei revisori lamentava: "nonostante i ripetuti inviti formulati da questo collegio, è trascorso un altro esercizio finanziario senza che da parte dell'ente siano state attivate le procedure necessarie per addivenire all'alienazione dei beni patrimoniali, così come programmato da tempo. Ciò, in sede di consuntivo, ha comportato l'eliminazione, ai sensi del D.lgs 77/95, dei relativi residui attivi per un importo tale da generare un disavanzo di amministrazione". Con nota del 17.12.1997, il collegio dei revisori ha ribadito che la maggior parte dei residui attivi eliminati alla chiusura dell'esercizio 1995, 6.217.480.650 su 7.209.227.802, riguardavano vendite di immobili previste e non realizzate: e ciò suscita perplessità, dal momento che per l'accertamento del ricavo di alienazioni di immobili non risulta affatto sufficiente una generica previsione di vendita.

Il conto per il 1996 chiude comunque ancora con un disavanzo: 1.745.741.857, di cui ben 1.552.887.070 per residui perenti. Il disavanzo in questione, pari al 3,96% delle entrate correnti, deriva solo dalla gestione dei residui: la gestione di competenza è infatti positiva per 1.662.513.720. Le entrate proprie sono pari a ben il 75,39% delle entrate correnti, con residui attivi pari al 50,69% degli accertamenti. La spesa per il personale è pari al 37,33% delle spese correnti.

PESCIA (PT) ab. 18.123

I conti per il 1995 e il 1996 chiudono con disavanzi, rispettivamente, di 554.027.891 e 580.599.021. Con nota del 29.12.1997, il collegio dei revisori ha attribuito il disavanzo 1995 agli "effetti provocati dal D.L. 23.2.95 n. 41, convertito nella legge 22.3.95 n. 85, che ha ridotto in corso di esercizio trasferimenti erariali per 552.514.040", ed il disavanzo 1996 alla mancata realizzazione di "dismissioni patrimoniali, preventivamente individuate dall'amministrazione comunale".

Il disavanzo per il 1996, pari al 2,22% delle entrate correnti, deriva per la maggior parte dalla gestione dei residui - la gestione di competenza è infatti negativa solamente per 107.322.060 - e nel conto è indicato uno squilibrio della situazione economica di pari

importo. Le entrate proprie raggiungono il 58,79% delle entrate correnti, con residui attivi pari al 51,66% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 34,10% delle spese correnti.

PONTREMOLI (MS) ab. 8.639

Il conto per il 1995 chiudeva con un disavanzo di 632.484.546, cui vanno aggiunti 98.878.795 di residui perenti, per un totale di 731.363.341. Nella sua relazione, la giunta sottolineava che il disavanzo era "comprensivo della quota di lire 647.723.941 risultante dal conto consuntivo 1994". Evidenziava inoltre che per i trasferimenti erariali vi erano stati rilevanti scostamenti "tra accertamenti e previsioni", riguardanti "essenzialmente il trasferimento ordinario per lire 303.386.934, corrispondente al taglio effettuato con la legge 22.3.1995, n. 85 e successivi decreti che ne hanno ridimensionato la portata, e il trasferimento dello Stato per mancato gettito ICI dovuto alla riduzione degli estimi catastali, previsto in bilancio al cap. 2009, per lire 364.136.576 (come da comunicazione ministeriale Videotel) non riconosciuto". Similmente, si esprimeva la relazione del collegio dei revisori.

Sennonché, anche il conto per il 1996 chiude in disavanzo: 126.130.050, cui vanno aggiunti residui passivi perenti per 60.148.795. Per il consiglio comunale, questo disavanzo è "da imputarsi unicamente alla gestione residui e alla minore entrata accertata per quanto riguarda i corrispettivi di acquedotto, fognatura e depurazione ridefiniti con le nuove convenzioni per la gestione dei servizi". Da una nota del collegio dei revisori del 29.12.1997, risulta inoltre che per debiti fuori bilancio pari a 337.963.776 è stato avviato con i presunti creditori il "necessario contraddittorio sul quantum, che è attualmente pendente".

Il disavanzo per il 1996, pari a 1,45% delle entrate correnti, deriva dalla gestione dei residui: la gestione di competenza presenta infatti un risultato positivo di 572.070.220. Le entrate proprie sono pari al 48,61% delle entrate correnti, con residui attivi pari al 74,83% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 41,15% delle spese correnti.

PELLEZZANO (SA) ab. 9.171

Il conto per il 1995 chiude con un disavanzo di 281.623.691, che per il collegio dei revisori costituisce "un evento straordinario, dovuto al riaccertamento dei residui attivi e passivi così come previsto dal D.lgs. 77/95. Infatti la gestione corrente chiude con un avanzo pari a L. 568.830.000".

Dalla relazione sul conto del collegio dei revisori, risulta poi che il conto per il 1996 approvato dal comune "indicava un avanzo di amministrazione di £. 3.530.159.715". Sennonché, il Co.re.co chiese vari chiarimenti. Per conseguenza, il servizio di ragioneria ritenne di procedere "al riaccertamento ex novo dei residui attivi e passivi attinenti alla gestione di competenza 1996 e alla gestione residui": ne è risultato un disavanzo di 55.829.844. Dalla stessa relazione dei revisori sul conto 1996, risulta però anche che "relativamente alle carte contabili per £. 1.000.231.225" il comune non aveva provveduto alla loro "regolarizzazione".

Il disavanzo indicato nel conto per il 1996, pari a 0,68% delle entrate correnti, deriva solo dalla gestione dei residui: la gestione di competenza è infatti positiva per 748.198.166. Le entrate proprie sono pari al 50,10% delle entrate correnti, con residui attivi

pari al 76,68% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 39,81% delle spese correnti.

MONTESCAGLIOSO (MT) ab. 10.104

Il conto consuntivo per il 1995 chiudeva con un elevato disavanzo: 1.963.130.397, di cui 21.557.436 per residui perenti.

Il conto per il 1996 evidenziava invece, in un primo tempo, un avanzo di 758.532.720. Sennonché, il Co.re.co formulò osservazioni su alcune entrate, il collegio dei revisori confermò l'esattezza dei rilievi, e con deliberazione consiliare del 29.8.1997 è stato riconosciuto: "in effetti, per mero errore non sono stati eliminati da tale conto gli stanziamenti corrispondenti al cap. 652 art. 18 per £. 1.500.000.000 e cap. 652 art. 20 per £. 200.000.000 in entrata corrispondenti ai capitoli di uscita 2664 art. 10 e 2834 art. 2, portati in economia". La conseguente rettifica ha portato ad un disavanzo per il 1996 di 941.467.280. Da una nota del collegio dei revisori del 29.12.1997, risulta anche che è all'esame del consiglio comunale l'eventuale riconoscimento di debiti fuori bilancio per 163.871.942.

Il disavanzo per il 1996, pari al 9,47% delle entrate correnti, è elevato: la tabella allegata al D.P.R. n. 194 del 1996 considera infatti eccessiva una percentuale superiore al 5%. Il disavanzo stesso deriva dalla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti positiva per 1.140.085.387. Le entrate proprie sono pari al 43,40% delle entrate correnti, con residui attivi pari al 38,44% degli accertamenti. Le spese per il personale raggiungono il 48,52% delle spese correnti.

SAN GIOVANNI IN FIORE (CS) ab. 18.033

Il conto per il 1995 chiudeva in disavanzo per 1.376.178.239. Inoltre, il collegio dei revisori evidenziava l'esistenza di partite in sospeso con il tesoriere: "222.563.210 per le spese e 85.134.250 per le entrate". Il conto per il 1996 chiude poi nuovamente in disavanzo per 977.271.708.

Il disavanzo per il 1996, pari al 3,96% delle entrate correnti, deriva dalla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti positiva per 584.581.483. Le entrate proprie, pari al 23,94% delle entrate correnti, sono molto limitate sia con riferimento alla tabella allegata al D.P.R. n. 194 del 1996, che considera insufficienti entrate proprie inferiori al 40%, che in relazione alla già bassa media della classe di appartenenza nella regione: 35,66%. Inoltre, i residui attivi delle stesse entrate proprie sono elevati: 82,69% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 37,75% delle spese correnti.

TREBISACCE (CS) ab. 8.738

I conti per il 1995 ed il 1996 presentano disavanzi rispettivamente di 1.866.892.929 e 919.717.288. Nella sua relazione al conto per il 1996, il collegio dei revisori evidenzia però anche l'esistenza di "sospesi di cassa" per 472.167.481, conseguenti a pagamenti eseguiti dal tesoriere su disposizione dell'A.G.

Il disavanzo indicato nel conto per il 1996 è molto elevato: 13,12% delle entrate correnti laddove la tabella allegata al D.P.R. n. 194 indica come eccessivo un disavanzo superiore al 5%. Il disavanzo stesso deriva dalla gestione dei residui: la gestione di competenza è infatti positiva per 981.738.592. Le entrate proprie sono pari al 48,40% delle entrate correnti, peraltro con residui attivi consistenti: 82,55% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 41,88% delle spese correnti.

SOVERATO (CZ) ab. 10.454

L'avanzo indicato nel conto per il 1995, 26.692.937, derivava in realtà da un'iscrizione di "riscossioni" ancora "da regolarizzare" per 112.527.102, non prevista dal modello di conto approvato con D.M. del 23.2.1983 e quindi ingiustificata.[38]

Il conto per il 1996, che secondo la giunta risulta "anch'esso confortato dai risultati finanziari", chiude in realtà in disavanzo, per 525.517.458. Peraltro, la giunta precisa che tale risultato deriva solo "dal pagamento eseguito, a seguito di delibera comunale, dal tesoriere comunale a favore della Cassa DD.PP. per rata ammortamento mutui e per un importo pari a £. 548.653.844, per i quali il C.C. aveva operato rinuncia a seguito di contrazione degli stessi con la Banca Nazionale del Lavoro. Il disavanzo di amministrazione al 31/12/1996 verrà finanziato con il rimborso della rata di ammortamento mutui Cassa DD.PP. di £. 548.653.844". È da rilevare che il saldo in questione deriva anche dalla considerazione, nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria, di pagamenti e di riscossioni ancora "da sistemare", rispettivamente per 655.953.382 e per 310.584.508.

Il disavanzo indicato dal comune nel conto 1996 è pari al 4,41% delle entrate correnti. La gestione di competenza è negativa per 138.668.188, e di pari importo risulta lo squilibrio della situazione economica indicato nel conto. Le entrate proprie sono pari al 50,58% delle entrate correnti, ma con residui attivi elevatissimi: 159,70% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 35,53% delle spese correnti.

MODICA (RG) ab. 50.529

I conti per il 1995 ed il 1996 chiudono con disavanzi, rispettivamente, di 215.055.362 e di 61.716.803.

Come viene evidenziato anche dalla relazione del collegio dei revisori, il disavanzo 1996, pari a 0,09% delle entrate correnti, deriva solamente dalla gestione dei residui: la gestione di competenza è infatti positiva per 2.107.664.128. Le entrate proprie, pari solamente al 27,35% delle entrate correnti, sono insufficienti in relazione sia alla tabella allegata al D.P.R. n. 194 del 1996, che considera congruo un livello di entrate proprie pari ad almeno il 40%, che alla già bassa media della classe di appartenenza nella regione: 31,76%. Inoltre, i residui attivi delle stesse entrate proprie sono ingenti: il 98,36% degli accertamenti. Le spese per il personale sono poi le più elevate fra quelle degli enti esaminati in questo capitolo: 55,12% delle spese correnti, laddove la tabella allegata al D.P.R. n. 194 considera eccessive spese per il personale superiori al 50% e la media dei comuni della classe di appartenenza nella regione è pari al 46,13%.

OZIERI (SS) ab. 11.830

Il conto per il 1995 indicava un disavanzo di amministrazione di £. 935.493.376. Per la giunta, il disavanzo era dovuto "alle operazioni di rideterminazione dei residui attivi e passivi". Ed anche il collegio dei revisori evidenziava "variazioni per residui attivi insussistenti pari a lire 11.690.717.476" e "variazioni per residui passivi insussistenti pari a lire 10.698.230.502", con una differenza quindi di 992.486.974, di poco superiore al disavanzo registrato. Peraltro, dalla deliberazione consiliare di approvazione del conto, risultavano altre "passività da finanziare" per 777.456.717. Il conto per il 1996 chiude

[38] Appare significativo rilevare che il modello di conto del bilancio approvato con DPR n. 194 del 1996 prevede, nel "quadro riassuntivo della gestione finanziaria", il computo dei "pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre" e non anche, appunto, il computo delle riscossioni non ancora realizzate.

nuovamente in disavanzo, per 389.406.479. Con nota del 28.1.1998, il collegio dei revisori ha evidenziato "l'influenza" su tale risultato della quota di disavanzo 1995 applicata all'esercizio 1996: 374.053.413.

Il disavanzo per il 1996, pari al 2,41% delle entrate correnti, deriva dalla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti positiva per 497.693.600. Le entrate proprie, pari al 34,32% delle entrate correnti, sono limitate con riferimento sia al parametro del 40% indicato nel D.P.R. n. 194 del 1996 che alla già bassa media della classe di appartenenza: 38,40%. Inoltre, i residui attivi delle stesse entrate proprie sono elevati, e raggiungono il 93,11% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 35,04% delle spese correnti.

5.2.5 Dalla documentazione agli atti di questa Sezione, risultano poi altri 4 conti per il 1996 in disavanzo, presentati da amministrazioni che nell'esercizio precedente avevano invece conseguito un avanzo.

IMPERIA ab. 40.708

Il conto per il 1996 presenta un disavanzo di 6.327.175.305.[39] Peraltro, nella relazione del collegio dei revisori viene anche evidenziato: "pur dando atto della dichiarata inesistenza di debiti fuori bilancio il collegio non può sottacere l'esistenza di alcune situazioni che necessitano di urgente definizione formale e che comporteranno presumibilmente ulteriore appesantimento della gestione. Fra queste le principali riguardano i rapporti inerenti ad EcoImperia, Asilo Domenico Costanzo ed Amat".

Con nota del 31.3.1998, il sindaco di Imperia ha illustrato un'azione amministrativa "concentrata sul recupero delle entrate", ma anche sul contenimento delle "spese per il funzionamento dei servizi generali" e per le "manifestazioni", sulla rinegoziazione di mutui e sull'alienazione di beni.

Il disavanzo per il 1996, molto elevato perché raggiunge il 12,06% delle entrate correnti a fronte del più volte citato parametro del 5% stabilito dal D.P.R. n. 194 del 1996, deriva dalla gestione di competenza, negativa per 6.811.122.871.[40] La situazione economica indicata dal conto è negativa per 7.186.509.025. Le entrate proprie sono peraltro elevate, il 71,33% delle entrate correnti, con residui attivi pari al 46,74% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 35,91% delle spese correnti.

PROVINCIA DI TRIESTE ab. della prov. 283.641

Il conto per il 1996 indica un disavanzo di 12.909.186.997, attribuito dalla giunta in massima parte alla "sistematica ed analitica revisione di tutte le partite pendenti conservate a residuo ante D.lgs. 77/95" ed anche alla "mancata erogazione del contributo statale per le elezioni provinciali 1996 di £. 3.000.000.000". Nella sua relazione, il collegio dei revisori evidenziava inoltre dubbi sul "permanere di rilevanti residui attivi allibrati in conto consuntivo - fra tutti si cita il residuo attivo INPS ammontante a lire 8.621.093.255".

Da una nota del presidente dell'amministrazione provinciale dell'1.4.1998 e da una nota del collegio dei revisori del 31.3.1998, risulta, rispettivamente, che "l'Ente si è

---

[39] Può essere evidenziato che l'esercizio 1996 ha chiuso con un'anticipazione di cassa non restituita pari a ben 4.109.878.611.

[40] Come ha esattamente evidenziato la giunta, "la gestione di competenza ha realizzato complessivamente con accertamenti l'80% delle entrate e con impegni l'84,5% delle spese".

adoperato e si sta adoperando con ogni strumento amministrativo-legale a disposizione" - e con buoni risultati - per il "definitivo recupero" dei residui in questione, e che "in tale direzione si sta rivolgendo l'attività di monitoraggio del Collegio".

Il disavanzo per il 1996, pari a ben il 33,27% delle entrate correnti, è di gran lunga il più elevato fra tutti quelli esaminati, molto superiore al parametro del 5% indicato nel D.P.R. n. 194 del 1996. Il disavanzo stesso deriva per la maggior parte dalla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti negativa "solo" per 2.148.218.391. La situazione economica indicata nel conto è negativa per 2.873.314.774. Le entrate proprie sono pari al 30,90% delle entrate correnti, appena superiori al livello minimo del 30% indicato nella tabella allegata al D.P.R. n. 194. I residui attivi delle stesse entrate proprie sono però elevatissimi: il 163,60% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 44,54% delle spese correnti.

ACRI (CS) ab. 22.223

Il conto per il 1996 presenta un disavanzo di 382.167.056.

In una sua prima formulazione, il conto indicava invece un avanzo di 413.412.944, e il peggioramento del risultato sembrerebbe seguire - non sono state rinvenute agli atti le relazioni della giunta e del collegio dei revisori - ad un'eliminazione di residui attivi su sollecitazione del Co. Re. Co.

Il disavanzo 1996, pari all'1,84% delle entrate correnti, deriva però solo dalla gestione di competenza, negativa per ben 1.897.775.451. Anche la situazione economica indicata nel conto risulta negativa: - 795.577.000. Le entrate proprie, pari al 18,43% delle entrate correnti, sono limitatissime non solo in relazione al parametro del 40% indicato nella tabella allegata al D.P.R. n. 194, ma anche in relazione alla media della classe di appartenenza nella regione: 36,45%. Inoltre, i residui attivi delle stesse entrate proprie sono elevati, e superano gli accertamenti: 102,54%. Le spese per il personale raggiungono il 46,45% delle spese correnti.

RENDE (CS) ab. 30.964

Il conto per il 1996 approvato dal consiglio presentava in un primo tempo un risultato di amministrazione di perfetto pareggio. Sennonché, il collegio dei revisori aveva espresso "perplessità" sul mantenimento nel conto di un residuo attivo relativo ad "un primo cespite (I.T.C.) da cedere alla Provincia di Cosenza per l'importo di L. 5.920.000.000 pari al disavanzo di gestione 1995 da coprire": era infatti "intervenuta la legge nr. 23/96, in virtù della quale gli istituti scolastici devono essere trasferiti alla Provincia a titolo gratuito". A seguito di richiesta di chiarimenti del Co.re.co., il comune ha pertanto deliberato di eliminare il residuo attivo in questione, "generando in tal modo un disavanzo di amministrazione di pari importo": 5.920.000.000.

Il disavanzo per il 1996, pari al 19% delle entrate correnti e quindi molto elevato in relazione al solito parametro del 5%, deriva in massima parte dalla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti negativa solo per 296.822.432. La situazione economica indicata nel conto è negativa per 1.156.930.765. Le entrate proprie sono pari al 48,64% delle entrate correnti, ma con residui attivi elevati, che raggiungono il 98,31% degli accertamenti. Le spese per il personale sono pari al 41,04% delle spese correnti.

5.2.6 In 3 casi, infine, il conto per il 1995 o per il 1996 non indica un disavanzo, ma ciò avviene solo per applicazioni di avanzi ad avviso di questa sezione irregolari.

CAPANNORI (LU) ab. 43.874

L'avanzo indicato nel conto per il 1995, pari a 587.171.334, derivava in realtà solo dall'ingiustificato "riaccertamento" - quasi fosse una nuova entrata - di un avanzo di amministrazione per il 1994 pari a 590.942.832. Il conto per il 1996 evidenzia comunque un consistente avanzo di 1.555.276.715.

CATANIA ab. 333.075

Il conto per il 1995 indicava un avanzo di amministrazione di 4.568.518.789. Sennonché, dalla deliberazione consiliare n. 83 del 1995 risulta anche che per una "regolarizzazione contabile somme pagate dal tesoriere comunale al 31/12/93 su disposizione A.G.", per complessive 123.150.817.504, il comune aveva utilizzato "avanzi scaturenti dai conti consuntivi 1993 e precedenti".

Il conto consuntivo per il 1996 indica poi un avanzo di 12.113.317.060. Ma dalla deliberazione consiliare n. 95 del 1996 risulta l'utilizzazione di una quota, pari a 4.102.664.569, "dell'avanzo di amministrazione scaturente dal conto consuntivo 1994".

Con nota del 12.12.1997, il ragioniere generale del comune di Catania ha dichiarato che "gli avanzi di amministrazione scaturenti dalla chiusura degli esercizi che vanno dal 1988 al 1996, ammontanti a L. 455.684.815.000" sono stati "prudenzialmente accantonati per intero dall'Amministrazione per far fronte alle somme pagate dal tesoriere comunale ope legis e ope judicis, ad eccezione delle somme di L. 23.528.549.142 che furono destinate con i bilanci di previsione 1992 e 1995". Non sono state invece affatto chiarite, come pure era stato espressamente richiesto da questa Sezione, le "modalità" di siffatti "accantonamenti".

Sottolineata la rilevanza - in particolare nel 1995 - delle sopra menzionate regolarizzazioni per pagamenti su disposizione dell'A.G., si evidenzia che l'art. 31 del D.lgs. n. 77 del 1995 non sembra in realtà consentire di utilizzare avanzi di amministrazione dopo vari anni dal loro conseguimento (v. anche infra).

ROZZANO (MI) ab. 37.660

Il conto per il 1996 indica un "avanzo di amministrazione disponibile" pari a 994.896.044. Sennonché, tale positivo risultato di amministrazione deriva in realtà da un "avanzo applicato al b.p. 1996 ed utilizzato" pari a 10.168.942.953, superiore cioè all'avanzo di amministrazione accertato con il conto per il 1995 - 6.341.138.873 - e verosimilmente comprendente anche avanzi di esercizi precedenti al 1995 (cfr. invece l'art. 31 del D.lgs. n. 77 del 1995).

Con nota del 31.3.1998, il responsabile del servizio finanziario evidenzia che "la chiusura del conto 1996, grazie al preciso e puntuale riaccertamento dei residui, ha permesso di iscrivere nel bilancio 1997 residui attivi e passivi legittimamente riconsiderati. Ed è per questo che il bilancio 1997 si presenta come un bilancio trasparente e contabilmente legittimato. Il risultato contabile di amministrazione in sede di preconsuntivo 1997 presenta un risultato di entrambe le gestioni positivo".

5.3 Considerazioni conclusive

Come si è detto, l'ordinamento richiede a questa Sezione di esaminare, "in ogni caso", la "gestione degli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo" (art. 13 del D.L. n. 786 del 1981).[41]

In realtà, se è vero che ogni disavanzo risultante da un conto costituisce di per sé un'anomalia (v. supra), è anche evidente che si può parlare di difficoltà, in linea di massima, solo ove i disavanzi siano rilevanti[42] e ripetuti e si accompagnino eventualmente ad altre anomalie: si pensi in particolare al massiccio verificarsi di fatti che possano dar luogo al riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 37 del D.lgs. n. 77 del 1995.

Ciò premesso, dei 14 enti che indicano un disavanzo di amministrazione nel conto per il 1996 (v. supra), 2 presentano solo uno squilibrio della gestione di competenza: Imperia ed Acri; per 4 enti i disavanzi derivano sia dalla gestione di competenza che da quella dei residui: Pescia, Soverato, Rende e Provincia di Trieste; per 8 enti infine i disavanzi derivano solo dalla gestione dei residui: Montecatini Terme, Pontremoli, Pellezzano, Montescaglioso, San Giovanni in Fiore, Trebisacce, Modica ed Ozieri.

Gli squilibri della gestione di competenza vanno attribuiti, in sostanza, a mancati accertamenti di entrate, e più precisamente ad un livello di accertamenti inferiore al livello degli impegni. Ora, le previsioni di entrate sono appunto solo delle previsioni, ed una differenza tra quanto è iscritto nel bilancio preventivo e quanto poi a consuntivo risulta effettivamente accertato è di fatto inevitabile. Peraltro, le differenze non dovrebbero essere macroscopiche e ripetute nel tempo: se così fosse, potrebbe anche ritenersi che bilanci preventivi in formale "pareggio finanziario" siano in realtà formulati sulla base di superficiali od imprecise valutazioni delle entrate e/o che il delicato compito di accertamento non sia effettuato con la necessaria incisività.

I disavanzi derivanti dalla gestione dei residui conseguono invece, in sostanza, all'eliminazione di residui attivi, e più precisamente ad un'eliminazione di residui attivi maggiore dell'eliminazione di residui passivi. In effetti, è certo necessario evitare di "gonfiare" le risultanze contabili con pretesi crediti - i residui attivi - che tali in realtà non sono e che prima o poi saranno (o almeno dovrebbero essere) cancellati dai conti senza aver dato luogo ad alcuna effettiva riscossione: vanno quindi compiute con grande diligenza le operazioni annuali di "revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui" (art. 70) e di stralcio dal conto del bilancio dei crediti "inesigibili", da conservare "in apposita voce" del conto del patrimonio "sino al compimento dei termini di prescrizione" (art. 72). Ma occorre anche, evidentemente, che siano accertate solo entrate per le quali effettivamente, "sulla base di idonea documentazione", sia stata "verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché verificata la relativa scadenza" (art. 21 del D.lgs. n. 77).

Con riferimento ai casi sopra rilevati di irregolare utilizzazione degli avanzi di

---

[41] Alla Sezione è chiesto peraltro anche di esaminare la gestione di "tutti gli enti i cui consuntivi...rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio", sui quali v., infra, la specifica indagine già ricordata.

[42] Nella breve esposizione che precede, si passa da un disavanzo 1996 pari a 0,09% delle entrate correnti per Modica ad un disavanzo 1996 pari a 33,27% delle entrate correnti per la provincia di Trieste.

amministrazione, va poi osservato: a) l'avanzo "accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso" (art. 30) non costituisce evidentemente una vera e propria "nuova" entrata; b) a differenza di quanto avviene per "l'eventuale disavanzo di amministrazione", che per l'art. 32 del D.lgs. n. 77 del 1995 va sempre "applicato al bilancio di previsione nei modi e nei termini di cui all'art. 36", l'avanzo di amministrazione può anche non essere utilizzato, ad esempio se l'ente ritiene prudentemente che i residui attivi che concorrono a determinarlo potrebbero non dar sempre luogo ad effettive riscossioni; c) in ogni caso, gli avanzi di amministrazione possono essere applicati solo rispettando scrupolosamente le modalità ed i limiti stabiliti dall'art. 31 del D.lgs. n. 77 del 1995, e comunque una volta sola e nell'esercizio immediatamente successivo.

Può aggiungersi che per tutti i fini testé ricordati - attendibilità delle previsioni di entrata, oculatezza negli accertamenti e nell'individuazione dei residui attivi da conservare nella contabilità, correttezza nell'applicazione degli avanzi di amministrazione - risultano di determinante importanza (v. supra) i ruoli del responsabile del servizio finanziario e del collegio dei revisori.

6 Ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme del D.lgs. n. 77 del 1995

6.1 Il quadro normativo

Nella precedente relazione di questa Sezione, è già stata sottolineata la necessità di una corretta rilevazione e valutazione del patrimonio degli enti locali, sotto due aspetti. In primo luogo, per l'attendibilità della nuova contabilità: patrimoniale (art. 72 del D.lgs. n. 77 del 1995), economica (art. 71) ed anche finanziaria (art. 9). In secondo luogo, per la stessa più proficua utilizzazione dei beni, anche in relazione ad un univoco indirizzo normativo che considera con grande attenzione il patrimonio immobiliare degli enti locali e la sua gestione.[43]

Nella stessa relazione è stata anche evidenziata, per conseguenza, l'importanza della ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme del D.lgs. n. 77 del 1995.

Per quest'operazione l'art. 116 dello stesso D.lgs. aveva fissato il termine del 31.12.1995, con esclusione dei beni mobili non registrati per i quali era stata invece stabilita la data del 31.12.1996. Successivamente, il termine del 31.12.1995 era stato prorogato al 31.5.1996, mentre per i beni mobili non registrati era rimasto fermo il termine del 31.12.1996.

6.2 La rilevazione della Sezione

In occasione di una prima rilevazione sullo stato delle operazioni per la ricostruzione in questione, il cui esito è stato esposto nella già citata precedente relazione di questa Sezione, erano risultati numerosi ritardi diffusi in tutto il territorio nazionale. Peraltro, all'epoca di questa prima rilevazione non era ancora scaduto il termine del 31.12.1996 previsto, come si è detto, per l'inventariazione dei beni mobili non registrati.

In considerazione di questi ritardi, e soprattutto del fatto che ormai fin dal 31.12.1996 tutti i comuni e le province dovrebbero per legge disporre di tutti gli inventari completi e aggiornati, è sembrato necessario proseguire nella rilevazione.

In sostanza, ai 1029 comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti (su 1326) ed alle 53 province (su 100) per i quali non risultava già il completamento dell'operazione in questione, è stato chiesto di far conoscere se gli inventari dei beni fossero stati appunto ormai tutti ricostruiti secondo le nuove norme.

In risposta a questa seconda richiesta, altri 610 comuni e 29 province hanno dichiarato di aver completato la ricostruzione degli inventari secondo le nuove norme. Allo stato degli atti, l'obbligo previsto dal sopra citato art. 116 del D.lgs. n. 77 risulta quindi adempiuto, alla fine del 1997, da 906 comuni e da 76 province, pari rispettivamente al 68,32% ed al 76% degli enti in questione (v. tabella 1).

229 comuni e 12 province, pari rispettivamente al 17,27% ed al 12%, non hanno invece affatto risposto alle richieste di questa Sezione (v. tabella 2). E poiché per una risposta affermativa sarebbe bastato alle amministrazioni apporre una semplice croce sul questionario ricevuto, potrebbe forse anche ritenersi che almeno una parte di questi enti abbiano in sostanza preferito evitare di riconoscere ritardi nelle prescritte operazioni. Ma si tratta ovviamente solo di un'ipotesi.

---

[43] V. art. 9 della legge n. 537 del 1993, art. 32 della legge n. 724 del 1994, art. 14 bis della legge n. 86 del 1994 modificato dalla legge n. 662 del 1996, art. 2 della legge n. 549 del 1995, artt. 12 e 17 della legge n. 127 del 1997.

Hanno invece riconosciuto di non aver ancora completato la ricostruzione degli inventari 191 comuni e 12 province, pari rispettivamente al 14,40% ed al 12% (v. tabella 3).

Di questi enti, 54 comuni e 3 province non hanno precisato chiaramente la natura dei beni ancora non inventariati, 31 comuni ed 1 provincia hanno evidenziato ritardi sia per gli immobili che per i mobili, 51 comuni ed 1 provincia risultano inadempienti per gli immobili e 55 comuni e 7 province per i mobili.

Tra gli enti ritardatari, 82 comuni e 2 province si sono poi limitati in sostanza a riconoscere il ritardo, al più sottolineando le difficoltà delle operazioni.

Per gli altri enti, le giustificazioni addotte potrebbero forse anche avere in qualche caso, almeno in astratto, un certo sia pur parziale fondamento.

Così, ad esempio, 2 comuni hanno lamentato il furto del computer utilizzato per gli inventari o un incendio che ha distrutto la pertinente documentazione. 2 comuni ed 1 provincia hanno sottolineato le difficoltà di ripartizione di beni conseguenti alla costituzione di nuovi enti territoriali. 6 comuni e 4 province hanno evidenziato i problemi che derivano dalla necessità di distinguere, per vari edifici scolastici, i beni dell'ente da quelli di altri soggetti.

Una risposta particolare è poi pervenuta da 8 comuni del Trentino Alto Adige, che si sono richiamati alla competenza esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (cfr. art. 1, 3° comma del D.lgs. n. 77 del 1997). Peraltro, è stato anche sottolineato che "esiste un disegno di legge regionale" di recepimento dei principi del nuovo ordinamento contabile degli enti locali.

Altre giustificazioni sembrano invece "ictu oculi" non convincenti.

Così, ad esempio, 3 comuni hanno addotto a propria scusante la mancanza di un nuovo regolamento di contabilità. Ora, è pur vero che per l'art. 72, 8° comma del D.lgs. n. 77 del 1995 "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". Ma risulta anche innegabile che la mancata emanazione del regolamento in questione[44] non può giustificare ritardi nell'adempimento del preciso obbligo di inventariazione comunque stabilito dall'art. 116 dello stesso D.lgs. n. 77.

Similmente, non convince l'osservazione di un comune, che giustifica il suo ritardo con il rinvio dell'applicazione delle norme dell'art. 9 del citato D.lgs. n. 77, sull'ammortamento dei beni[45]. Il calcolo degli ammortamenti da iscrivere "nell'apposito intervento di ciascun servizio" è infatti solo una delle finalità che deve essere soddisfatta da un'attenta e aggiornata compilazione degli inventari (v. sopra).

27 comuni hanno poi addotto a propria giustificazione carenze di personale. È un'affermazione che talora può anche corrispondere alla realtà, e però non esime gli enti dalle pur possibili iniziative: si pensi in particolare a convenzioni con altri comuni.

17 comuni e 2 province giustificano i propri ritardi con la necessità di dotarsi di adeguati strumenti informatici, e in particolare di validi software. Ma si tratta di

---

[44] Come è noto, "il termine per l'aggiornamento dei regolamenti di contabilità di comuni e province ai principi del decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77 e successive modificazioni" è stato in ultimo fissato al 31.10.1997 dall'art. 9 della legge n. 127 del 1997.

[45] Per l'art. 49, 4° comma della legge n. 449 del 1997, che sostituisce il comma 1 dell'art. 117 del D.lgs. n. 77, "l'applicazione delle prescrizioni di cui all'art. 9 decorre dal 1999".

un'esigenza cui amministrazioni più attente avrebbero verosimilmente potuto provvedere in poco tempo.

30 comuni e 2 province risultano poi in attesa dell'espletamento di un incarico di inventariazione affidato a società specializzate o, più raramente, a singoli professionisti. È una giustificazione che convince poco, anche in considerazione delle spese che comunque comportano gli affidamenti in questione. Ancor meno convincente risulta infine l'operato di 16 comuni che al dicembre 1997 risultavano ancora in attesa di...affidare a terzi, con contratto, l'inventariazione dei beni.

6.3 Considerazioni conclusive

Come si è visto, alla fine del 1997 solo per una parte degli enti risultano completate le operazioni di inventariazione, mentre per gli altri risultano ritardi che non possono non destare gravi preoccupazioni.

È infatti evidente, in primo luogo, che ove non siano stati aggiornati gli inventari secondo le disposizioni del D.lgs. n. 77 del 1995, il conto patrimoniale per il 1997 non potrà certo presentare i requisiti previsti dall'art. 72 dello stesso D.lgs. n. 77 e risulterà quindi, in concreto, di ben limitata utilità.

Inoltre, fin quando non saranno ricostruiti gli inventari, non saranno certo possibili compiuti conti economici ai sensi dell'art. 71 ed ammortamenti ai sensi dell'art. 9 del D.lgs.

Infine, i perduranti ritardi inducono a non escludere nemmeno difficoltà amministrative tali da pregiudicare la stessa ordinata e proficua gestione del patrimonio.

Ciò posto, va anche evidenziato che la ricostruzione degli inventari secondo le disposizioni del D.lgs. n. 77 del 1995 costituisce in realtà solo il momento iniziale di un'attività che dovrà necessariamente accompagnare tutta la vita degli enti. Si vuole in sostanza sottolineare che gli inventari formati secondo le nuove disposizioni dovranno poi essere tenuti costantemente aggiornati nelle consistenze e nei valori. Ove ciò non avvenisse, il primo risultato conseguito, spesso con fatica e a volte con l'oneroso ricorso ad aiuti esterni, verrebbe ben presto vanificato, con gravi conseguenze in termini di approssimazione contabile e disfunzioni amministrative.

Tabella n. 1 – Enti che hanno risposto positivamente al questionario

Classe demografica	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	**comuni**	**province**	**totale**
Piemonte	15	27	21	2	1	0	1	67	7	74
Valle D'Aosta	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
Lombardia	38	73	30	6	2	0	1	150	10	160
Liguria	5	8	7	0	1	0	1	22	4	26
Trentino Alto Adige	1	4	0	0	0	0	0	5	0	5
Veneto	26	40	18	1	2	2	0	89	6	95
Friuli Venezia Giulia	5	9	2	1	1	0	0	18	3	21
Emilia Romagna	18	34	15	2	8	1	0	78	9	87
Nord	**108**	**195**	**94**	**12**	**15**	**3**	**3**	**430**	**39**	**469**
Toscana	16	30	18	5	2	0	0	71	8	79
Umbria	1	6	3	0	2	0	0	12	2	14
Abruzzo	3	10	5	0	0	0	0	18	3	21
Marche	6	11	8	1	1	0	0	27	3	30
Lazio	10	13	20	0	1	0	1	45	4	49
Centro	**36**	**70**	**54**	**6**	**6**	**0**	**1**	**173**	**20**	**193**
Molise	1	0	2	0	0	0	0	3	1	4
Campania	11	32	16	5	2	0	0	66	2	68
Puglia	13	38	28	4	1	1	0	85	3	88
Basilicata	2	5	1	0	0	0	0	8	2	10
Calabria	8	17	4	1	1	0	0	31	1	32
Sud	**35**	**92**	**51**	**10**	**4**	**1**	**0**	**193**	**9**	**202**
Sicilia	16	34	36	2	2	1	1	92	7	99
Sardegna	5	10	2	0	1	0	0	18	1	19
Isole	**21**	**44**	**38**	**2**	**3**	**1**	**1**	**110**	**8**	**118**
Totale nazionale	**200**	**401**	**237**	**30**	**28**	**5**	**5**	**906**	**76**	**982**

Tabella n. 2 – Enti che non hanno risposto al questionario

Classe demografica	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	**comuni**	**province**	**totale**
Piemonte	2	3	2	0	0	0	0	7	0	7
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	6	9	9	0	1	0	0	25	0	25
Liguria	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	4	7	3	0	0	0	0	14	0	14
Friuli Venezia Giulia	0	2	0	0	0	0	0	2	0	2
Emilia Romagna	2	3	3	0	0	0	0	8	0	8
Nord	**14**	**25**	**17**	**0**	**1**	**0**	**0**	**57**	**0**	**57**
Toscana	3	7	4	2	0	0	0	16	2	18
Umbria	0	1	2	0	0	0	0	3	0	3
Abruzzo	0	1	6	1	0	0	0	8	1	9
Marche	0	1	2	0	0	0	0	3	0	3
Lazio	1	11	8	0	0	0	0	20	1	21
Centro	**4**	**21**	**22**	**3**	**0**	**0**	**0**	**50**	**4**	**54**
Molise	1	1	1	0	0	0	0	3	1	4
Campania	10	17	17	3	0	0	1	48	3	51
Puglia	2	13	6	0	0	0	0	21	1	22
Basilicata	0	1	0	1	0	0	0	2	0	2
Calabria	4	5	1	0	0	0	0	10	2	12
Sud	**17**	**37**	**25**	**4**	**0**	**0**	**1**	**84**	**7**	**91**
Sicilia	8	14	4	1	0	0	0	27	0	27
Sardegna	2	2	6	0	1	0	0	11	1	12
Isole	**10**	**16**	**10**	**1**	**1**	**0**	**0**	**38**	**1**	**39**
Totale nazionale	**45**	**99**	**74**	**8**	**2**	**0**	**1**	**229**	**12**	**241**

Tabella n. 3 – Enti che hanno risposto negativamente al questionario

Classe demografica	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	**comuni**	**province**	**totale**
Piemonte	0	2	3	0	0	0	0	5	1	6
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	7	12	7	2	0	0	0	28	1	29
Liguria	1	5	0	1	0	0	0	7	0	7
Trentino Alto Adige	1	3	2	1	1	0	0	8	0	8
Veneto	7	13	1	0	0	0	0	21	1	22
Friuli Venezia Giulia	3	4	1	0	0	0	0	8	1	9
Emilia Romagna	1	3	1	1	0	0	0	6	0	6
Nord	**20**	**42**	**15**	**5**	**1**	**0**	**0**	**83**	**4**	**87**
Toscana	0	5	3	0	0	1	0	9	0	9
Umbria	0	2	2	0	0	0	0	4	0	4
Abruzzo	1	0	0	0	1	0	0	2	0	2
Marche	3	3	2	0	0	0	0	8	1	9
Lazio	2	3	3	0	0	0	0	8	0	8
Centro	**6**	**13**	**10**	**0**	**1**	**1**	**0**	**31**	**1**	**32**
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	5	8	11	2	0	0	0	26	0	26
Puglia	5	6	7	0	2	0	0	20	1	21
Basilicata	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4
Calabria	0	3	2	2	0	0	0	7	2	9
Sud	**10**	**21**	**20**	**4**	**2**	**0**	**0**	**57**	**3**	**60**
Sicilia	3	7	2	2	0	0	0	14	2	16
Sardegna	2	2	1	1	0	0	0	6	2	8
Isole	**5**	**9**	**3**	**3**	**0**	**0**	**0**	**20**	**4**	**24**
Totale nazionale	**41**	**85**	**48**	**12**	**4**	**1**	**0**	**191**	**12**	**203**

7 Gestione di servizi pubblici: profili problematici

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la materia dei servizi pubblici locali è in atto all'esame del Parlamento per una sua globale riconsiderazione.

Si è comunque ritenuto opportuno provvedere, in questa sede, ad esaminare, in breve sintesi, alcuni aspetti problematici, relativi alle società di capitali e alle aziende speciali, emersi nella vigente normativa.

7.1 Società di capitali

Come è noto, la legge 127 del 1997, che prevede la possibilità di costituire società a responsabilità limitata - risolvendo passati dubbi dottrinali e giurisprudenziali – ha l'evidente scopo di facilitare i fenomeni di privatizzazione – soprattutto per i piccoli enti – in dipendenza della semplicità delle forme di costituzione e della limitatezza degli apporti di capitali.

Tuttavia, la stessa normativa non risolve il dubbio se sia possibile, anche per le società a responsabilità limitata, una partecipazione minoritaria dell'ente, come invece è espressamente previsto per le società per azioni dall'art. 12 della legge 498 del 1992. Non solo, ma non è stato neppure risolto l'altro dubbio circa l'ambito territoriale in cui il servizio pubblico possa essere svolto dalle società miste nella prospettazione data dall'art. 17, comma 58, della legge n. 127 del 1997 (Bassanini 2). Ancora un altro problema nasce dall'art. 17, comma 51, della medesima legge 127, che consente la trasformazione, con atto unilaterale dell'ente locale, delle aziende speciali in società per azioni, rimanendo lo stesso ente azionista unico per un periodo di tempo non superiore a due anni.

Al riguardo, si osserva che la norma di specie non precisa gli effetti della mancata costituzione della pluralità dei soci dopo decorso il biennio, né se sussista o meno la responsabilità illimitata dell'unico socio nell'ambito dei due anni.

Sarebbe, comunque, opportuno provvedere ad una puntuale disciplina di tali aspetti – invero di non poca rilevanza – evitando, così, possibili contrastanti interpretazioni.

Alle osservazioni sopra formulate, in ordine alla normativa contenuta nella legge 127, occorre aggiungere che il fenomeno di continua proliferazione e frammentazione delle disposizioni interessanti il settore dei servizi pubblici locali si è verificato anche con il collegato alla legge finanziaria per il 1998, che all'art. 43, comma 3, ha rimesso ai regolamenti locali l'individuazione delle prestazioni non rientranti tra i servizi pubblici essenziali, per le quali richiedere contributi a carico dell'utente e l'ammontare degli stessi.

7.2 Le perdite di esercizio delle aziende speciali

7.2.1 Premessa

Il ripiano delle perdite delle aziende municipalizzate da parte dell'ente locale di appartenenza era previsto dall'art. 2, comma 6, del testo unico approvato con R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, il quale stabiliva che alle perdite stesse si doveva in primo luogo far fronte col fondo di riserva "ed, in caso di insufficienza, con appositi stanziamenti nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale".

La nuova normativa dettata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, per le aziende speciali porta ad escludere che il comune sia ancora tenuto a ripianare le eventuali perdite delle aziende.

L'art. 23, al comma 4, prevede, infatti,che le aziende hanno "l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti" e, al comma 6, che il comune deve provvedere "alla copertura degli eventuali costi sociali".

È stato, al riguardo, osservato che la differenza tra l'antico principio del ripiano delle perdite ed il nuovo principio della copertura dei costi sociali consiste nel fatto che con l'antico principio l'ente locale erogava *ex post* quanto l'azienda aveva speso in *deficit*; con il nuovo esso, invece, predetermina *ex ante* il fabbisogno finanziario necessario perché l'azienda realizzi specifiche finalità sociali, facendo propri i costi relativi.

L'intento manifestato dal legislatore con le norme in questione è, d'altra parte, piuttosto chiaro: con esse si è, invero, voluto affrancare le aziende dalle gestioni in perdita con meccanismi – equilibrio dei costi con i ricavi, copertura dei costi sociali, trasferimenti (anche regionali e statali: art. 54, commi 7 e 8, legge n. 142 del 1990) – idonei a garantire il "pareggio del bilancio".

Ciò almeno tendenzialmente, perché è del pari evidente che la mancata erogazione dei trasferimenti, la mancata copertura dei costi sociali, uno squilibrio (imprevisto) tra i costi e i ricavi, possono determinare perdite a carico delle aziende, alle quali si dovrà pur far fronte.

Lo strumento a tal fine utilizzabile è, innanzitutto come in precedenza, il fondo di riserva, al quale, ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, dev'essere, infatti, prioritariamente destinato l'utile di esercizio.

In caso di insufficienza di detto fondo non è, invece, più possibile, com'era nel previgente sistema, fare ricorso, per le ragioni innanzi illustrate, all'intervento ripianatore dell'ente locale. Ci si è allora chiesti se la copertura delle perdite possa avvenire applicando, in via analogica, la normativa civilistica e, in particolare, quella in proposito dettata per le società di capitali. Questo sul presupposto del vuoto legislativo venutosi a creare a seguito dell'abrogazione, sia pure implicita, dell'art. 2, comma 6, del testo unico n. 2578 del 1925.

7.2.2 Aziende speciali e società di capitali

La dottrina ha, già da tempo, rilevato che gli enti pubblici gestori di impresa risentono della "forza espansiva" del diritto della società.

È indubbio che il detto fenomeno "espansivo" ha, ancorché attraverso fasi successive, interessato anche le aziende speciali.

I primi significativi segnali in tal senso si erano avuti con il D.P.R. n. 902 del 1986 per quanto riguarda le aziende municipalizzate.

La soppressione della contabilità finanziaria e la sua sostituzione con quella economica ha determinato, intanto, una completa "riconversione" del bilancio preventivo, che da mero mezzo di autorizzazione di spesa è divenuto strumento di programmazione economico-finanziaria dell'azienda (budget). L'introduzione, poi, nell'ordinamento delle aziende del piano programma e del bilancio pluriennale di previsione (risalente, in verità a epoca antecedente all'emanazione del D.P.R. n. 902 del 1986, ma che quest'ultimo ha compiutamente disciplinato) ha completato il sistema di indirizzo preventivo dell'attività aziendale secondo schemi comunemente utilizzati anche dalle società o, per lo meno, da quelle di medie e grandi dimensioni.

La convergenza della disciplina delle aziende verso il diritto delle società si manifesta, ulteriormente, imponendo loro di tenere gli stessi (o quasi) libri obbligatori previsti per le società (art. 2421 codice civile) e prescrivendo ad esse di osservare in materia quanto stabilito dagli artt. 2214 e seguenti del codice civile (art. 50 D.P.R. n. 902 del 1986).

Anche il controllo cosiddetto "interno" delle aziende è attribuito ad un organo che può essere assimilato, ancorché venga mantenuta la tradizionale denominazione di collegio dei revisori dei conti, per la composizione (soprattutto dopo l'entrata in vigore dell'art. 12 bis del D.L. n. 8 del 1993 convertito dalla legge n. 68 del 1993) e ancor più per compiti e poteri, al collegio sindacale delle società.

La seconda fase del fenomeno espansivo di cui si è detto si realizza attraverso la legge n. 142 e con la successiva emanazione di norme attuative dei principi da essa espressi.

Vi sono, in primo luogo, "aggiustamenti" formali, ma non per questo trascurabili, rappresentando pur essi indici non equivoci del fenomeno suddetto.

Così la commissione amministratrice e il regolamento speciale assumono denominazioni, rispettivamente consiglio di amministrazione e statuto, che richiamano immediatamente e direttamente quelle, analoghe, utilizzate per le società.

Più significative sono, come ovvio, le innovazioni che hanno portato a riconoscere alle aziende speciali l'autonomia imprenditoriale e la personalità giuridica. Sotto il profilo della capacità si ha, così, la piena equiparazione tra aziende speciali e società.

I riflessi che ciò determina si avvertono subito sul regime dei beni che costituiscono il capitale di dotazione delle aziende e perciò sulla stessa titolarità del detto capitale. È noto che uno, se non il principale, degli effetti che di regola derivano dall'attribuzione della personalità giuridica è autonomia patrimoniale perfetta, vale a dire la capacità dell'ente di rispondere con il suo patrimonio delle obbligazioni contratte. Le aziende "non trasformate", cioè prive di personalità giuridica, non erano dotate di autonomia patrimoniale perfetta.

Innanzitutto, per delle obbligazioni contratte dalle aziende era, come visto, tenuto a rispondere, sia pure in via sussidiaria, anche il comune. L'autonomia patrimoniale delle aziende prive di personalità giuridica era "imperfetta" anche perché esse avevano la disponibilità, ma non la titolarità dei beni ad esse assegnati dal comune.

La legge n. 142 ha modificato tale stato di cose.

La limitazione dell'intervento dell'ente locale alla sola "copertura" degli eventuali "costi sociali" porta, infatti, ad escludere, come in precedenza detto, che lo stesso ente locale sia, altresì, tenuto a coprire le perdite e quindi a considerare implicitamente abrogato il citato comma 6 dell'art. 2 del testo unico n. 2578.

L'attribuzione alle aziende speciali della personalità giuridica ha, inoltre, determinato, la possibilità, come anche si desume dall'art. 13 bis del D.L. n. 6 del 1991, convertito nella legge n. 80 del 1991, che il trasferimento dei beni mobili del comune all'azienda avvenga a titolo di proprietà. Dal momento in cui avverrà il trasferimento dei beni mobili ed immobili a titolo di proprietà può quindi dirsi che l'azienda acquisirà l'autonomia patrimoniale perfetta e sarà pertanto tenuta a rispondere delle obbligazioni contratte esclusivamente con il suo patrimonio, non diversamente da quanto dispone, per

le società per azioni, l'art. 2325 del codice civile e, per la società a responsabilità limitata, l'art. 2472 dello stesso codice.

Resta, però, da verificare se, per colmare la lacuna prodottasi nell'ordinamento delle aziende speciali a seguito dell'abrogazione (implicita) dell'art. 2, comma 6, testo unico n. 2578 sia effettivamente possibile applicare il diritto delle società e, in particolare, attesa la fattispecie in esame, le norme che disciplinano il regime delle perdite.

Proprio una delle più significative estensioni del diritto delle società all'ordinamento delle aziende speciali, e cioè l'obbligo di quest'ultime di adottare il bilancio di esercizio, porta a non escludere che anche alle aziende, come alle società, sia consentito, a termine dell'art. 2446 c.c., di riportare a nuovo la perdita.

La *ratio* di tale norma va individuata nella necessità di adeguare il capitale sociale al valore del patrimonio, diminuito per effetto del negativo andamento della gestione aziendale.

Attesa la indicata *ratio*, non sembra possa esservi motivo per non sottenderla anche al regime delle aziende speciali, considerata la funzione che ormai ha assunto il capitale di dotazione ad esse conferito.

7.2.3 La responsabilità patrimoniale esclusiva dell'azienda e l'art. 37 del D.lgs 25/02/1995 n. 77

La legge n. 142 ha assunto in via generale questo schema: per evitare la creazione di un organismo di tipo imprenditoriale destinato ad operare in condizioni non adatte e non appropriate (e dunque destinato all'insuccesso), ha previsto l'obbligo del pareggio del bilancio ma soprattutto l'obbligo, a carico dell'ente locale, di copertura dei "costi sociali" (art. 23), cioè di quelli dovuti a fattori esterni al mercato.

Peraltro, come segnalato, la previsione dei costi sociali in tanto non confligge con l'imprenditorialità dell'azienda in quanto detti costi siano determinati in via preventiva e non successiva.

Il sistema, come si vede , è ben diverso rispetto all'art. 2, comma 6, del testo unico n. 2578 del 1925: la previsione sui costi sociali non solo non è traducibile in un ripiano delle perdite ma deve essere letta come volta a confermare, nel contesto dato (di una attività costituente pubblico servizio), una condizione di imprenditorialità possibile.

Nei limiti di quanto fin qui ricordato, risulterebbe confermato che non vi è una responsabilità patrimoniale dell'ente di pertinenza.

Naturalmente, non si può giungere fino al punto di individuare un divieto assoluto per l'ente locale di assumersi le perdite.

Questa possibilità (che del resto corrisponde ad una situazione ricorrente anche nel diritto comune) rimane ma come eventualità speciale, da valutare di volta in volta esclusivamente in relazione a ragioni di interesse pubblico, senza condizioni derivanti sia dalle pur legittime pretese degli aventi diritto verso l'azienda.

Questi hanno sí dei diritti, ma, appunto, nei confronti dell'azienda e non dell'ente locale di pertinenza: ciò sanno (o possono) sapere prima di entrare in rapporto con l'azienda, e dunque di niente potranno lamentarsi nei confronti del potere pubblico.

Peraltro, e ad ulteriore precisazione, bisogna dire che se non vi è un divieto (in assoluto) di ripiano delle perdite di gestione si dovrebbe però desumere un divieto

di previsioni (statutarie o altro) le quali configurino una sostanziale automaticità dei ripiani.

Disposizioni del genere dovrebbero essere ritenute illegittime per violazione dell'art. 23 della legge n. 142.

Questo il modello desumibile da tale legge. Ma non vi è solo la legge 142. Vi è anche la normativa sulla finanza e contabilità degli enti locali, che potrebbe essere intesa in senso in qualche misura contrastante con l'esclusività della responsabilità patrimoniale in capo all'azienda.

L'art. 37 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n.77, afferma che gli enti locali "riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da" (fra l'altro) copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed il disavanzo derivi da fatti di gestione".

La norma potrebbe essere interpretata – almeno ad una prima lettura – come presupponente un'automatica estensione della responsabilità patrimoniale dell'azienda dell'ente di pertinenza.

Però, a ben vedere, è il testo stesso della disposizione a resistere ad un'idea del genere. La norma si limita a rinviare all'esistenza di altre eventuali disposizioni e si preoccupa di disciplinare tali ipotesi ove ricorrano. Dunque non può essere considerata come la fonte degli obblighi di ripiano; è solo una norma che presuppone che tali obblighi possano esserci. Anzi, da questo punto di vista, proprio il rinvio ad un presupposto individuato in termini di eventualità smentisce l'esistenza di un generale principio concernente l'estensione della responsabilità.

Si può invece dire che questa norma presuppone la legittimità di una disciplina aziendale che preventivamente contempli l'ipotesi che l'ente locale possa intervenire a ripiano. Ma norme di questo tipo possono risultare legittime ad una condizione: non dovranno contenere discipline tali da creare aspettative su una sostanziale automatica decisione di ripiano ma, al contrario, dovranno essere volte a sottolineare e garantire la straordinarietà di una decisione del genere, mediante precisazione di particolari procedure, di interventi e relazioni di esperti esterni e di conclusive valutazioni dell'ente sulla convenienza dell'operazione e di quanto altro al riguardo possa essere utile.

8 Rapporti tra enti locali e regioni nella legislazione statale e regionale

8.1 Il quadro costituzionale

La Costituzione dichiara all'art. 5 che la "Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali" adeguando "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"; precisando poi, all'art. 114, che "la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"; aggiungendo infine, all'art. 115, che "le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione".

La distinzione fra le regioni ed i minori enti territoriali non costituzionalmente garantiti nella loro struttura e nella loro attribuzione, bensì soltanto costituzionalmente postulati nella loro esistenza, risulta non già qualitativa, bensì quantitativa, e si concreta, oltre che nella minore autotutela dell'autogoverno di questi ultimi, in molteplici diversità di diritto positivo, concernenti la più estesa e, rispettivamente, la più ridotta entità delle pubbliche funzioni loro attribuite. Giacché, essenzialmente: mentre le funzioni conferite alle regioni sogliono essere non solo materialmente esecutive, ma anche e particolarmente legislative formali (autonomia), le funzioni, invece, conferite agli enti territoriali minori sono prevalentemente esecutive (autarchia), ed anche quando risultano eccezionalmente normative, sono allora di semplice natura regolamentare.

La VIII disp. fin. della Costituzione ha ritenuto l'assetto ed i compiti degli enti territoriali minori, province e comuni, bisognevole di revisione, ma ha accompagnato tale previsione con la disposizione per cui i compiti amministrativi, fino ad allora attribuiti dalle leggi alle province e comuni nelle materie che ai sensi dell'art. 117 Cost. sono di spettanza regionale, debbano essere, intanto, conservati a quegli enti.

L'art. 118, 1° comma, dispone, poi, che nelle stesse materie indicate nell'art. 117 le leggi statali possono attribuire alle province e ai comuni compiti amministrativi, sempre che siano di interesse esclusivamente locale.

La disposizione comporta, unitamente a quella del 3° comma del medesimo articolo, che le funzioni amministrative regionali debbono essere normalmente esercitate delegandole alle province, ai comuni e ad altri enti locali.

8.2 Le prime esperienze attuative fino alla legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990

È notorio quanto incerto e tormentato sia stato lo sviluppo dei rapporti regioni - enti locali e come questi rapporti stentino a trovare un assetto in qualche misura appagante per gli uni e gli altri soggetti di autonomia.

Ed è altrettanto noto come sia lo stesso disegno costituzionale di questi rapporti ad essere tutt'altro che univoco, attraversato com'è da un'incertezza fra ordinamento nazionale ed ordinamento regionale delle autonomie locali, fra la prospettiva di una regione posta accanto, ma al di fuori del rapporto Stato ed enti locali ed una regione posta fra Stato ed enti locali, all'interno invece di tale rapporto.

Sicché, non può stupire che il successivo sviluppo abbia fatto emergere questa stessa ambivalenza: per un verso, il doppio binario dei rapporti degli enti locali con lo Stato da una parte e con la regione dall'altra e, per contro, i tentativi, fin dai primordi attuativi delle regioni, di una razionalizzazione del modello che doveva far perno sulla

regione come momento di snodo fra Stato ed enti locali, come ente cioè il cui ruolo precipuo nei confronti degli enti locali si doveva caratterizzare in compiti di coordinamento.

La regione doveva inserirsi fra Stato ed enti locali e realizzare, da un lato, l'articolazione politico - funzionale dei poteri statali e, dall'altro, contribuire alla ricomposizione dei poteri locali - specie attraverso la delega di funzioni - limitando il proprio potere di amministrazione attiva ad un'azione di programmazione e di indirizzo.

Questa, che è anche l'impostazione propria degli statuti regionali, non manca di essere accolta nei primissimi anni Settanta anche in leggi nazionali. Esemplare resta al riguardo la legge sulle comunità montane n. 1102 del 1971.

Ma, nella successiva esperienza regionale, ben difficilmente si può ravvisare una prevalente attuazione di quel ruolo della regione quale momento di snodo fra Stato ed enti locali.

D'altro canto è parso che il modo stesso di configurarsi ed organizzarsi delle regioni venisse talora a minare più che promuovere la crescita delle autonomie locali e che le autonomie locali dovessero garantirsi quasi più nei confronti della regione che dello Stato. Ciò ha contribuito quasi a favorire la ripresa e lo sviluppo dei rapporti fra Stato ed enti locali.

Tutta l'esperienza del sistema regionale di questi anni è parsa così sempre marcata da quel doppio binario istituzionale che si regge su due serie di rapporti diversamente modellati e contrapposti, comunque non coordinati: quelli Stato - regione - enti locali e quello Stato ed enti locali.

Appare utile, a questo punto, ricordare i fatti, prescindendo dalle regioni a statuto speciale.

La riforma regionale in realtà è stata una riforma monca e sfasata da quella delle autonomie locali, una riforma proprio per questo fuorviante nel dare l'impressione che la regione fosse divenuta pienamente e definitivamente titolare di un insieme di funzioni, quelle individuate soprattutto dagli undici decreti del 1972 e dal n. 616 del 1977, che in realtà non devono considerarsi, in larga misura, funzioni regionali.

Se, infatti, si fossero attuate contestualmente la riforma regionale e quella delle autonomie locali sicuramente una gran parte del contenuto del decreto n. 616 non si sarebbe tradotta in un'attribuzione di funzioni alle regioni, ma all'identificazione di funzioni direttamente riconosciute agli enti locali.

In realtà ciò non è avvenuto, nonostante la legge delega n. 382 del 1975 in qualche modo avesse indicato una strada diversa: si sarebbe dovuto, infatti, identificare per settori organici le funzioni locali dei comuni, delle province e delle comunità montane; e solo conseguentemente, in un certo senso, si sarebbe dovuto ricostruire il sistema organico delle funzioni regionali.

Nell'attuazione di questa legge, la Commissione Giannini, metodologicamente decise di prescindere da questo criterio, poiché, non essendo ancora stato riformato l'ordinamento degli enti locali, si ritenne impossibile immaginare di attribuire ad essi delle ulteriori consistenti funzioni, di fatto verosimilmente ingestibili.

In realtà il decreto n. 616 ha poi attribuito qualche funzione direttamente ad enti locali, soprattutto ai comuni, anche per non pregiudicare del tutto l'immagine del decreto legislativo, ma nella sostanza l'attuazione coerente della legge n. 382 del 1975 non si è avuta.

In realtà, si sono parcheggiate al livello regionale delle funzioni che si devono considerare proprie degli enti locali, in attesa di una riallocazione delle stesse agli enti locali più appropriati. Questa riallocazione non è avvenuta, almeno fino agli enunciati di principio della legge n. 142 del 1990.

8.3 La legge di riforma 8 giugno 1990 n. 142, l'art. 3. Identificazione delle funzioni locali e regole sull'organizzazione dell'esercizio delle funzioni locali

L'assetto delle funzioni locali, la distribuzione delle attribuzioni ad esse relative e gli adempimenti che i diversi soggetti coinvolti possono, debbono, non devono assumere in materia, s'impernia intorno al testo dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 di cui il comma 1 rappresenta quasi una riscrittura dell'art. 118 della Costituzione, della regola, cioè, che la stessa Carta dà sulle modalità d'esercizio delle funzioni amministrative della regione.

Nel testo costituzionale si diceva che la regione avrebbe normalmente esercitato le sue funzioni tramite la delega e/o l'avvalimento. Ora il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale è l'ipotesi centrale ed unica.

Al primo comma dell'art. 3 si salda poi il terzo, che a sua volta si collega alle numerose disposizioni della legge n. 142 del 1990 nelle quali alle regioni è affidato il compito di modulare l'assetto dell'amministrazione locale. Questa previsione è stata messa in collegamento con l'abbandono del principio di uniformità ed il riconoscimento delle differenziazioni come carattere proprio e peculiare della realtà comunale e provinciale italiana.

Quello che la norma dice è che l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale deve avvenire attraverso comune e provincia: di quest'esercizio, alla regione spetta l'organizzazione.

Il secondo comma dell'art. 3 detta poi le regole dell'esercizio di questo potere; in primo luogo si tratta di rispettare l'identificazione delle materie, degli interessi che la legge stessa propone; si richiama, poi, la necessità di conformarsi ai principi generali stabiliti dalla legge stessa.

Le funzioni amministrative del sistema locale non sono state, quindi, affidate alla completa disponibilità della regione; ad essa è affidata solo "l'organizzazione dell'esercizio".

Infatti l'art. 5, comma 2, ricorda che "i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano altresì secondo le leggi statali o regionali funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalle regioni".

Ciò che va sottolineato è che mentre nel disegno costituzionale originario, ed in particolare negli artt. 117 e 118, la distribuzione delle attribuzioni tra gli enti territoriali seguiva un criterio per materie, per effetto di ciò che si è verificato nella vita politica, economica e sociale, prima che nelle enunciazioni normative, le materie sono diventate di tutti e sulle singole materie sono state individuate funzioni diverse, intestate a soggetti diversi.

Così possiamo dire che esistono funzioni di indirizzo, di finanziamento e di controllo, che spettano allo Stato; esistono funzioni di organizzazione ed articolazione territoriale, che spettano alla regione, esistono funzioni di esercizio, gestione e concreta realizzazione di risultati pratici corrispondenti al soddisfacimento di diritti ed interessi individuali e collettivi, che spettano a comuni e provincia.

Questo sembra essere il modello della legge n. 142 del 1990.

Occorre ora ricercare le regole che disegnino la posizione reciproca di regioni da un lato, comuni e province dall'altro.

Occorre innanzitutto partire dal fatto che tanto le une quanto gli altri godono di autonomia costituzionale garantita o postulata, pur se in maniera e misura diversa.

Occorre poi stabilire cosa sia quell'"Organizzazione dell'esercizio delle funzioni" che è rimessa alla determinazione del legislatore regionale e cosa invece sia la "determinazione di funzioni" operata dalla legge n. 142 in attuazione dell'art. 128 Cost.

In ciò è di ausilio la giurisprudenza costituzionale:

a) Corte Cost. 5 maggio 1988, n. 518
È da considerare una forma di organizzazione dell'esercizio delle funzioni e comunque costituisce esercizio del potere normativo regionale che non lede le autonomie locali, lo spostamento della competenza in tema di espropriazione dal comune ad un consorzio del quale il primo faccia parte.

b) Corte Cost. 27 aprile 1988, n. 499
Non comporta diminuzione delle attribuzioni locali, ma costituisce disciplina del modo di esercizio delle stesse la disposizione che impone ai comuni l'adozione di una variante urbanistica quando gli stessi vengono a conoscenza di giacimenti di cave e torbiere.

c) Corte Cost. 11 febbraio 1991, n. 173
Costituisce una vera sottrazione di funzioni agli enti locali una disciplina urbanistica che sottragga ai comuni un potere loro precedentemente intestato ovvero (Corte cost. 4 aprile 1990 n. 157) una disciplina procedimentale che, seppure in presenza di particolari condizioni, trasferisce il potere di provvedere dal comune alla regione, come era stato stabilito nel tentativo di accelerare l'approntamento delle opere pubbliche in occasione dei campionati mondiali di calcio.

d) Corte Cost. 19 ottobre 1992, n. 393.
La legge statale ben può introdurre una nuova figura di piano urbanistico senza violare le attribuzioni regionali in materia ed il loro collegamento con quelle degli enti locali, ma non può imporre alle regioni criteri per determinare la priorità tra i comuni ai quali assegnare finanziamenti per l'edilizia residenziale in maniera che contrasti con il principio di uguaglianza.

Pur nella diversità dei problemi e dei casi di volta in volta affrontati e risolti questa giurisprudenza si lascia ricondurre ad una linea costante: la posizione reciproca di regioni, province e comuni si ricostruisce alla stregua di ruoli diversi nell'esercizio delle funzioni loro spettanti nelle materie dell'amministrazione locale.

La legge n. 142, in definitiva, ed in questo senso sembra potersi leggere anche la sentenza della Corte costituzionale n. 343 del 15 luglio 1991, non ha direttamente attribuito funzioni agli enti del sistema amministrativo locale, e neppure ha operato alcun trasferimento di funzioni da altri soggetti che al momento della sua entrata in vigore ne fossero titolari, ma si è invece limitata a compiere un'operazione preliminare, delimitando,

cioè, degli ambiti di materie nei quali altre e diverse fonti (statali e regionali, in base al riparto di competenza) definiranno in concreto le funzioni.

Il sistema, poi, è previsto come essenzialmente caratterizzato dalla programmazione, intesa come fissazione di obbiettivi concordati democraticamente e realizzata con gli strumenti a disposizione dei diversi enti territoriali (legge regionale, regolamenti, accordi di programma, atti amministrativi).

8.4 La legislazione regionale di attuazione della legge n. 142/1990 in materia di rapporti regione - enti locali

La legislazione esaminata, senza pretesa di completezza, copre l'arco temporale 1990-1997.

Sono state selezionate le leggi regionali che attuano principi o disposizioni fondamentali della legge di riforma incidenti direttamente sui rapporti regione - enti locali (funzioni, forme di collaborazione, procedure di programmazione).

Riassuntivamente può affermarsi, tranne qualche eccezione:

a) un modesto impegno attuativo;

b) i tratti di continuità con il passato possono essere considerati senz'altro prevalenti rispetto ad una trasformazione nel senso di realizzare quell'efficiente sistema locale, di tipo collaborativo - cooperativo, pur delineato dalla riforma nelle sue linee di principio;

c) soltanto alcune leggi rappresentano interventi rilevanti; non si è avuto, quindi, alcun generale processo di riassetto delle funzioni amministrative locali;

d) non sono emerse evidenti tendenze all'accentramento regionale, come da qualche parte si era temuto.

Si riportano, di seguito, alcune leggi regionali, ritenute di particolare rilevanza:

l.r. Marche 5 agosto 1992, n. 34 - tale legge instaura un sistema integrato di pianificazione territoriale attraverso un piano paesistico ambientale regionale, un piano di inquadramento regionale e piani provinciali di coordinamento dei piani regolatori generali dei comuni, attribuisce alle province funzioni amministrative in materia di urbanistica ed ai comuni quelle di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.

Delega numerose funzioni regionali, prevede conferenze di comitati di diverso livello.

Sul medesimo piano, in termini di impegno attuativo, nella materia dell'assistenza sociale, si ricorda la l.r. Toscana 2 settembre 1992, n. 42. È interessante notare che le procedure previste da questa legge tendono ad articolare dal basso le attività amministrative: sono i comuni che redigono consuntivi, programmi e proposte che sono raccolti in sede provinciale mediante conferenze programmatiche. Il tutto viene poi raccolto ed elaborato dalla regione ai fini consuntivi generali e di predisposizione del PRAS (piano regionale di assistenza sociale).

Sullo stesso piano la l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, che disciplina l'esercizio dell'attività venatoria e detta norme sulla tutela ambientale e la protezione della fauna selvatica.

Sulla stessa linea sono ancora:

l.r. Emilia Romagna 22 novembre 1993, n. 11 (fauna, ittica e pesca); l.r. Umbria 17 aprile 1991, n. 6 (urbanistica e beni ambientali); l.r. Liguria 21 agosto 1921, n. 20 (bellezze

naturali); l.r. Lombardia 1 luglio 1993, n. 21 (smaltimento rifiuti); l.r. Piemonte 17 novembre 1993, n. 48 (acque di scarico).

Tra le leggi osservate, una certa cura hanno ricevuto alcuni strumenti di raccordo e coordinamento tra livelli istituzionali attraverso comitati di coordinamento, conferenze programmatiche, conferenze di servizi.

In materia di procedure di programmazione sono state individuate cinque leggi di attuazione:

1- l.r. Toscana 9 giugno 1992, n. 26;
2- l.r. Marche 5 settembre 1992, n. 46;
3- l.r. Basilicata 31 agosto 1993, n. 47;
4- l.r. Lombardia 5 aprile 1994, n. 18;
5- l.r. Lombardia 14 dicembre 1991, n. 33.

Fra queste ultime cinque leggi la più innovativa è sicuramente la l.r. Marche n. 46 del 1992.

Essa oltre a disciplinare le procedure e le forme di partecipazione per la formazione degli atti di programmazione, definisce "i modi e le forme del concorso regionale al finanziamento degli enti locali." istituisce la "conferenza regionale delle autonomie" per assicurare il concorso e la collaborazione degli enti locali e della regione alla formazione e attuazione degli strumenti di programmazione.

Di maggior spessore, quanto meno per le enunciazioni, possono poi considerarsi le seguenti quattro leggi regionali, in quanto affrontano un generale processo di riassetto delle funzioni amministrative locali:

- l.r. Toscana 19 luglio 1995, n. 77;
- l.r. Basilicata 28 marzo 1996, n. 7;
- l.r. Lazio 5 marzo 1997, n. 4;
- l.r. Veneto 3 giugno 1997, n. 20.

Esse si proclamano ispirate, oltre che alla legge di riforma n. 142 del 1990, alla Carta europea dell'autonomia locale, con particolare riguardo al principio di sussidiarietà.

Enunciano, con forza, che la regione esercita essenzialmente funzioni di programmazione, di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento e le altre sole funzioni amministrative corrispondenti e specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge.

Costituiscono, con varia denominazione, una conferenza permanente regione - autonomie locali quale strumento di razionalizzazione e coordinamento del rapporto di collaborazione con i comuni, le province e gli altri enti locali.

La citata l.r. Lazio n. 4 del 1997, procedendo oltre le enunciazioni e i meri impegni programmatici di riallocazione di funzioni, disciplina il trasferimento di risorse finanziarie, patrimoniali e professionali; provvede al trasferimento, delega e sub-delega di numerosissime funzioni amministrative alle province, ai comuni e alle comunità montane; istituisce la conferenza metropolitana al fine di dare attuazione alle disposizioni del Capo VI della legge n. 142 del 1990.

8.5 La legge delega 15 marzo 1997, n. 59 e la legge 15 maggio 1997, n. 127

La legge 59 del 1997 è una legge delega. Per poterne apprezzare e valutare interamente la portata bisogna integrarne l'esame con i decreti legislativi emanati dal Governo. I termini fissati dalla legge n. 59, nel frattempo posposti dalla legge

127 del 1997, oscillano fra il 31 marzo ed il 31 luglio del 1998. Tuttavia già in base all'esame della legge delega, soprattutto se congiunto all'esame della "Bassanini bis", che le è complementare in molte parti, si può delineare il disegno generale della riforma e, conseguentemente, la nuova strutturazione della pubblica amministrazione fra Stato ed altri enti, in attesa delle riforme costituzionali.

La legge 59 del 1997 è stata presentata come quella che avrebbe realizzato il c.d. "federalismo amministrativo", inteso questo come la massima concessione di autonomia da parte dello Stato in favore di regioni, province e comuni, che sia attuabile con legge ordinaria, senza modifiche alla Costituzione. Essa sostanzialmente attua, in favore delle regioni e degli enti locali un decentramento amministrativo autarchico, con trasferimento e delega di poteri statali nel solco indicato dagli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, che vengono infatti citati nell'art. 1 della stessa legge n. 59. Non dunque una riforma dello Stato in senso federale, ma un'attuazione del dettato costituzionale quanto più possibile ampia, sorretta da un'interpretazione estensiva delle norme costituzionali in materia di autonomie locali.

Con la legge n. 59, la regola per la quale agli enti minori spettavano le competenze loro riservate dalla legge, è capovolta. Il principio è semplice: adesso è allo Stato che spettano soltanto le materie che la legge gli riserva, tutte le altre spettano alle regioni ed agli enti locali.

L'articolo 1 della legge 59 del 1997, infatti, stabilisce che con i decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare, devono essere trasferite alle regioni ed agli enti locali:

a) tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità;

b) tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori, anche se esse vengono attualmente esercitate da organi o amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Per converso restano allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree definite del territorio nazionale. Materie tassativamente elencate nel testo della legge.

Le "camere di compensazione" dei diversi interessi in gioco e, potenzialmente, in conflitto, sono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Il principio guida nella ripartizione delle diverse materie è il c.d. principio di sussidiarietà. Esso è un principio di ripartizione delle competenze fra enti originari ed enti associati di rango superiore, di derivazione comunitaria, in base al quale l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere sulle autorità maggiormente vicine ai cittadini, mentre l'autorità sovrastante, potrà intervenire soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possono essere perseguiti in modo soddisfacente dalle prime.

L'art. 4, comma 3, della legge 59 del 1997 ne fornisce una definizione: nei confronti delle regioni e degli enti locali lo Stato, come l'Unione europea nei confronti degli stati membri, deve trattenere a sé soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere attribuite agli enti minori in quanto incompatibili con le dimensioni degli stessi.

Per il principio di sussidiarietà, la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative dev'essere attribuita, in ordine gerarchico inverso, innanzitutto ai comuni, quindi alle province e alle comunità montane, poi alle regioni ed infine allo Stato, il quale da ultimo, a sua volta, cede all'Unione europea in sede di legislazione comunitaria le sole funzioni che non possono che essere svolte in ambito continentale.

L'art. 4, comma 1 della legge 59 del 1997, prevede, poi, che oltre alle funzioni trasferite dallo Stato, verranno altresì conferite a comuni e province ulteriori funzioni da parte delle regioni. Prescrive, infatti, la predetta norma che le regioni dovranno trasferire agli enti locali sub-regionali tutte le funzioni amministrative nell'ambito delle materie legislative elencate dall'articolo 117 della Costituzione, le quali non richiedono un unitario esercizio a livello regionale. Dunque, non solo lo Stato centrale, ma anche le amministrazioni regionali subiscono una riduzione delle proprie competenze direttamente esecutive a vantaggio delle funzioni di programmazione e coordinamento. Ciò che, peraltro, è perfettamente in linea con l'originario dettato costituzionale (art. 118), nei fatti però disatteso.

Già con la legge 142 del 1990, il legislatore affidava alle regioni il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso comuni e province (art. 3). A questo fine le regioni avrebbero dovuto individuare gli interessi da ritenersi prevalentemente comunali e provinciali, in rapporto alle caratteristiche di popolazione e territorio, nell'ambito delle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione.

Quindi sulla base di tale preventiva individuazione si sarebbero dovute determinare le funzioni amministrative da delegare agli enti locali. La norma, però, come abbiamo visto, è rimasta in buona parte inattuata. Adesso, il legislatore della legge 59 del 1997 introduce un nuovo meccanismo che, ancora più incisivo del precedente, comporta per le regioni non soltanto la delega bensì anche il trasferimento delle funzioni di rilievo locale secondo i dettami del principio di sussidiarietà. E, a garanzia della sua applicazione effettiva, delinea un sistema automatico di attuazione dei conferimenti fra regioni ed enti locali.

Infatti l'art. 4, comma 5, prevede che ciascuna regione adotti una legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali, anche ai sensi dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990, entro il termine tassativo di sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi delegati. Decorso inutilmente tale termine, il Governo è delegato a provvedere con propri decreti legislativi, sentite le regioni inadempienti. Siffatti decreti governativi, peraltro, restano in vigore fino al momento in cui le regioni provvederanno ad emanare le apposite leggi regionali. Le leggi regionali individueranno ed elencheranno le funzioni che rimarranno di competenza delle amministrazioni regionali, come la legge n. 59 ha fatto per lo Stato.

Da quanto detto consegue che l'art. 3 della legge n. 142 del 1990, piuttosto che essere abrogato o sostituito, viene integrato e rafforzato dalla legge n. 59 del 1997, che affianca alla delega di funzioni amministrative anche il trasferimento delle stesse, ispirati l'una e l'altro al principio di sussidiarietà.

Al conferimento, poi, le regioni dovranno provvedere "sentite le rappresentanze degli enti locali" (art. 4, comma 1). L'art. 4, comma 3, della legge 59 del 1997 individua poi una serie di principi cui dovrà ispirarsi l'attività legislativa delegata. Fra questi, il

principio di "cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali" comporta l'esigenza di un generale ridisegno dei rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

L'art. 3 lett. c della legge 59 del 1997 stabilisce che i decreti legislativi di conferimento delle funzioni alle regioni ed agli enti locali dovranno, fra l'altro, individuare le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, regioni e tra diversi livelli di governo e di amministrazione.

A questo fine, i decreti delegati potranno stabilire la modificazione o la nuova costituzione di forme di cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali, e dovranno prevedere la presenza e l'intervento di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture deputate all'esercizio delle funzioni di raccordo, di indirizzo, coordinamento e controllo. La norma sembra fare riferimento alle Conferenze permanenti Stato-Regione e Stato-Città.

Anche altre disposizioni della legge 59 del 1997 fanno più diretto ed esplicito riferimento alle Conferenze permanenti sopra citate. In particolare l'art. 9 ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regione, "unificandole per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali".

La delega di cui all'art. 9 della legge 59 del 1997 è stata esercitata con l'adozione del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, intitolato "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali".

Con questo decreto il Governo ha provveduto al potenziamento della Conferenza Stato-Regioni, alla riorganizzazione e attribuzione di nuove competenze alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed all'istituzione della Conferenza unificata fra le prime due come richiesto dalla legge delega.

Per la trattazione dei rapporti regione-enti locali appare di rilievo la decisiva riduzione dei controlli regionali di legittimità sull'attività degli enti locali che, come noto, sono affidati ai comitati regionali di controllo.

Già la legge 142 del 1990 e il D.Lgs. 40/1993 avevano abolito il controllo di merito secondo le indicazioni provenienti dalla Carta europea delle autonomie locali.

Ora, la legge n. 127 del 1997 riduce drasticamente il novero degli atti sottoponibili a controllo di legittimità. Si tratta dei commi 31-45 dell'art. 17.

8.6 Legislazione delegata rilevante in tema di trasferimento di funzioni

Del D.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997, che ha riformato le "Conferenze", si è già detto nel capitolo precedente.

Vediamo ora, di seguito, l'altra recente normativa delegata di ridistribuzione delle funzioni amministrative:

a) D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (Decreto Ronchi) integrato e modificato dal D.lgs. 8 novembre 1997 n. 389, in attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

Vengono attribuite importanti competenze a regioni, province e comuni.

La regione ha funzioni di pianificazione, di regolamentazione e coordinamento, amministrative e di controllo.

La provincia ha funzioni di programmazione e organizzazione, amministrative e di controllo.

Il comune ha, fondamentalmente, competenza nella gestione, in regime di privativa, dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento. Sono previsti concerti, assensi e procedure di collaborazione fra i diversi livelli di governo.

b) D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 - Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale in attuazione dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Le regioni ereditano tutte le funzioni svolte precedentemente dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che viene soppresso. Le funzioni verranno esercitate direttamente o mediante delega od attribuzione, ai sensi dell'art. 4 della legge 59 del 1997, a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Viene, peraltro istituito il nuovo Ministero per le Politiche agricole, con le sole funzioni di coordinamento e di elaborazione delle linee nazionali di politica agricola agroindustriale e forestale e di rappresentanza degli interessi nazionali in sede comunitaria ed internazionale.

Sull'argomento è di particolare interesse l'intervento sostitutivo operato dal Governo con D.lgs 5 marzo 1998, n. 60, per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali.

Infatti, la mancata adozione nei successivi sei mesi, da parte di non poche regioni a statuto ordinario, delle leggi di "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa" nella predetta materia, ha reso necessaria l'adozione del decreto delegato previsto dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 59 del 1997.

c) D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, di attuazione degli articoli 1 e 3 e dei commi 3 e 4 lettera a) e b) dell'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Individua le funzioni ed i compiti che sono conferiti alle regioni ed agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi forma affidati e fissa, altresì, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

La riforma risulta finalizzata a perseguire un duplice obbiettivo: garantire ai cittadini il livello di servizi essenziali ad assicurare il diritto alla mobilità e nello stesso tempo determinare le regole fondamentali per una gestione dei servizi efficiente ed economica.

La regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del D.lgs. dovrà provvedere al conferimento agli enti locali di tutte le funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

L'attuazione dei conferimenti e l'attribuzione delle relative risorse è effettuata, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 59 del 1997 con D.p.c.m.

d) D.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, di attuazione dell'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, in materia, tra l'altro, di riordino delle competenze del CIPE.

La norma conserva al CIPE le funzioni generali di indirizzo e di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale e dispone il trasferimento alle amministrazioni competenti per materia dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria tuttora esercitati dal CIPE.

Dispone, anche, per quello che qui interessa, che il procedimento di formazione delle proposte di delibera sia riordinato in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle regioni interessate all'elaborazione delle proposte sin dalla fase iniziale.

e) D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, in attuazione dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

La Corte di giustizia europea di Lussemburgo aveva di recente condannato l'Italia per l'inadempienza sul monopolio del collocamento.

Adesso il Monopolio viene abolito e tra meno di un anno chiunque potrà cercare gratuitamente un lavoro anche tramite un'agenzia privata di intermediazione.

Il D.lgs. n. 469 riunifica tutte le competenze pubbliche sul mercato del lavoro in capo a regioni ed enti locali. È il principio di sussidiarietà che viene riaffermato insieme a quello di unità delle responsabilità e dell'organizzazione.

Le competenze trasferite sono così articolate: alle regioni spettano, insieme alle funzioni legislative, compiti di indirizzo, programmazione e controllo; alle province, d'intesa con i comuni, sono affidati compiti di gestione. I comuni, in pratica, dovranno collaborare nell'ambito del sistema organizzativo realizzato dalle province, sostituendo alcuni servizi finora svolti negli uffici del collocamento.

f) D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, di attuazione dell'art. 4 comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, in materia di realizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti.

Il decreto mira a realizzare la rete distributiva dei carburanti in vista del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione. L'obiettivo finale è quello di avere meno impianti, in mano però a più soggetti.

Già il D.P.R. n. 616 del 1997 aveva trasferito alle regioni i compiti di programmazione in materia e ai comuni tutte le funzioni relative agli impianti che ricadono nel rispettivo territorio.

Le leggi regionali avevano poi disciplinato il settore in modo variegato, delegando anche determinate funzioni alle province. La giurisprudenza, anche costituzionale, ha chiarito che a regioni e province spetta solo la pianificazione, mentre la concessione non può che essere di competenza comunale.

Le disposizioni del decreto n. 32 si muovono ora secondo le seguenti linee:

- abbandono del regime concessorio;
- riduzione graduale del numero degli impianti;
- eliminazione delle posizioni dominanti che frenano la concorrenza;
- semplificazione delle procedure e maggior decentramento.

g) D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

È stata operata una scelta decisiva a favore dell'assimilazione del lavoro pubblico al lavoro privato, con la conseguente estensione al primo delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, proseguendo lungo la strada intrapresa con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

In particolare:

- cade il tabù dell'organizzazione degli uffici, che ora avverrà sulla base di atti di diritto privato, anziché di atti amministrativi;
- anche i dirigenti generali sono assoggettati al nuovo regime;
- è resa più netta la linea di confine tra politica e amministrazione;
- è favorita la mobilità del personale tra amministrazioni diverse;
- dal prossimo fine giugno le nuove controversie promosse dai dipendenti pubblici verranno instaurate davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro.

h) D.lgs. 31 marzo 1998, n. 144, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Riforma della disciplina relativa al settore del commercio.

Viene ridefinita, riordinata e razionalizzata, individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali.

In particolare le regioni sono chiamate a definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali vigilando anche affinché i comuni adeguino gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale.

Si procede verso la libera determinazione degli esercenti in materia di orario di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

i) Dai provvedimenti settoriali che sono stati ricordati si distingue nettamente per l'ampiezza dell'impianto e l'importanza del contenuto, il decreto legislativo sul "conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali", D.lgs. 31 marzo 1998, n.12.

Esso, a un sistema di funzioni e di competenze accentrate, polarizzate nei ministeri, sostituisce ora un sistema decentrato, dove tali funzioni e competenze sono conferite alle regioni, alle province e ai comuni.

Il decreto legislativo, composto di 164 articoli, è stato sottoposto al vaglio della conferenza unificata Stato-Regioni-Città il 5 marzo c.a. e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 21 aprile successivo.

È stato giustamente osservato che questo decreto legislativo è speculare all'antica legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla "unificazione amministrativa" che con i suoi allegati stabiliva l'identità delle regole amministrative dentro una piramide di enti e organi fortemente accentrati.

A distanza di circa 150 anni si percorre la strada opposta.

Tornando al decreto: esso è suddiviso in titoli di grande ampiezza dove l'individuazione dei settori delle materie riprende il metodo dell'accorpamento già proprio della Commissione Giannini del D.P.R. n. 616 del 1977.

Si va così dallo "sviluppo economico e attività produttive" al "territorio ambiente e infrastrutture" ai "servizi alla persona e alla comunità" alla "polizia amministrativa regionale e locale" e al "regime autorizzatorio".

Di rilievo l'art. 1, comma 4, che stabilisce che "in nessun caso le norme del decreto possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione allo Stato o alle sue amministrazioni di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti" che dà la misura dell'intento di "non ritorno" del conferimento di funzioni e competenze.

Qualche osservatore ha denunciato che la posizione dei comuni e delle province non è stata sufficientemente valorizzata e che la maggior parte delle funzioni e competenze è conferita alle regioni che dovranno, poi, per così dire, ridistribuire alle province e ai comuni, divenendo così arbitre delle funzioni degli enti locali.

D'altra parte è pur vero che ciò dovrà avvenire in conformità ai principi di cui all'art. 4 comma 3, della legge 59 del 1997 e a quanto previsto dall'art. 3 della legge 142 del 1990.

9 Ambiti dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare degli enti locali

9.1 Autonomie locali nelle previsioni costituzionali e del legislatore ordinario

La Costituzione della Repubblica italiana contiene, nei riguardi delle autonomie locali, due principi, tra di loro complementari ai fini dell'evoluzione normativa in materia.

Essa, infatti, da un lato, nell'art. 5, afferma il riconoscimento delle autonomie medesime, non come una costruzione dell'ordinamento, sia pure al più elevato livello formale delle fonti di produzione, bensì quale valore storicamente ed ontologicamente preesistente a quest'ultimo.

Dall'altro, come previsto nella stessa disposizione, questo valore è non solo da preservare, ma da sviluppare, in una con "il più ampio" decentramento statale.

Questi indirizzi devono perseguirsi attraverso l'evoluzione di principi e metodi della legislazione repubblicana, in maniera da rispettare le esigenze d'entrambi, autonomia e decentramento.

Una prima chiara direttiva in tal senso la fornisce la Costituzione, ove prevede che l'amministrazione di province e comuni non costituente espressione del decentramento statale, deve avvenire secondo norme proprie dello stesso ente locale, volte a disciplinare l'esercizio di funzioni attribuitegli con legge generale della repubblica.

Una legge dello stato, dunque, deve attribuire le funzioni all'ente locale, purché di carattere "generale".

Ciò implica che le autonomie locali, nel loro singolo ambito istituzionale, non potrebbero essere oggetto di disciplina di dettaglio e di particolare e minuto intervento da parte dello Stato.

In sintesi, il riconoscimento del potere d'autodeterminazione dell'ente locale sul funzionamento degli organi e, in definitiva, la capacità di autodisciplinarsi, comportano una predeterminazione dei limiti della legislazione statale.

La giustificazione del rapporto fra contenuti della normazione, statale e degli enti esponenziali delle comunità locali, è rinvenibile negli equilibri istituzionali progettati dalla Costituzione.

Entrambi i soggetti appaiono, infatti, espressione della sovranità popolare a diversi livelli d'interessi. Entrambi sono previsti e disciplinati direttamente dalla Costituzione. In entrambi i casi, gli atti a contenuto normativo provengono da organi espressione della volontà popolare.

Da un lato l'art. 5 della Costituzione pone un obiettivo alla legislazione statale, che deve evolversi (adeguare principi e metodi) in senso "autonomistico", dall'altro l'art. 128 fissa l'ambito formale e sostanziale dell'autonomia.

Questo è delimitato, esternamente, da principi dello Stato-ordinamento fissati con leggi generali, ed internamente dalla determinazione delle funzioni, come contenuto demandato - esso solo - alle fonti precitate.

L'autonomia, dunque, sin dalla Costituzione non appare concetto dalla nozione monolitica e statica, bensì una costruzione fattuale, oltre che ordinamentale, dipendente dall'elaborazione e dalla trasformazione sia dello Stato sia degli enti locali per consentire, e rendere effettiva, la partecipazione popolare alle funzioni pubbliche.

Si è osservato al riguardo che "un ricco sistema delle autonomie locali, realizza un nesso strettissimo fra i due termini, popolo e apparato di governo, collocando

quest'esercizio della sovranità popolare a mezza strada fra le forme di democrazia rappresentativa e diretta (Nigro) ".

S'appalesa allora la complementarità dell'altro principio costituzionale sopra ricordato, riguardante lo sviluppo delle autonomie, rispetto a quello del riconoscimento: costituendo queste ultime espressioni della democrazia, e, conseguentemente, delle forme di partecipazione civica al governo locale, unico limite al loro sviluppo può rinvenirsi nell'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica.

Tenuto conto dei sopra descritti principi costituzionalmente sanciti, oggetto di questa parte del referto è costituito dalla loro attuazione attraverso l'analisi degli ordinamenti, statale e degli enti locali, illustrando, secondo un andamento diacronico, le diverse problematiche frappostesi.

9.2 Legge n. 142 del 1990 e cicli normativi di riforme

Il riconoscimento di una potestà d'autorganizzazione d'enti territoriali inizia ad affermarsi dopo l'approvazione della legge n. 1121 del 1971, con la quale inizia l'attuazione dell'ordinamento regionale, cui è connesso il compito di stabilire la dimensione degli interessi dalla quale deriva la ripartizione delle funzioni fra gli enti locali.

Essa contribuisce, in tal modo, a creare le premesse per la ricostituzione dei poteri locali.

Si viene, infatti, sin da allora affermando l'orientamento secondo cui gli enti locali occupano una posizione analoga a quella delle regioni, in quanto anch'essi godono d'autonomia nell'ambito di leggi generali, e del coordinamento della finanza pubblica. Ciò equivale a riconoscere loro capacità di autodisciplinarsi nei limiti di tali principi.[46]

La legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, peraltro, è approvata in una fase di riforme ed innovazioni ordinamentali più che nel passato di vasta portata.

A breve distanza dalla legge n. 400 del 1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nello stesso anno di quelle sui procedimenti amministrativi n. 241 del '90, sulla regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, introdotta con legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla riforma dell'istruzione elementare, attuata con legge n. 148 del 1990, nel periodo del riordino della giustizia ordinaria e amministrativa, [47]fu seguita dalla legge sulle elezioni delle rappresentanze politiche negli enti locali, approvata con legge n. 81 del 1993.

Essa, inoltre, precede l'altro grande ciclo di riforme, articolato attraverso vari strumenti normativi a partire dalla legge n. 421 del 1992, di delega al Governo per la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, culminato con il decreto legislativo n. 29 del '93 e proseguito, per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, con l'emanazione dei regolamenti del 1994 in attuazione dell'art. 2 del provvedimento collegato alla finanziaria relativa a quest'ultimo

---

[46]V. intervento dell'onorevole Castelli alla VI assemblea ANCI del 1992;

[47]Questo costituisce un ciclo a sé stante di norme, iniziato, sempre nel 1988, con l'approvazione del codice di procedura penale in data 22 settembre di quell'anno con DPR n. 447 e proseguito nei successivi anni sino all'approvazione della riforma della giurisdizione e del controllo della Corte dei conti, avvenuta con leggi n. 19 e n. 20 del 1994 anch'esse ispirate all'avvicinamento del giudice alle esigenze, anche logistiche, dei cittadini.

anno (legge 24 dicembre 1993, n. 537) e, per quanto riguarda il tema della finanza locale, con l'emanazione del D.lgs. n. 77 del 1995 e le successive modificazioni del medesimo intercorse con il decreto legislativo n. 336 del 1996.

Il completamento del disegno riorganizzativo, iniziato con la legge n. 142 del 1990 e il raccordo tra i cicli paralleli sopra ricordati, avverrà con l'attuazione delle leggi n. 59 del 1997 e della successiva n. 127 dello stesso anno.

Attraverso l'analisi delle leggi delega del 1997 risulta, infatti, la consapevolezza che il divario fra disegno normativo ed esperienza amministrativa, più che mai acuitosi con le riforme degli anni 93-94, si può colmare solo con uno spostamento verso il basso dei livelli decisionali, seguendo linee direttrici ispirate al principio di sussidiarietà.

Per comprendere il richiamo ai cicli di riforma degli anni novanta, occorre tener conto di due fenomeni, solo apparentemente non collegati al tema delle espressioni normative delle autonomie locali.

Il primo è costituito dall'emanazione della legge 3 novembre 1992, n. 454, di ratifica ed esecuzione del trattato di Maastricht il 7 febbraio 1992.

Il secondo è rappresentato dalla manifestazione e dallo sviluppo coevi, di movimenti diretti a contestare l'unitarietà e la centralità dello Stato, in nome dell'identificazione di modelli di governo in un ambito più ridotto, ma ritenuto al tempo stesso economicamente più omogeneo anche riguardo alla sua posizione storico-geografica.

"Lo Stato nazione perde buona parte della sua sovranità simultaneamente in due direzioni. Verso l'alto, parti del potere statale si muovono verso i nuovi centri del potere: le istituzioni dell'Unione Europea e, globalmente, le emergenti e potenti organizzazioni internazionali. Verso il basso si registra, invece, una forte tendenza al decentramento dallo Stato verso le regioni, le metropoli, le aree locali."[48]

La storia del ciclo di riforme avviato negli anni novanta, si può, quindi, riassumere, in estrema sintesi, nel tentativo di conseguire, attraverso le autonomie territoriali, l'ammodernamento dell'amministrazione italiana in vista dell'unificazione europea, coniugando in un'amministrazione concepita per "reti" le diverse dimensioni degli interessi.

9.3 Lo statuto nella legge n. 142 del 1990

a) Ambito sistematico

Sotto il profilo della legislazione statale, si è affermato che la legge 8 giugno 1990, n. 142, per quanto attiene all'autonomia degli enti locali, rappresenta il punto di svolta sia nei modi sia nei contenuti, conformemente alle indicazioni di principio della legislazione costituzionale.

Secondo il nuovo ordinamento delle autonomie locali introdotto nel 1990, lo statuto disegna il modello organizzativo dell'ente.

La potestà regolamentare trova, a sua volta, limite nello statuto, oltre che nelle leggi in quanto, sia il meccanismo d'adozione, sia il contenuto, predeterminato per legge, di entrambe le fonti, sia infine i condizionamenti reciproci, creano una sorta di gerarchia tra loro.

---

[48]Charles Sabel: "Decentramento economico ed integrazione regionale", in Impresa e Stato, 1995, VI

Lo statuto, deliberato con maggioranza qualificata, appare destinato a disegnare l'assetto più stabile dell'ente, mentre il regolamento attiene essenzialmente al funzionamento.

All'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, si affermò che lo statuto costituiva una conquista di libertà, in quanto, per suo tramite le comunità potevano dotarsi di un apparato conforme alla struttura ed ai contenuti della medesima.

Di là dalle considerazioni teoriche, la legge sull'ordinamento delle autonomie locali, in quanto legge di princìpi, accanto a norme immediatamente applicabili, pone disposizioni che attendono di essere integrate da fonti statutarie, quando non attribuisce, a queste ultime, interi ambiti, come la struttura organizzativa dell'ente.

Questo ha comportato problemi non secondari di diritto transitorio, nell'attesa, non sempre proficua, che la potestà normativa dell'ente si dilatasse in tutto l'ambito consentitole.

L'art. 59 della legge n. 142 del 1990 prevede che, sino all'entrata in vigore dello statuto, continuino ad applicarsi le norme vigenti limitatamente alle materie ed alle discipline allo stesso espressamente attribuite "in quanto compatibili con la legge medesima".

Si sono evidenziati quindi problemi di diritto intertemporale in quei casi in cui, pur non essendosi ancora pienamente dispiegata l'autonoma determinazione di àmbito dello statuto, la legge ha disposto l'abrogazione della normativa previgente o quest'ultima sia apparsa non più compatibile con la prima.

La soluzione potrebbe ritenersi relativamente semplice, in quanto la norma sottende, riguardo alla mobilità del confine tra ambito statutario nell'attesa d'espansione, ed ambito dell'ordinamento previgente, che fino a quando il primo non si sia compiutamente sviluppato, sia prorogata la validità delle disposizioni preesistenti, tranne nei casi d'abrogazione espressa o implicita.

Ci si riferisce in particolare all'ipotesi in cui una fattispecie, demandata dalla legge n. 142 allo statuto, è a questo sottratta anche temporaneamente da una legge ordinaria successiva, come pure alle diverse ipotesi di serie normative derogatorie dei principi dell'ordinamento locale.

Al riguardo, generalmente nella dottrina si è teso ad evitare ricostruzioni sistematiche contrastanti col dettato costituzionale e col disposto della legge 142 del 1990.

Tenuto conto, infatti, sia della tipologia normativa indicata nella prima fonte come unica idonea a delimitare l'ambito delle espressioni d'autonomia (legge generale), sia dell'obbligatorietà sancita nella 142 del 1990 della forma espressa di modifiche derogatorie, dell'ambito medesimo, si è ammesso che una legge ordinaria generale, contenente un principio diverso, potesse delimitare diversamente lo spazio individuato dall'ordinamento statutario delle autonomie locali.

Questo non è servito però ad evitare, col trascorrere del tempo bilanci del tutto negativi, come quando si è affermato che "se le forze politiche locali, di fronte al nuovo strumento statutario hanno mostrato scarsa propensione a sfruttare le molteplici potenzialità che esso consentiva, il Parlamento nazionale, nello stesso tempo, ne ha

addirittura ignorato l'esistenza, continuando a legiferare come se nulla fosse cambiato nei contenuti dell'autonomia locale."[49]

È evidente che la critica non si riferisce tanto alla sovrapposizione di norme contenenti principi diversi, se non contrastanti con l'autonomia locale, quanto all'emanazione di leggi provvedimento che hanno prodotto una qualche restrizione alla potestà normativa dell'ente.

Fra queste ultime, però, occorre distinguere la legge modificativa, pur di natura provvedimentale, connessa all'esistenza di principi contenuti nella stessa n. 142 del 1990.

Si tratta, in particolare, delle ipotesi normative direttamente collegabili a quanto prevede il comma quattro dell'art. 2 della richiamata legge n. 142 del 1990, secondo il quale "i comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica".

Non appare sufficientemente dimostrato, al riguardo, un parallelismo perfetto fra legge ed autonomia statutaria da una parte, e coordinamento della finanza pubblica ed autonomia finanziaria dall'altra; parallelismo che in ogni caso difetterebbe per eccesso di schematicità e che, in ogni modo, è palesemente smentito dall'esperienza normativa sopravvenuta.

Il problema appare particolarmente evidente in quei casi in cui il coordinamento della finanza pubblica costituisce il fine essenziale, sotto il profilo del suo contenimento, della legge provvedimento, come nei collegati alla finanziaria.

Non sembra ammissibile, tuttavia, trovare una giustificazione di principio per ogni norma provvedimentale modificatrice dell'ambito d'autonomia normativa degli enti esponenziali delle comunità locali, a meno di vanificare le stesse previsioni costituzionali ed i principi contenuti nella legge n. 142 del 1990.

Il problema quindi, più che a livello teorico, esiste e dev'essere esaminato nella prassi normativa sviluppatasi nel tempo.

b) Contenuti dell'ambito statutario:

Per chiarezza espositiva si evidenzia che l'ambito statutario di comuni e province, espressamente previsto dalla n. 142 del 1990., non è desumibile dal solo art. 4, secondo il quale lo statuto determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso, rinvenendosi dall'impianto normativo un ambito obbligatorio ed un ambito facoltativo dello statuto.

Sotto il primo aspetto, in base alle altre disposizioni contenute nel testo originario della legge, devono essere, infatti, disciplinati dallo statuto:

- rapporti tra comune e forme di partecipazione associazionistica privata e d'organismi pubblici;
- forme di partecipazione del cittadino nei procedimenti che comportino l'emanazione di provvedimenti autoritativi;
- forme di consultazione della popolazione;
- procedure per l'ammissione d'istanze, petizioni e proposte dei cittadini per promuovere la migliore tutela d'interessi collettivi e per il loro tempestivo esame.

---

[49]Cfr. Staderini: "Il diritto degli enti locali" V ed. 1994, p.191.

- elezione, nei municipi, di un pro-sindaco e di due consultori, e regolamentazione integrativa necessaria, oltre a quanto non previsto dall'art. 12;
- organizzazione e funzioni delle circoscrizioni nei comuni tra i trentamila ed i centomila abitanti;
- istituzione delle circoscrizioni di decentramento;
- modi di nomina e revoca degli amministratori delle aziende speciali e delle istituzioni;
- numero degli assessori entro il limite massimo fissato dalla legge in rapporto agli abitanti[50].

Sotto il secondo aspetto, lo statuto di comuni e province può prevedere:

- consultazioni referendarie anche a richiesta in materie d'esclusiva competenza locale;
- istituto del difensore civico, disciplinandone a) l'elezione, b) le prerogative, c) i mezzi, d)i suoi rapporti col consiglio comunale e provinciale;
- elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio, purché in possesso dei requisiti di compatibilità ed eleggibilità alla carica di consigliere;
- revoca o sfiducia costruttiva degli amministratori d'aziende speciali o d'istituzioni dipendenti;
- forme di controllo economico interno della gestione.

Con riguardo alle prescrizioni riferite a singoli enti va segnalato che:

- lo statuto provinciale, può prevedere forme di decentramento, suddividendo il proprio territorio in circondari, ed organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini;
- lo statuto delle comunità montane, il cui ambito è soggetto gerarchicamente alle leggi statali e regionali, può prevedere commissioni interne, delle quali il consiglio si avvale;
- lo statuto dei consorzi deve fissare la quota alla quale si commisura la partecipazione dei rappresentanti degli enti associati;
- lo statuto delle aziende deve prevederne l'ordinamento ed il funzionamento (quello delle istituzioni è disciplinato dall'ente dal quale dipendono), un organo di revisione, nonché forme autonome di verifica e di gestione;

c) Ulteriore ambito dello statuto:

fenomeno apparentemente singolare, ma non tanto infrequente nella prassi, consiste nella possibilità che neppure con il contenuto facoltativo s'esaurisca l'ambito possibile dello Statuto. Già a livello puramente teorico, la natura del comune e della provincia come enti a fini generali nel confine del loro territorio - il primo svolge le funzioni che riguardino la popolazione, la seconda "cura gli interessi e promuove lo sviluppo economico delle comunità locali" svolgendo tutte le funzioni d'interesse provinciale, - indurrebbe ad ammettere che le ipotesi normativamente previste nella legge del 1990, non siano considerate esaustive dell'intero ambito statutario.

Per quanto concerne in particolare nuove funzioni non si ritiene, in linea di massima, consentito all'ente locale territoriale individuarle di là da quanto normativamente preordinato nelle fonti primarie come pertinente agli interessi delle rispettive comunità, ma

---

[50]L'art.33 legge n. 142/90 costituisce un caso di abrogazione espressa nell'attesa dell'emanazione dello statuto, delle norme previgenti di qualsiasi rango inferiore contenenti un numero superiore di assessori;

non è pacifica l'esistenza o meno di limiti formali alle fonti che prevedono le funzioni cosiddette "libere" [51].

La legge, infatti, subordina chiaramente ai suoi principi e alle norme vigenti fino all'entrata in vigore dello statuto le "materie" e le "discipline" espressamente demandate, ma nulla prevede riguardo ad altre funzioni, pur avallandone implicitamente l'ammissibilità col porre il vincolo di subordinazione "limitatamente" alle materie e discipline suindicate.

I poteri amministrativi autoritativi, tuttavia, dovrebbero trovare fondamento solo nella legge, quindi l'ambito non sarebbe flessibile al punto da poter includere anche quest'ultimo tipo di provvedimenti, ove non espressamente consentiti.

Di là dalla constatazione che la previsione statutaria di funzioni non previste espressamente dalla legge rischia in ogni caso l'abrogazione da parte di norme di principi gerarchicamente sovraordinate, sembra più corretto concludere che la non esaustività dell'elencazione contenuta nella n. 142 del 1990, si dovrebbe riassumere in un indirizzo, del resto confermato nella legislazione statale più recente, volto ad assegnare ai comuni ed alle province tutte le funzioni pertinenti al soddisfacimento degli interessi propri delle relative comunità.

Per quanto riguarda poi il rapporto fra ambito dello statuto d'enti locali e della legislazione regionale, da un canto lo Stato affida a se stesso la determinazione delle funzioni, l'esercizio delle quali è organizzato dalla regione in chiave di cooperazione fra tutti gli enti territoriali e, dall'altro, riserva agli enti locali le funzioni d'interesse locale relative alle materie regionali.

In questo quadro, difficilmente può apparire legittima l'interpretazione dell'art. 4 legge n. 142 del 1990 nel senso di consentire (anche) un ingresso della normazione secondaria dell'ente nell'ambito di quella regionale nelle materie a quest'ultima affidate, che ecceda quello meramente organizzativo, tenuto conto che alla regione spetta anche, a livello di previsione normativa, la ripartizione delle risorse.

Su ciò si tornerà in ogni caso nel prosieguo, con la descrizione delle nuove indicazioni introdotte dalla legge delega n. 127 del 1997. Qui basta ricordare, a tale proposito, che l'ambito statutario, nei confronti della determinazione delle funzioni, si raccorda in maniera diversa con la legislazione statale rispetto a quella regionale.

d) Considerazioni conclusive sull'ambito statutario nella legge n. 142 del 1990:

Di là dalle considerazioni d'ordine sistematico ed interpretativo sopra svolte, è agevole constatare che lo statuto, nell'impianto normativo originario della legge n. 142 del 1990, costituisce il più importante strumento fornito alle comunità locali per esprimere esigenze ordinamentali che non possono trovare posizione in altri livelli normativi, quali quello statale o regionale.

Si è quindi affermato, specie agli inizi dell'attuazione normativa, come nella formulazione non è tanto rilevante la tecnica legislativa, quanto l'originalità e l'autenticità dei contenuti rispetto agli interessi della popolazione.

La circostanza peraltro che questi contenuti possano allargarsi sino a ricoprire aree d'interessi e bisogni sempre più ampie delle comunità dipende anche, se non soprattutto,

---

[51] L'evidenza di tali limiti sono espressi da Corsi, in :"Autonomia statutaria dei comuni e delle province", Giuffrè, 1995

dai mezzi attribuibili agli enti esponenziali delle medesime, in rapporto ai servizi ed alle funzioni che si è chiesto loro di svolgere; il che costituisce il rovescio della medaglia autonomistica.

Ora, in particolare, per comuni e province, dal momento che si è confermata per legge la loro natura d'enti a fini generali, si scorge chiaramente come democrazia, partecipazione amministrativa, controlli, e tutto quello che può, attraverso lo statuto, dare voce alla comunità locale in tanto è reale in quanto autentica espressione della medesima, ed in tanto è compiuto in quanto l'ente sia in grado di sostenerne l'onere.

Le divergenti linee di tendenza della normativa introdotta con l'ordinamento delle autonomie locali del 1990 e di quella statale e regionale allora vigente, hanno influito sui percorsi normativi ricordati all'inizio. Non va dimenticato che si era agli albori di un periodo marcatamente condizionato dalla scarsità di risorse, in un sistema di prevalente finanziamento per trasferimenti.

Quest'ultimo aspetto sembra aver avuto particolare rilevanza, tra le difficoltà ed i ritardi per l'avvio concreto di forme di governo locale ispirate ad un'autonomia reale.

Ciò appare particolarmente evidente se si considera che, nel quindicennio precedente l'entrata in vigore della legge in esame, con la legge n. 335 del 1976 sulle regioni, si era iniziato a perseguire un obiettivo d'uniformazione degli ordinamenti contabili pubblici.

Con la successiva n. 468 del 1978 si era mirato ad agevolare il consolidamento di tutte le operazioni pertinenti al settore pubblico.

Il D.P.R. n. 421 del 1979, aveva previsto norme per il coordinamento delle disposizioni riguardanti la contabilità delle province e dei comuni con quelle dello stato e delle regioni.

Da un lato, quindi, sussisteva la funzione di controllo e di contenimento degli apparati centrali, e la gestione centralizzata della spesa, culminata con l'istituzione della tesoreria unica nel 1984, unita alla mancanza di forme d'imposizione che consentivano agli enti locali d'avere fonti proprie di finanziamento.

Dall'altro permaneva la sostanziale incapacità di amministrare per programmi, all'indomani dell'approvazione della riforma, in modo da agevolarne un'introduzione graduale.

I riflessi di tali fattori sulla gestione locale determinarono una situazione conflittuale fra apparati comunali e comunità, nonché fra i primi e lo Stato, costituente una distorsione della previsione costituzionale contenuta nell'art. 114.

In tale situazione, con l'assetto finanziario divenuto il principale problema, si guardò allo statuto come strumento per dar voce ed espressione alle comunità di base [52].

Si affermò tuttavia, sin da allora, che la creazione di statuti modulari sarebbe stata sintomo inequivocabile della perdita di rilevanza per un evento decisivo per le stesse comunità. Dall'analisi condotta in seguito, dell'evoluzione subita da parte dell'ordinamento nazionale e locale sarà possibile trarre le prime conclusioni al riguardo.

---

[52] "L'atto di nascita dei rapporti tra comunità ed apparato (...) occasione per rinnovare le possibilità di colloquio, creando le strutture e gli strumenti idonei " e strumento, a sua volta esso stesso, "per esprimere l'istanza di normazione locale come domanda di libertà operante"- G. Abbamonte: Gli statuti e i regolamenti, Napoli, 1990.

9.4 Ambito della potestà regolamentare nella n. 142 del 1990

Prima che, con legge suindicata, si desse esecuzione alla Costituzione repubblicana dopo un periodo di oltre quarant'anni dalla sua entrata in vigore, non si distinguevano gli ambiti della potestà regolamentare locale da quelli dell'omologa normazione statale.

Paradossalmente, i regolamenti dei comuni e degli altri enti locali, pur coincidendo con l'intera potestà normativa da loro esercitabile, occupavano un ambito assai limitato.

La causa di ciò sembra ravvisarsi nella circostanza per la quale, onde evitare un vuoto normativo, si decise di protrarre la validità delle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi comunali e provinciali approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, corredandolo, per sostituire le norme maggiormente contrastanti con l'ordinamento repubblicano, della reviviscenza del R.D. 4 febbraio 1915, contenente norme d'esecuzione del vecchio testo unico del 1908.

A parte ogni considerazione sul protrarsi per oltre quarant'anni dell'amministrazione locale con simili strumenti normativi, le caratteristiche dei surrichiamati testi unici riducevano la potestà regolamentare a normazione esecutiva.

Approvata la riforma della legge 142 del 1990, attraverso l'introduzione - da considerare come atto dovuto da parte dell'ente - dello statuto, avvenne, dopo le attese accumulatesi nel tempo, ed in particolare dopo l'approvazione della riforma regionale, l'irrompere del pluralismo nell'ordinamento, con tutte le dislocazioni e i limiti nei raccordi della potestà regolamentare con la legislazione della regione e dello Stato.

Non solo, infatti, nella riforma delle autonomie è indicato il contenuto possibile delle norme regolamentari, e ne è ampliata la portata, ma è interposto tra queste e le norme degli altri enti territoriali, lo snodo dello Statuto.

Si è sostenuto, infatti, che incontrando la normativa statutaria esclusivamente il limite dei princìpi contenuti in leggi generali della Repubblica che ne delimitano le funzioni, e dovendo uniformarsi i regolamenti alla prima, questi ultimi potessero disciplinare lo spazio non colmabile né dai principi contenuti in siffatte leggi né dallo statuto.

Tale conclusione, che comporterebbe il prevalere, nei rapporti tra ambiti delle fonti normative primarie, subprimarie e secondarie, del principio della competenza rispetto a quello della gerarchia, ed un allargamento di quello regolamentare merita un successivo approfondimento critico.

9.5 Rapporti fra ambito legislativo, statutario e regolamentare

Dei rapporti fra ambiti statutari e delle norme primarie, in particolare legislative, si é già trattato nelle pagine precedenti.

Per quanto riguarda invece i rapporti fra queste ultime ed i regolamenti delle comunità locali, la tesi secondo cui lo spazio ad essi riservato, nella riforma del '90, riceve garanzia solo dal principio della competenza, è forse eccessivamente anticipatrice di futuri orientamenti legislativi, come del resto le scelte operate nella riforma "Bassanini" del 1997.

C'è, in ogni caso, abbastanza concordia nell'interpretare l'art. 5 della legge 142 come attributivo di una competenza amministrativa esclusiva nei confronti di quella statale

e regionale, ma non nei confronti della competenza legislativa di questi stessi.[53]

In disparte tutte le possibili interpretazioni evolutive nel disegno organizzativo della legge n. 142 del 1990, l'affermazione che i regolamenti comunali e provinciali appartengono non solo, e non tanto, ad un diverso ambito, quanto ad un ordinamento diverso da quello statale e regionale, non appare chiaramente enunciata, prevalendo (ancora) agli inizi d'applicazione della riforma, la funzione del regolamento come aggiuntivo e integrativo della competenza legislativa e da questa derivante.[54]

Quest'esclusività, infatti, dev'essere confermata dall'analisi concreta delle fonti regolamentari dei governi locali.

A tale proposito è opportuno distinguere, sotto tale aspetto, i regolamenti che disciplinano l'esercizio delle funzioni, da quelli che regolano l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione.

Per questi ultimi, denominati regolamenti d'organizzazione, una subordinazione ad altre fonti è limitata ai princìpi generali contenuti nelle leggi ed alle disposizioni statutarie, mentre per quelli concernenti l'esercizio delle funzioni, previsti nel medesimo art. 5, pur espressione di una competenza generale regolamentare, è inevitabile il confronto con le fonti statali e regionali ed il sorgere di problemi di raccordo con queste, che derivano dal suo esercizio.

Una diversa uniformazione dei primi alle fonti primarie esterne, deriva, invero, dall'atteggiarsi di essi come fonti secondarie in un ambito protetto dalla normativa statutaria.

Il rapporto fra fonte statutaria e regolamentare in materia d'organizzazione, infatti, certamente caratterizzato al suo interno dal principio della gerarchia, rafforza, nei confronti delle fonti esterne, l'applicazione del principio della competenza.[55]

Nei confronti delle altre fonti regolamentari, invece, l'articolo 5 della legge142 dev'essere letto secondo il suo significato letterale, perciò il principio del pluralismo degli ordinamenti giuridici deve cedere di fronte al principio della prevalenza della legge.

Ne consegue, che se il principio della competenza protegge l'ambito regolamentare generale delle province e dei comuni dalla competenza amministrativa dello stato e delle regioni, non altrettanto si verifica nei confronti della competenza legislativa di questi

---

[53]Cfr. in materia l'ordinanza della Corte costituzionale n. 380 del 14 ottobre1993, n. 380, che dichiara inammissibile un conflitto d'attribuzione sollevato da una provincia nei confronti del Governo, " dal momento che la provincia non agisce come soggetto appartenente al complesso d'autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art.134 della Costituzione". Secondo il Pizzorusso la stessa previsione contenuta nella legge n. 142, del carattere rinforzato delle sue disposizioni, presterebbe il fianco a "ragionevoli dubbi sulla sua funzionalità, non tanto per l'opinabilità delle premesse teoriche, quanto per la difficoltà di assicurarne il rispetto sul piano pratico, di fronte alle pressioni d'ordine politico e clientelare contro le quali esse dovrebbero rappresentare un argine".

[54]Si avrà modo di constatare in seguito, come tale ruolo muterà solo allorché il regolamento sarà investito contemporaneamente dagli effetti incrociati di massicci provvedimenti di delegificazione e dall'ampliamento delle sfere di autonomia locale generato dalla spinta riformatrice delle leggi delega del 1997.

[55]V. indagine della Commissione affari costituzionali della Camera, promossa nel 1991, sulla riforma delle autonomie locali, nella quale, a pag.87 e ss. si legge, tra l'altro: "Per quei regolamenti e per le parti di regolamenti che siano riconducibili alla facoltà organizzatoria, si può, con una certa sicurezza, pervenire alla conclusione che gli unici limiti sono costituiti dai principi che saranno definiti in sede statutaria, nonchè da quelli direttamente desumibili dalla riforma e dalle disposizioni da esso richiamate, purché si tratti di norme dalle quali siano desumibili dei principi".

ultimi, riguardo alla quale ritorna a valere il principio della gerarchia, con le differenze sopraccennate fra i regolamenti organizzativi e quelli destinati a disciplinare l'esercizio delle funzioni.

In questa prospettiva, l'ipotesi di un regolamento comunale d'attuazione di una legge regionale non appare per nulla singolare, come dimostrano i numerosi casi pratici riscontrabili anche in leggi regionali di delega di funzioni, anche se le linee di confine fra ambito della regolamentazione regionale e locale sono tutt'altro che definite.[56]

Da parte di qualcuno si è peraltro osservato come, anche nei casi di regolamenti dell'esercizio di funzioni, sussisterebbe un impedimento alle leggi degli enti territoriali di entrare in un ambito di discipline talmente minuto rispetto a quelle statali, da essere ad esse precluso per il livello d'interessi regolati.

In sostanza sarebbe proprio l'ambito a produrre effetti sostanzialmente analoghi a quelli della riaffermazione del principio, che stavolta non deriverebbe dai rapporti istituzionali del sistema, bensì dal contenuto dell'ambito medesimo.

Quest'affermazione è tradita peraltro dalla sua stessa pragmaticità che, in mancanza di un principio opponibile alla pervasività della legge, s'imbatte nelle smentite che derivano dalla prassi normativa delle leggi provvedimento, della legislazione eccezionale e di quella delle emergenze.

In ogni caso, non si è ancora trovata una definizione contenutistica soddisfacente delle materie d'interesse esclusivamente locale, del resto sempre più difficile per i progressi nel modo delle comunicazioni e delle relazioni sociali e per i medesimi progressi legislativi, da ultimo culminati nelle disposizioni delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997, che tendono ad assicurare, sulla base del principio di sussidiarietà, sempre più diffuse aree di normativa locale.

Riservando al seguito gli esempi, della mobilità del confine fra gli ambiti legislativi e regolamentari nel settore non protetto dalle leggi di principio e dalle attribuzioni statutarie, è doveroso aggiungere che l'art. 5 non può esaurire le materie contemplate dall'ordinamento delle autonomie locali.

Ci si riferisce tra l'altro, a prescindere da quelle previsti in altre sedi normative, al diritto d'accesso (art. 7 comma quattro), ai municipi (art. 12 comma quattro), alle circoscrizioni (art. 13 comma due), alle aziende speciali[57] alle istituzioni (art. 23 comma cinque), alle commissioni consiliari (art. 31 comma quattro), alle dotazioni organiche, all'organizzazione degli uffici e dei servizi e alle attribuzioni dei dirigenti (art. 51 comma uno), al collegio dei revisori (art. 57 comma cinque) alla disciplina dei contratti dell'ente (art. 59 comma uno).

Appare in ogni caso dimostrato come, nell'elaborazione del disegno riformatore, si era consapevoli che il diritto dell'ente locale dovesse svilupparsi attraverso la disciplina dei casi concreti, dando così luogo ad un'affollata serie di riferimenti alla disciplina regolamentare che invero, come in seguito si constaterà, non ha segnato un momento di particolare richiamo per gli operatori locali, quindi, mediante la creazione d'autonomia nel senso letterale della parola.

---

[56]Cfr. sul punto Rolla, G. Manuale, cit. 1997, secondo il quale la disciplina del contenuto specifico della funzione, potrebbe restare di competenza regionale, e all'ente locale l'organizzazione e l'ordinamento dell'esercizio;

[57]Disciplinate da un proprio statuto e da un proprio regolamento.

Residua nel trattare dei rapporti tra ambiti con riguardo ai regolamenti degli enti locali nell'ordinamento delle autonomie, approvato con legge n. 142 del 1990, l'approfondimento delle relazioni intercorrenti fra questi stessi e gli statuti.

Queste sono tutt'altro che scontate, ed é presumibile che, con l'ulteriore sviluppo dell'ambito regolamentare, occorrerà approfondirne le tematiche di fondo.

Esiste un rapporto gerarchico fra statuti e regolamenti, questi ultimi non possono invadere l'ambito dei primi. Sia per la stessa disposizione dell'art. 5 citato, sia per la "missione" ad essi affidata (in sostanza, tracciare la struttura dell'ente) sia infine perché ai secondi è generalmente riservata una disciplina di maggiore dettaglio.

Inoltre, la particolare procedura approvativa dello statuto renderebbe più stabile l'assetto delle norme statutarie, frutto di una maggioranza più larga che non quella necessaria per i regolamenti, e meno mutevole e fragile la struttura stessa dell'ente locale.

La tesi secondo la quale nulla vieterebbe allo statuto di disciplinare ambito riservato ai regolamenti, essendo in definitiva l'ambito regolamentare espressione dell'autorganizzazione dell'ente che è fondata sullo Statuto, oltre a rendere dispositive esplicite previsioni di principio contenute nella legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, proverebbe troppo, perché attribuirebbe a maggioranze più rigide, ma anche maggiormente coinvolgenti, ambiti per loro stessa funzione riservati a maggioranze più ristrette e mutevoli. Con il risultato di ingessare la capacità d'adeguamento dell'ente alle esigenze continuamente mutevoli dell'amministrazione civica, ancorandola ad una maggioranza diversa da quella richiesta e forse in qualche caso consociativa più del previsto necessario.

9.6 Ambito statutario e regolamentare e normazione statale, dalla legge n. 241 del 1990 fino all'emanazione del decreto legislativo n. 77 del 1995

Come le considerazioni già esposte, anche quelle che seguono riguardano essenzialmente lo sviluppo del sistema normativo riguardato prima dell'entrata in vigore delle innovazioni apportatevi con le più recenti normative, segnatamente di quelle delegate, ancora in corso d'emanazione, previste dalle leggi n. 59 e n. 127 del '97.

La legge 7 agosto 1990 n .241

Dopo pochi mesi dall'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, avvenuta il 13 giugno 1990, con l'emanazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sorto il problema del coordinamento delle due normative, e dei limiti d'integrazione della legge di riforma con le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi, per la frequenza delle fattispecie in comune fra le due leggi le quali, pur volte, entrambe, all'attuazione di principi costituzionali, muovono principalmente verso obbiettivi attuativi differenti.

L'una, di ristrutturazione e sviluppo delle forme intermedie di governo e amministrazione, e l'altra, di omogeneizzazione dell'azione amministrativa pubblica a modelli di attività e di comportamenti maggiormente aderenti ai principi costituzionali di

democrazia e partecipazione, che si erano venuti riaffermando attraverso la giurisprudenza e la dottrina più sensibili.[58]

Al riguardo, una chiave di lettura armonica che queste ultime hanno suggerito delle due leggi, come si ricava dai successivi riferimenti, è stata quella dell'integrazione, nei riguardi degli enti locali, dell'ultima con la prima. .

La legge241/90, infatti, sarebbe legge generale contenente dei principi che integrano formalmente (i soggetti tenuti alla sua applicazione sono, ovunque nella legge, le pubbliche amministrazioni) e sostanzialmente gli ordinamenti delle pubbliche amministrazioni.

La formula in materia di partecipazione popolare adoperata nell'art. 6 comma due della legge n. 142 del 1990, sembra poter trovare una forma di raccordo con quelle contenute nell'art. 7, primo comma, e nove della successiva n. 241 del 1990, proprio attraverso il riferimento allo statuto.[59]

Non sembra inoltre vi siano particolari problemi di coordinamento della disposizione contenuta nell'art. 7 della legge n. 142 del 1990 con l'art. 4 della legge n. 241 del 1990, essendo demandata al regolamento l'individuazione del responsabile del procedimento.

Per quanto attiene viceversa l'applicabilità della disciplina contenuta nell'art. 13 della legge n. 241 del 1990 alla partecipazione popolare, l'intera normativa disciplinante l'istituto referendario - che per legge di principio deve riguardare materia d'esclusiva competenza locale - è rimessa agli statuti, il che non costituisce aspetto secondario, se si considera che - teoricamente - gli istituti di democrazia diretta nell'ambito locale assumono particolare rilevanza, benché, nelle poche esperienze svolte al riguardo in Italia, tali caratteristiche non siano apparse evidenti.

Tuttavia, lo spostamento del baricentro dell'amministrazione e della politica verso il basso, con le recenti riforme introdotte tramite le leggi delega del 1997, potrebbe rivitalizzare istituti che, oltre a fitte discussioni dell'accademia, hanno prodotto sinora scarsi risultati concreti.[60]

In virtù del principio per cui la legge generale posteriore non abroga la legge speciale anteriore, si ritiene che gli statuti, trattandosi di disposizioni che attengono alle attribuzioni degli organi, possano disciplinare la partecipazione anche nelle forme di cui all'art. 13 (circoscrizioni di decentramento comunale), le quali, specie nelle città di media

---

[58]Si tratta, in definitiva, della normativa sul "processo" amministrativo, la cui approvazione era stata perseguita sin dagli inizi degli anni '70 attraverso il progetto "Lucifredi", che si risolse nell'emanazione del solo D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

[59]La formula adoperata nell'art.6, secondo alcuni, starebbe ad indicare l'ammissibilità di un solo tipo di referendum, cioè quello consultivo, mentre per altri, starebbe semplicemente ad indicare che gli unici tipi di referendum proponibili su iniziativa dei cittadini sarebbero quelli di natura consultiva, ma questo non impedirebbe allo statuto di prevedere forme diverse di referendum;

[60]Secondo il T.A.R. del Lazio (II, 24 .1.1994, n. 60) è conforme all'art.6 legge 7 agosto 1990, n. 241; che lo statuto del comune di Cerveteri preveda l'iniziativa popolare per la formazione dei regolamenti comunali e dei provvedimenti amministrativi d'interesse generale e la escluda in materie che incidono sull'assetto istituzionale e sulle competenze fondamentali dell'ente locale per le quali è prevista un'esclusiva competenza degli organi comunali;

grandezza, rivestono importanza notevole e possono essere articolate nelle forme più adeguate alle esigenze anche territoriali della cittadinanza[61].

Rispetto all'ambito statutario sono predeterminati solo il Presidente ed il Consiglio, attribuendosi allo Statuto la regolamentazione dei rapporti, che può essere improntata sia ad una forma di gestione collegiale in cui il Presidente è solo un coordinatore, sia nel rispetto del modello introdotto dalla legge n. 81 del 1993, in cui si ripeta il modello di una gestione monocratica controllata dal Consiglio.

Ovviamente, il prevalere di uno dei due modelli dipende proprio dalla regolamentazione concreta e dai compiti attribuiti all'uno od all'altro dagli statuti e dai regolamenti.

Per quanto attiene in particolare alla partecipazione al procedimento amministrativo, la normativa successiva contenuta nella legge n. 241, indicando ulteriori figure di compartecipanti oltre ai titolari di situazioni giuridiche soggettive previsti dalla legge n. 142 del 1990, consente allo statuto di regolamentare, anche per questi ultimi, forme di partecipazione.

Tuttavia il contrasto di disciplina in ordine alla normazione della semplificazione amministrativa, ed in particolare in ordine al regime dei pareri, risultante dal confronto tra gli artt.50 della legge n. 142 e 16 e 17 della legge n. 241, non sembra potersi risolvere nell'ambito normativo locale, essendo diversi gli effetti, le eccezioni e i termini.

Per quanto attiene poi al diritto d'accesso, secondo la legge di riforma sulle autonomie locali, "tutti i cittadini singoli o associati" hanno la titolarità del diritto, (art. 7 legge 142 del 1990),mentre per la legge n. 241 spetta a chiunque vi abbia interesse "per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante".

Si è interpretata la fattispecie risultante dall'applicazione contemporanea delle due norme nel senso che, mentre i primi (i cittadini) in quanto tali esercitano il diritto, i secondi devono dimostrare di trovarsi nella sopra indicata situazione.

Questa soluzione è stato criticata, osservandosi che, in tal modo, si avrebbe una ingiustificata differenziazione fra cittadini e stranieri che versino nella medesima situazione, auspicandosi che gli statuti regionali provvedano ad eliminarla.

Su questo aspetto si è però pronunciata - in senso opposto - la giurisprudenza amministrativa dei T.A.R. e del Consiglio di Stato[62]

Al riguardo non può che convenirsi in linea di massima con la giurisprudenza del Consiglio di Stato e del T.A.R., in quanto l'ingiustificata disparità si verificherebbe ove il cittadino o lo straniero non versassero nella medesima situazione, il che non è, considerato che il primo gode del complesso degli obblighi e dei diritti derivanti dallo *status civitatis*, mentre i secondi devono versare nella situazione derivante dall'applicazione dei principi

---

[61]Permangono, in luogo delle circoscrizioni comunali, in alcuni comuni, istituti similari molto più antichi, come le contrade, conservati dagli statuti comunali con caratteristiche analoghe alle circoscrizioni ma con una più accentuata autonomia dagli organi comunali;

[62]T.A.R. Lombardia, sent. 6 novembre 1992, n. 1198: "l'art. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 sembrano configurare effetti abrogativi nei riguardi della parte dell'art.7 della legge n. 142 del 1990, che reca norme sull'accesso degli atti amministrativi"; C.d.S. sent. 8 febbraio 1994, n. 78 "..per esercitare il diritto d'accesso è, comunque, necessario che il richiedente sia fornito in proposito di un interesse qualificato, specifico e attuale....poiché siffatto interesse è esplicitamente richiesto dall'art.22 della legge 7 agosto 1990, n. 241(che menziona all'uopo la necessità che esista un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti)...la legge n. 241 contiene principi che si devono applicare a tutti i tipi di procedimento amministrativo, ivi compresi quelli di pertinenza degli Enti locali".

fondamentali contenuti nella Costituzione, o in quella prevista dai codici e dalle leggi sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia, o, ancora, dai trattati internazionali nonché, ove si verifichi, del particolare *status* di rifugiati politici.

Anche loro dunque devono trovarsi in una situazione giuridicamente rilevante (straniero residente, rifugiato politico, ecc.).

Per quanto riguarda sempre il diritto d'accesso agli atti, mentre per la legge n. 142 del 1990, tutti quelli delle province e dei comuni sono pubblici, ove non riservati o per espressa indicazione di legge o per temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione in conformità di una norma regolamentare dell'ente locale, per la legge n. 241 dello stesso anno, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi si esercita secondo le modalità stabilite dalla legge stessa[63]

In conformità a quest'ultima, le amministrazioni devono adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione della disposizione di cui al comma 1.

Le singole amministrazioni hanno, a tal fine, l'obbligo d'individuare, con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti sottratti all'accesso per i motivi descritti nel comma 1 dell'art. 24 della legge.

Il diritto d'accesso non è, in ogni caso, riconosciuto quando la conoscenza degli atti possa impedire od ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa e per gli atti preparatori nel corso della formazione del provvedimento, salvo diverse disposizioni di legge.

L'art. 25 disciplina il procedimento per l'esercizio del diritto d'accesso, stabilendo anche i termini ad esso relativi; mentre il successivo art. 26 prevede i modi di divulgazione di determinati atti ivi espressamente elencati e riferiti non solo allo Stato ma, come per le altre fattispecie, alle pubbliche amministrazioni.[64]

Si pone dunque il problema della compatibilità delle disposizioni sopraggiunte con quelle della precedente legge n. 142, in particolare per quanto concerne l'ambito dell'autonomia regolamentare degli enti locali riservato loro da quest'ultima.

La chiave di composizione delle due normative sembra ricavarsi proprio dalla legge di portata più generale sotto il profilo degli enti destinatari, che è la 241 del 1990.

In essa vi sono, infatti, diverse clausole di salvaguardia della normativa sovrapponibile, come nel caso dell'art. 2, comma due, e del successivo comma 4 dello stesso articolo, ovvero nel successivo art .4.

Talvolta la legge adopera espressioni ellittiche, per significare la possibilità di disposizioni diversificate per tipi di procedimento, ovvero dichiara espressamente la salvaguardia di disposizioni che stabiliscano regole analoghe o equipollenti [65]

Sembra quindi, in linea di massima, da accogliere l'orientamento secondo il quale

---

[63]"Il rapporto tra le due discipline(...) in materia d'accesso ai documenti amministrativi, va posto non in termini di abrogazione, applicando i principi della successione di leggi nel tempo, bensì di coordinazione, con la conseguenza che le disposizioni del citato titolo quinto penetrano all'interno degli ordinamenti degli enti locali in tutte le ipotesi in cui nella disciplina di settore non si rinvengono appositi precetti che regolino la materia con carattere di specialità (T.A.R. Lazio, sez.II, 13 giugno 1995, n. 1044);

[64]La posizione tutelabile con l'art.25 della legge n. 241 appartiene anche alle org..ni sindacali, pertanto, la reiezione della pretesa anzidetta non è tutelabile dinanzi al Pretore, bensì al T.A.R. (Cassaz. civ., S. U, 27 maggio 1994, n. 5216);

[65]Ragioni di "celerità" o procedimenti di comunicazione "per bandi" diffusissimi nelle amministrazioni locali;

la normativa generale posteriore contenuta nella legge n. 241 del 1990 non abroga la normativa speciale anteriore contenuta nella legge n. 142, se non in quei casi in cui ciò risulti chiaramente dal tenore della norma.

Così è orientata la giurisprudenza che, in alcune pronunce, ritiene d'interpretare la normativa contenuta nella legge n. 241 del 1990 come applicabile alla legge speciale anteriore nei casi in cui ampli la casistica che attiene agli enti locali[66]

La legge 28 marzo 1991 n. 112:

La legislazione sopraggiunta alla riforma ha continuato a porre problematiche interpretative con riguardo alla stabilità dell'ambito statutario e regolamentare da essa delineato.

La legge 28 marzo 1991, n. 112, contenente norme in materia di commercio su aree pubbliche, all'art. 3 attribuisce ai sindaci la competenza e determinare l'orario di vendita nei mercati rionali nell'ambito della disciplina regionale e nel rispetto degli indirizzi espressi dal consiglio comunale ai sensi dell'art. 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142[67].

La disposizione costituisce, se non una ripetizione dell'art. 36 sopra citato, quanto meno una sua parafrasi.

Nel medesimo articolo, peraltro, è stabilita una serie di competenze dei consigli comunali, inerenti alle aree destinate all'esercizio del commercio "tenuto conto delle eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici (che sono già di sua competenza) ".

Il legislatore, al comma 4, attribuisce al consiglio competenze ulteriori, rispetto al disposto del comma 3 dell'art. 1 e dell'art. 5 della stessa legge.

Subito dopo, all'art. 4, attribuisce alla competenza del consiglio comunale "l'istituzione, il funzionamento, la soppressione, lo spostamento delle date di svolgimento dei mercati e delle fiere locali e i canoni per la concessione del posteggio".

Si potrebbe tentare di sostenere che quest'ultima non è che un'esplicazione della più generale competenza elencata nella lettera f) dell'art. 32 legge 142 del 1990.

Tuttavia la legge, nell'istituire un nuovo organo comunale all'art. 4 (commissione per i problemi della distribuzione) prevede, all'art. 7, che "il numero dei membri delle commissioni di cui ai commi 1, 2 e 3, i criteri per la scelta di essi, la presidenza ed il funzionamento delle commissioni sono stabiliti dal precitato regolamento di esecuzione ove a ciò non provvedano gli statuti di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142"con ciò considerando ambito statutario e regolamentare esecutivo statale in rapporto di fungibilità , ovvero quest'ultima come sussidiaria e residuale rispetto al primo.

L'art. 7 demanda al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro della sanità, per gli aspetti igienico sanitari, l'emanazione di un regolamento di esecuzione della legge medesima.

Questo regolamento, a sua volta, emanato con decreto del Ministero dell'industria n. 248 del 4 giugno 1993, oltre ad una congerie di minuziose disposizioni, contiene

---

[66]Tra gli altri, T. A. R. Friuli, 17/10/94.

[67]Non risulta ben chiaro il significato di questo richiamo all'ambito regionale, dato che trattasi di materia devoluta sin dal D.P.R. n 616 del 1977 alla disciplina regionale e con predeterminazione di principi ivi stabiliti;

ulteriori attribuzioni di competenze al sindaco, (art. 5, 7 e 11), al consiglio comunale e alla commissione sopra ricordata.

Sembra quindi potersi concludere che ragioni di tutela di interessi prevalenti (come quello della salute e dell'igiene) hanno indotto il legislatore a statuire nel modo sopra accennato.

La legge 25 agosto 1991 n. 287:

Diversamente, sempre in materia di commercio, ed in particolare di attività di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, la legge 25 agosto 1991, n. 287, attribuisce al comune la potestà di stabilire le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni, rispettando in tal modo la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 4 legge 142 del 1990 che lascia all'autonomia statutaria le attribuzioni degli organi.

Tuttavia all'art. 8 affida al sindaco - e soltanto a lui - il compito di determinare "l'orario minimo e massimo di attività, che può essere differenziato nell'ambito dello stesso comune in ragione delle diverse esigenze e caratteristiche delle zone considerate".

Ben diversa è l'espressione adoperata nella legge n. 142 con riguardo alle attribuzioni del sindaco, cui compete "coordinare" gli orari degli esercizi commerciali sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale.

Quest'ultimo organo non deve fornire indirizzi al sindaco, neppure con riguardo ai programmi d'apertura a turno degli esercizi per assicurare all'utenza, specie nei mesi estivi, idonei livelli di servizio.

In tal caso, infatti, il sindaco che li predispone, deve sentire "le organizzazioni di categoria interessate, nonché le associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale".

Mentre quindi è doveroso sentire soggetti portatori d'interessi collettivi, sembrerebbe non necessario acquisire gli indirizzi dell'organo collegiale rappresentativo dell'interesse pubblico, sebbene ciò possa legittimamente essere stabilito dallo statuto. In tal caso, tuttavia, si porrebbero problemi applicativi non indifferenti di raccordo tra norma statutaria e norma di legge.

Non sembra inoltre inopportuno ricordare, al riguardo, che l'art. 4 affida allo statuto la disciplina dei rapporti fra il comune e forme di partecipazione associazionistica privata.

La legge 6 dicembre 1991 n. 394:

La legge 6 dicembre 1991, n. 394, con la quale è delineato il quadro sulle aree protette, stabilisce un nesso di carattere gerarchico fra regolamento del parco, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, e regolamenti comunali.

I comuni, infatti, sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti entro novanta giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Ma la legge non si limita a stabilire la prevalenza del primo sui secondi. Trascorso inutilmente il termine suindicato, il regolamento del parco integra automaticamente l'ordinamento regolamentare comunale, con tutte le conseguenze in ordine al mancato coordinamento fra fonte nazionale e fonti locali.

Eppure, subito dopo, la stessa legge pone tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: "l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale, in conformità ai principi i cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette" nonché: "la partecipazione degli enti locali all'istituzione ed alla gestione delle aree

protette", con ciò stimolando lo sviluppo concreto dell'ambito normativo locale.

La legge del 5 febbraio 1992 n. 104:

Con la legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, n. 104 del 5 febbraio 1992, si attribuisce all'ambito statutario comunale la disciplina delle modalità di coordinamento degli interventi sociali e sanitari, dando la priorità agli interventi di riqualificazione, di riordinamento e di potenziamento dei servizi esistenti.

Il coordinamento dev'essere effettuato con: "i servizi sociali, sanitari, educativi e di tempo libero operanti nell'ambito territoriale e l'organizzazione di un servizio di segreteria per i rapporti con gli utenti, da realizzarsi anche nelle forme del decentramento previste dallo Statuto stesso".

Il comune può, altresì, istituire - presumibilmente con lo stesso strumento statutario - il servizio di aiuto personale, compatibilmente con le proprie ordinarie risorse di bilancio:

Si tratta di una normativa assai avanzata, che però prevede due forme di condizionamento.

L'una è una pregiudiziale istituzionale, costituita dalla preventiva attribuzione della relativa competenza da parte delle leggi regionali.

L'altra è un condizionamento di carattere finanziario, costituito dalla compatibilità con le risorse finanziarie dell'ente locale.

Quest'ultima condizione costituisce forse un'avvisaglia di quello che rappresenterà una forma sempre maggiore d'influenza sull'attuazione del quadro delle autonomie e alla lunga, di più incisiva e concreta caratteristica di quest'ultimo.

La legge 8 agosto 1992 n. 359:

Tale normativa è da citare non tanto perché abbia direttamente influenzato l'esercizio della potestà di normazione secondaria locale, quanto perché ha segnato una conferma rimarchevole delle esigenze generali - specie finanziarie - che l'ordinamento italiano non manca di rappresentare per porre limiti a parcellizzati esercizi di detta potestà.

Dopo l'uscita della lira dal sistema monetario europeo, a fronte degli attacchi speculativi condotti a suo danno nei mercati finanziari di tutto il mondo, che causarono una forte svalutazione, furono varate, nell'estate del 1992, misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

Fu sospesa per tutto il 1992, nei riguardi di province, comuni, comunità montane, aziende degli enti locali e loro consorzi, la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti e degli altri istituti di credito con onere totale o parziale a carico dello Stato.

I contributi ordinari spettanti alle amministrazioni provinciali ed ai comuni ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 20 maggio 1992, n. 289, con esclusione degli enti dissestati, furono ridotti del 5%.

Fu previsto il divieto di nuove assunzioni sino al 31 dicembre 1992, e dell'aumento di fondi d'incentivazione e miglioramento dell'efficienza dei servizi in ogni modo denominati.

Le aliquote contributive a carico dei lavoratori dipendenti furono aumentate di quasi un punto percentuale.

Fu istituita un'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili individuate negli strumenti urbanistici vigenti.

Al fine di stanare eventuali evasioni delle imposte patrimoniali sulle abitazioni e similari, fu previsto un sistema di controlli incrociati, inviando ai soggetti utenti di forniture di energia elettrica nei fabbricati, questionari diretti ad acquisire il numero di codice fiscale e gli estremi catastali identificativi di ciascuna unità immobiliare e la sua superficie commerciale.

Fu infine stabilito che le entrate previste dal decreto fossero riservate all'erario e concorressero, anche attraverso il potenziamento di strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria.

Non si può dire che fossero venute meno le condizioni per lo sviluppo delle autonomie locali, ma ci fu, probabilmente, una presa di coscienza che esso non potesse essere disgiunto da solidi presupposti finanziari e da una responsabilizzazione degli organi per il loro mantenimento.

L'accordo di Maastricht del febbraio 1992, come risposta alla internazionalizzazione dei mercati e dei flussi monetari anche speculativi da una parte e all'aumento del debito pubblico dall'altra, impegnarono in modo prioritario l'ordinamento ad affrontare i nodi strutturali che, dall'interno delle pubbliche amministrazioni, si riversavano sugli equilibri di bilancio, compromettendoli.

La legge 23 ottobre 1992 n. 421:

Con la legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421, si è prevista l'emanazione di norme delegate dirette alla riconduzione del rapporto di pubblico impiego alla disciplina del diritto civile, al fine di avvicinarne il regime a quello privatistico, anche ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della loro titolarità, i principi fondamentali di organizzazione e i criteri generali di nomina dei dirigenti di più elevato livello dovevano essere regolati con legge, ovvero sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti.

È sancito, per tutte le amministrazioni, il principio di separazione tra i compiti di direzione politica e di direzione amministrativa.

Conseguentemente, sono affidati ai dirigenti - nell'ambito delle scelte programmatiche degli obiettivi fissati dal titolare dell'organo - autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo e la gestione delle risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, nonché la gestione di risorse umane e strumentali.

Per queste ultime s'introducono criteri di flessibilità nell'utilizzazione occasionale per lo svolgimento di mansioni proprie di profili professionali appartenenti alla qualifica funzionale immediatamente inferiore.

La verifica dei risultati dev'essere affidata ad appositi nuclei di valutazione "composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione".

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, fu prevista l'istituzionalizzazione dell'imposta straordinaria sugl'immobili, che divenne imposta comunale sui medesimi, "al

fine di consentire a province e comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie", nonché la rivalutazione periodica delle rendite catastali " tenendo in considerazione gli effettivi andamenti dei mercati immobiliari".

Per le province fu previsto che le stesse, a decorrere dal 1994, deliberassero un'imposta analoga a quella istituita per le regioni, sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici, commisurata al prezzo in misura complessivamente non eccedente l'uno per cento.

Entro dodici mesi dovevano essere emanati decreti legislativi di riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali e comunali, dei consorzi e delle comunità montane che consentissero l'introduzione, in forma graduale e progressiva, della contabilità economica a decorrere dal 1995.

Si possono effettuare alcune considerazioni generali sul modo di affrontare i problemi della pubblica amministrazione: gli enti locali entrano nella riforma di quest'ultima più sotto il profilo del contenimento della spesa e dello sviluppo della fiscalità locale che non attraverso un potenziamento dell'autonomia, come delineata nella legge n. 142.

Al limite della prospettiva della legge, sembra quasi che il rapporto fra fiscalità locale e autonomia s'inverta, nel senso di rendere quest'ultima strumentale allo sviluppo della prima.

Nello stabilire i principi e i criteri direttivi dell'organizzazione amministrativa la legge delega del 1992 sembra rivolta più a mutare situazioni proprie dell'amministrazione statale - come quando indica linee direttrici fondamentali nella separazione fra politica e gestione (riferendosi ai Ministri) o istituisce organi di controllo sui risultati (composti da direttori generali) - che non a sfruttare le opzioni, pur rilevanti, offerte dalla riforma recentemente introdotta delle autonomie locali.

Ma di ciò lo stesso legislatore appare consapevole, sia per i molti richiami ai principi della legge n. 142 del 1990, contenuti nella disciplina della finanza locale, sia perché, nel creare forme di imposizione diretta, indica contemporaneamente la prospettiva di un diverso regime del personale (eliminazione dei vincoli sul controllo centrale delle piante organiche e delle assunzioni di personale) e dei servizi (controllo dei tassi di copertura) tranne che per gli enti locali in situazioni strutturalmente deficitarie.

Le linee direttive della delega per il futuro devono confrontarsi, nel 1992, con una dura realtà finanziaria.

Il che concorre alla spiegazione di talune tendenze omogeneizzanti e di accrescimento di forme di controllo sulla finanza locale.

Se è prevista, infatti, l'introduzione della contabilità economica dal 1995, contemporaneamente è ribadita l'armonizzazione con i principi di contabilità generale dello Stato, peraltro ancora legata alla contabilità finanziaria.

È inoltre prevista l'emanazione di uno o più decreti delegati diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane.

In uno di essi, tra l'altro, è confermata l'attribuzione alla Direzione generale per la finanza locale presso il Ministero delle finanze, in materia di imposte e tasse comunali e provinciali, "della funzione di vigilanza sulle gestioni dei servizi tributari, anche mediante

controlli sulle delibere adottate per regolamenti e tariffe, al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni che disciplinano i singoli tributi, e il regolare funzionamento dei servizi".

Indubbiamente essa è invasiva dell'ambito regolamentare, quale delineato nella riforma degli ordinamenti locali (ma ciò appare in ogni caso ammissibile, per i ragionamenti condotti precedentemente con riguardo al permanere di rapporti gerarchici fra ambito legislativo primario e ambito regolamentare dell'ente locale) ed è giustificata, come rottura di un sistema che era stato delineato di recente, dalla grave crisi finanziaria attraversata in quel periodo dal paese.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504;

Pochi mesi dopo, con decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, si è provveduto al riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'art. 4 legge 23 ottobre 1992, n. 421.

In esso è prescritto, tra l'altro, con riguardo all'I.C.I. che, con deliberazione della Giunta comunale, sia designato un funzionario cui sono conferite le funzioni ed il potere per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

Il predetto funzionario sottoscrive anche le richieste, gli avvisi e i provvedimenti, appone il visto di esecutività dei ruoli e disporre i rimborsi.

La norma, in sostanza, obbliga il comune ad attuare una previsione già contenuta nella legge n. 142 (cfr. art. 7 e art. 35) la cui disciplina è demandata alla sua autonomia regolamentare.

Non s'intravede un fondamento nella legge delega di una disposizione siffatta, a meno di non farla risalire all'attribuzione del compito di vigilanza al Ministero delle finanze sul regolare funzionamento dei servizi, il che, in questa fase normativa potrebbe apparire una forzatura.

Si può, allora, concludere trattarsi di norma basata su di un'interpretazione estensiva della riserva contenuta nel primo comma dell'art. 54 legge 142 del 1990, che trova la sua ragion d'essere nel riferirsi ad un tributo istituito con la legge delega.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29;

Con decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, furono emanate le norme in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.[68]

Il decreto si riferisce esplicitamente anche alle autonomie locali, come prova l'art. 1, comma 1, nel quale si precisa che l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro, saranno disciplinati "tenuto conto" delle suindicate autonomie, e quindi senza che esse siano conculcate nella loro sostanza.

Ne è conferma il successivo art. 2, che nell'elencare le fonti regolatrici delle pubbliche amministrazioni cita espressamente, oltre ai regolamenti, gli atti di organizzazione, tra i quali sono comprese fonti normative locali indicate dalla legge n. 142 del 1990.

---

[68]Per evidente necessità espositiva si fa riferimento al testo comprensivo delle modificazioni apportate al decreto con D.lgs.18 novembre 1993, n. 470, e successivo D.lgs.23 dicembre 1993, n. 546;

Nell'attuare la delega, si sono precisate le attribuzioni degli organi di governo e dei dirigenti, attribuendo ai primi "la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali", ed ai secondi "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse strumentali e di controllo".

Appare evidente come, nel caso, il legislatore enunci le norme tenendo presente il modello amministrativo statale, ove la distinzione fra indirizzo e controllo da una parte e gestione dall'altra, presenta complessità teoriche minori del modello locale.

Il legislatore delegato ha evitato, peraltro, di soffermarsi sugli effetti della dicotomia sopra delineata a carico di tutte ed ognuna delle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, attesa la differenza sostanziale fra funzioni statali in particolare e funzioni pubbliche in generale.

Si è ritenuto, infatti, sufficiente rinviare all'adeguamento delle amministrazioni pubbliche al principio sopra delineato, ma limitatamente a quelle i cui organi di vertice non fossero, direttamente o indirettamente, espressione di rappresentanza politica.

Il che, se da un lato corrisponde ad un disegno rispettoso delle autonomie, dall'altro genera delle incertezze per le amministrazioni, come quelle locali, presso le quali, tra gli organi di vertice espressione sicura di rappresentanza politica, esiste la giunta che, nella configurazione della legge n. 142 del 1990, svolge anche competenze residuali e d'ordinaria amministrazione.

A questo riguardo, sembra potersi affermare che esiste una discrezionalità dello statuto nell'attribuire competenze alla giunta, al sindaco ed ai dirigenti nell'ambito dei principi fissati dalla legge n. 142 del 1990 e del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Atteso, infatti, quanto stabilito da quest'ultimo in attuazione della delega contenuta nella legge n. 421 del 1992, secondo cui spetterebbero all'organo esecutivo tutti gli atti amministrativi con valenza politica non spettanti ad altri organi, mentre quelli di gestione rientrerebbero nella competenza dirigenziale, lo statuto potrebbe "dettare i criteri per distinguere gli atti la cui adozione, implicando responsabilità di direzione e controllo, dev'essere riservata agli organi elettivi, (ed è all'interno di questi che restano attribuiti alla giunta tutti quelli non espressamente attribuiti agli altri organi) mentre gli altri atti di gestione amministrativa dovrebbero ricadere nella competenza dei dirigenti[69].

Quest'impostazione, che astrattamente appare idonea a dirimere un potenziale contrasto fra l'art. 35 della legge n. 142 del 1990 e l'art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993, si ripresenta problematica per quegli enti, in verità assai numerosi, ove non esiste personale dirigenziale ed ove la ripartizione - esclusa in ogni caso una competenza gestionale del consiglio comunale - fra competenze amministrative del sindaco, della giunta e dell'apparato burocratico, fermi restando i princìpi orientativi delle sopra richiamate norme primarie, deve ritenersi devoluta allo statuto e, nei casi previsti, ai regolamenti. In definitiva, a quella capacità d'adeguamento che la norma limita ad altre categorie di enti.

Di questa conclusione si trova sostegno anche in alcune pronunce del giudice

---

[69]A. Marzanati in: "L'elezione diretta del Sindaco", a cura di V. Italia e M. Bassani: commento all'art.17 legge 81/93

amministrativo, per il quale " dall'incompatibilità del disposto delle norme contenute nella legge 8 giugno 1990 n. 142 e nel decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, non deriva l'automatica abrogazione delle norme contenute nella prima, ma soltanto l'obbligo del comune di modificare gli statuti ed i regolamenti, in conformità al disposto dell'atto normativo successivo, tenendo conto delle peculiari esigenze locali"[70].

La norma contenuta nell'art. 4 del decreto legislativo citato, secondo la quale le amministrazioni, nelle materie soggette alla disciplina – fra l'altro - dei contratti collettivi, operano con i poteri del privato, "adottando ogni misura inerente all'organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro ", non fa che confermare, con l'apparenza di ampliarne l'ambito, la ristrettezza di quello statutario e regolamentare per quanto riguarda la disciplina inerente al rapporto di lavoro intercorrente con il personale dipendente.

Questo era già limitato dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43, che, recepiva il trattamento del personale degli enti locali in un atto normativo statale idoneo a vincolare l'autonomia regolamentare e l'inerente discrezionalità dei comuni.

A seguito dell'entrata in vigore delle leggi nn. 93 del 1983 [71] e n. 142 del 1990 risultava ulteriormente limitato dalla potestà regolamentare del governo, tanto da essere definito "autonoma normativa strumentale, attinente più propriamente alla disciplina dell'apparato materiale e del personale (...) con la conseguenza che lo strumento regolamentare governativo, funziona da meccanismo sostitutivo e costitutivo dell'ordinamento degli enti, di modo che l'oggetto della speciale capacità delle persone giuridiche pubbliche risulta fortemente compromessa ed i limiti fortemente ingranditi.

Pertanto, deve escludersi la possibilità d'esercizio di un'autonoma potestà regolamentare dell'ente locale in materia di rapporti di lavoro, la quale può essere definita fonte normativa solo residuale, nella misura in cui si limita ad una funzione complementare dell'ordinamento di una disciplina normativa superiore e comunque già operante, escluso quindi il potere di attribuire alle norme, fissate dallo Stato, l'efficacia formale" [72].

Per altro aspetto tali conclusioni, di fronte all'estensione al rapporto di lavoro pubblico della disciplina contenuta nelle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, sono ulteriormente confermate, sicché gli spazi di regolamentazione autonoma in materia sono quelli non coperti da riserva normativa nazionale o da procedimento negoziato nazionale o decentrato.[73]

Quindi, mentre la disciplina dell'ordinamento e del rapporto di lavoro è riservata alla legge e ai contratti collettivi, quella dell'organizzazione degli uffici è lasciata ancora,

---

[70]Confronta T .A. R. Firenze, sez. I, n. 17 del 12/01/1995;

[71]Già con riguardo a questa legge e in rapporto a quanto previsto dalliart.51 della legge n. 142 del 1990, si era sostenuto che rispetto alle norme degli accordi di comparto residuassero in capo agli enti locali "ambiti di autonomia limitata esclusivamente a quegli spazi di regolamentazione non coperti dal provvedimento negoziato o dal medesimo lasciato espressamente alla discrezionalità degli stessi enti" T. A. R. Lombardia n. 1043 del 2/10/1992

[72]T. A .R. Lazio, sez. II, Sent. n. 1506 del 12/8/1996;

[73]Vi sono tuttavia aspetti sui quali l'amministrazione esercita senz'altro la sua discrezionalità :"La valutazione delle mansioni effettivamente svolte dai dipendenti degli enti locali, ai fini della individuazione d'inquadramento costituisce apprezzamento di merito della p.a., come tale non sindacabile in sede di legittimità, salvo il riscontro di eventuali illogicità" C.G.A.S. 1989,203;

dal D.lgs. 29 del 1993, all'autonomia organizzativa locale, dopo l'affermazione di alcuni principi comuni alle amministrazioni pubbliche .

Questi, elencati nell'art. 5 del decreto, sono denominati "criteri d'organizzazione" al fine di significare chiaramente che costituiscono l'ordito sul quale deve tessersi la trama dei rapporti funzionali.

Essi sono compendiabili, infatti, nell'articolazione per funzioni, nella comunicazione - anche informatica- tra uffici, nella trasparenza e nell'armonizzazione degli orari di servizio in favore dei cittadini, nella responsabilità del perseguimento (ma anche del mancato raggiungimento) del risultato, nella flessibilità dell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane.

Anche in questo caso, tuttavia, la normativa in tema di organizzazione contenuta nel decreto legislativo appare incentrata sulla disciplina del modello organizzativo statale o, in ogni caso, di dimensioni superiori a quelle della maggior parte degli enti locali italiani, dei quali neppure milletrecento sugli oltre ottomila superano gli ottomila abitanti, con conseguenze facilmente immaginabili in ordine ai tempi e ai modi di adattamento necessari per uniformarsi ad essa e in definitiva, alle effettive possibilità di realizzarli.[74]

È doveroso al riguardo un accenno al cambiamento introdotto, per impulso della legge n. 59 del 1997, al decreto legislativo n. 80 del 1998 che ha completamente trasformato, secondo criteri prospettici opposti, l'assetto locale.

Neppure il legislatore delegato del D.lgs. n. 29 del 1993 ha ignorato però tale aspetto, tanto è vero che nel dettare esplicitamente per lo Stato le norme in materia organizzativa, ha previsto la loro estensione "alle altre pubbliche amministrazioni, "previa modifica, ove necessario, dei rispettivi ordinamenti, adeguando alle disposizioni del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità, entro sei mesi dalla data d'entrata in vigore del presente decreto":

In disparte i problemi di dimensione, per avere un'idea di quelli di natura interpretativa che si presentarono agli enti locali, basti pensare che occorreva prima estrapolare la normativa applicabile tra le disposizioni dettate dal decreto, coordinarla con quanto previsto dall'ordinamento specifico, e poi riversarla in propri atti normativi.

Anche su questo punto si tratterà più avanti, con riferimento alle innovazioni recate in particolare dalle leggi 59 e 127 già precedentemente richiamate.

La giurisprudenza amministrativa ha cercato di ovviare alla pratica impossibilità di rispettare il termine indicato nel provvedimento, sostenendo che la normativa in esso contenuta entrava a far parte direttamente degli ordinamenti locali, pur in assenza delle previe modifiche dei rispettivi ordinamenti, una volta trascorsi i sei mesi fissati dall'art. 13 primo comma.[75]

Ma per la concretezza delle problematiche insorte (specialmente per quanto attiene ai rapporti fra giunta e personale apicale nei comuni sforniti di dirigenza, cioè in tutti quelli inferiori ai sessantacinquemila abitanti), e per i condizionamenti posti dalla medesima giurisprudenza, secondo i quali "la nuova normativa non può che ritenersi operante nei limiti della sua efficacia o della forza giuridica che le appartiene, ovvero secondo le regole

---

[74]Secondo il T. A. R. Piemonte, è illegittima la norma statutaria , adottata da un comune di tipo 4, che preveda un ' organizzazione interna articolata per servizi, atteso che, per gli enti di questo tipo, l'art.2 D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 prevede, come figura apicale, la settima qualifica funzionale, non abilitata a dirigere un servizio;

[75]Sent. T . A .R. Lazio, II , 1555 del 16/10/1995;

ed i principi desumibili dal sistema delle fonti normative in generale, fatta salva ogni disposizione particolare dettata da norme transitorie e fatta salva, d'altra parte, la compatibilità rispetto al nuovo testo del preesistente ordinamento", questa ricettività immediata appariva alquanto virtuale.

L'unica strada possibile, pertanto, per avvicinarsi alla realizzazione dei criteri sopra ricordati da parte degli enti locali, per i quali molti istituti erano stati già anticipati dalla legge n. 142 del'90, era sembrata, appunto, quella di usare gli spazi lasciati all'autonomia organizzativa locale.

Fra di essi ci sono:

- l'organizzazione degli uffici,
- la specificazione dei compiti per differenziare l'area dell'indirizzo e del controllo da quella della gestione,
- l'individuazione degli atti che in materia di gestione del personale sono devolute alla dirigenza rispetto a quelli che sono riservati agli organi politici,
- l'adeguamento dei compiti dei dirigenti come delineati nella normativa del decreto legislativo alle caratteristiche dell'amministrazione locale,
- le modalità di conferimento a tempo determinato degli incarichi di direzione di aree funzionali[76] e di copertura dei posti di responsabili degli uffici o dei servizi,
- le forme di controllo sui risultati conseguiti, ed in particolare del rapporto fra questi ultimi e le risorse impiegate.

Naturalmente è legittimo chiedersi, a questo punto, quale settore, nell'ambito dell'autonomia, debba essere contenuto nello statuto e quale debba invece essere disciplinato in forma regolamentare, dato che il decreto legislativo nulla precisa al riguardo, rinviando all'adeguamento in generale da parte delle pubbliche amministrazioni.

Quando, a tale scopo, non soccorra la precedente riforma delle autonomie (l'art. 51 della legge n. 142, ad esempio, demanda espressamente a norma statutaria la disciplina dei compiti dei dirigenti in rapporto a quella d'altri organi, l'attribuzione della presidenza di commissioni di gara e concorso, la stipula di contratti a tempo determinato per la direzione di uffici o servizi) o non sia dalla medesima attribuita congiuntamente agli statuti ed ai regolamenti (criteri cui i dirigenti devono adeguarsi per la direzione degli uffici e dei servizi; modalità e criteri per l'attribuzione d'incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna) o esclusivamente ai regolamenti (dotazione organica del personale e organizzazione degli uffici e dei servizi - in conformità però allo statuto – responsabilità gestionali dei dirigenti e coordinamento fra segretario dell'ente egli stessi), la competenza deve ritenersi definibile in base a quanto stabilito dallo statuto, a meno che il decreto legislativo ultimo non disponga diversamente rispetto alla legge n. 142, come nel caso dei servizi di controllo interno, che devono essere istituiti con regolamento.[77]

Peraltro, nell'esercitare la facoltà di rimettere quanto residua tutto allo statuto o tutto al regolamento, non devono essere trascurate valutazioni di opportunità e di buona amministrazione, che consentano di conciliare garanzia ed efficacia nel perseguimento dell'interesse pubblico.

---

[76]Già previsto dall'art.51 comma 6 della legge n. 142 del 1990;

[77]C'è però chi sostiene come l'inserimento nell'ambito statutario non comporti una violazione del decreto legislativo 29 del 1993, stante il carattere assorbente di tale fonte rispetto a quella regolamentare: v.per tutti Corsi, Cecilia "Autonomia statutaria .."; al riguardo si veda l'art.29 del D.lgs. n..77 del 1995, che ha poi richiamato tra le fonti della disciplina del nuovo istituto e del suo organo sia lo stesso decreto, sia lo statuto, sia il regolamento di contabilità

In sintesi, con riguardo ai rapporti fra riordinamento delle autonomie e razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, non sembra vi siano contrasti insanabili, quanto piuttosto degli addensamenti di discipline in materia di criteri e di disciplina della dirigenza, e delle inspiegabili rarefazioni, come nei riguardi delle amministrazioni di piccole dimensioni, per le quali, il servirsi dell'autonomia, al fine dell'adeguamento ai modelli predeterminati, più che un'opzione, è una necessità.

La legge 19 marzo 1993 n. 68:

Con questa legge, di conversione del D.L.18 gennaio 1993, n. 8, recante "disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica, si stabilisce di subordinare l'erogazione della quarta rata del fondo ordinario per le amministrazioni provinciali e per i comuni, alla presentazione della dichiarazione del legale rappresentante dell'ente, comprovante l'avvenuta approvazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti, previsti dall'art. 59, comma uno, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (art. 1 modificativo dell'art. 2 del decreto legge).

Evidentemente, nel giudizio del Parlamento dell'epoca, a fronte degli stringenti impegni finanziari, derivanti anche dalla sottoscrizione di trattati internazionali, l'ambito dell'autonomia locale diviene recessivo quando l'ente non bada a riempirlo con la propria attività.

Termini ultimativi allo sviluppo delle potestà dell'autonomia locale, fissati con riguardo ad un problema contingente di finanza pubblica – che peraltro sottende una grave preoccupazione d'inerzia da parte degli enti locali – saranno poi estesi all'ambito istituzionale, probabilmente con analoghe ragioni, dalla legge n. 81 del 1993 (confronta art. 33).

Tali impegni non impediscono di introdurre, peraltro, nella stessa legge n. 68 del 1993, una norma che, pur diretta ad ampliare le autonome prerogative normative degli enti locali, appare legata a fattori e fenomeni piuttosto contingenti, in ogni caso destinati ad aumentare gli impegni di spesa per il personale dipendente.

Essa prevede, infatti, la possibilità di "contemplare, nei regolamenti previsti dall'art. 51, comma 1, della legge n. 142 del 1990, l'accesso mediante concorso riservato su posti vacanti nelle piante organiche approvate, del personale fuori ruolo di pari profilo e qualifica, in servizio a tempo determinato in virtù di rapporti costituiti anteriormente al 5 marzo 1992, in esecuzione di conciliazioni pervenute ai sensi degli articoli 185, 410 e 411 del codice di procedura civile o con anzianità di servizio di almeno dieci anni, maturata al 5 marzo 1992.[78] (art. 16 comma 1) ".

La legge n. 81 del 25 marzo 1993:

La legge n. 81 del 1993, nel disciplinare l'elezione diretta del sindaco [79], del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale ha esteso, esplicitamente, all'art. 10, l'ambito statutario e regolamentare, demandando la scelta del

---

[78]Quest'ultima alternativa è stata aggiunta dal Parlamento in sede di conversione;

[79]Secondo il Rotelli, "La riforma del governo locale tra l'autonomia statutaria e i principi unitari" CEI, Bergamo, 1992 imporre a tutti i Comuni l'elezione diretta del Sindaco sarebbe centralistico quanto prima era l'imporre con la 142 l'elezione consiliare. E centralistico significa anticostituzionale per contrasto con gli art.128 e 5 della Costituzione;

sistema di elezione del consiglio circoscrizionale al primo e la disciplina al secondo.

I comuni possono programmare i lavori consiliari, determinare la presenza e le funzioni delle commissioni, il diritto d'iniziativa ed il sindacato ispettivo del singolo consigliere, mentre è previsto che il consiglio possa istituire al suo interno commissioni d'indagine sull'attività dell'amministrazione, demandandosi allo statuto la composizione ed il funzionamento delle stesse[80] nonché nei comuni inferiori ai 15.000 abitanti, la nomina ad assessori a cittadini non facenti parte del consiglio.

Mentre in questi ultimi comuni, poi, il problema delle deleghe assessorili non assume particolare rilevanza, esso si pone in tutta la sua rilevanza nei comuni medio grandi e nei comuni metropolitani, fermo restando che gli assessori non assurgono ad organi di rilevanza esterna proprio per le caratteristica della legge improntata ad un rafforzamento del sindaco anche in chiave rappresentativa.

Sotto quest'ultimo profilo, lo statuto appare determinante per l'assetto del governo esecutivo dell'ente locale in quanto può predeterminare le competenze di singoli assessori o rimettere al sindaco il potere di affidare le deleghe per i vari settori, che è la soluzione negli anni maggiormente privilegiata.

La legge n. 81, tuttavia, accanto ad aspetti positivi, contiene delle clausole stringenti per l'ambito dell'autonomia locale.

Se è vero, infatti, che l'art. 10 estende l'ambito della disciplina riservata allo statuto, all'ultimo comma dello stesso articolo richiama una norma contenuta nella stessa legge che surrogherebbe, nel periodo d'approvazione dello statuto, quella prescelta dall'ente nella propria autonomia normativa.

Nulla di nuovo rispetto a quanto già verificatosi precedentemente, e, considerato il carattere di provvisorietà della surroga, anche accettato dalla giurisprudenza.

La norma richiamata, tuttavia, all'art. 33 della medesima legge, come già anticipato, contiene la previsione della perdita di efficacia di tutte le norme statutarie in contrasto con la legge per non essersi adeguate ad essa entro il termine di dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

È evidente che il legislatore intende introdurre una disciplina con caratteristiche di certezza, e considera il suo obiettivo prioritario rispetto all'ambito dell'autonomia dei singoli enti.

Ma resta il fatto che una simile disposizione rompe la logica del sistema delineato dalla legge di riforma, non trattandosi di norma di principio che deroghi espressamente a quella contenuta nella legge n. 142 del 1990, ma certamente di modificazione del sistema delle autonomie in essa disciplinato.

Ciò che colpisce non è tanto il rango della norma o la difformità della procedura, quanto il contenuto: l'ambito dell'autonomia dell'ente locale è affievolibile dalla legge, che ad essa si sovrappone, non necessariamente sostituendola, ma certamente privandola di effetto.

Che poi questo sia avvenuto per migliorare il rapporto di rappresentatività fra cittadinanza e organi elettivi attivi, evidentemente considerato come obiettivo prevalente,

---

[80]Secondo lo Staderini (Manuale, cit, 1994, 146) la norma che prevede una maggioranza qualificata per l'istituzione delle commissioni consiliari potrebbe essere derogata dallo statuto, in quanto non può essere ritenuta norma di principio e di carattere generale modificativa dell'ambito statutario come stabilito dalla legge n. 142 del 1990;

sembra non far venir meno il precedente e non conferire rango di norma di principio alla disposizione, peraltro temporalmente storicizzata.

La legge produce ulteriori conseguenze a carico dell'ambito normativo locale.

Se è palese, infatti, l'intento di rafforzare il ruolo del sindaco in senso monocratico, affidandogli l'intera responsabilità dell'amministrazione (come anche al presidente della provincia) e la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, tanto più appare posta all'attenzione degli organi collegiali la necessità e l'urgenza di distinguere fra gestione e indirizzo politico, e di riempire il vuoto degli spazi lasciati dalla legge all'autonomia, come nel caso delle modalità e dei criteri per la definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna.

Stessa opportunità s'intravede per quanto riguarda l'equilibrio, da una parte, tra competenze che lo statuto può attribuire alla giunta, in quanto non rientranti fra quelle affidate dalla legge al sindaco e al presidente della provincia e agli altri organi di gestione, e competenze di questi ultimi dall'altra.

Il decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507:

Fenomeno analogo si riscontra nella disciplina contenuta nel decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, concernente "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale" ed in particolare per la designazione del funzionario responsabile dell'imposta sulla pubblicità.[81]

Nel citato decreto legislativo le disposizioni riguardanti l'ambito regolamentare del comune appaiono numerose: in base all'art. 3, comma 1, il comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni.

Ai commi due e tre sono predeterminati i contenuti facoltativi ed obbligatori del regolamento medesimo.

Nell'art. 4 sono precisati i limiti percentuali delle categorie delle località entro le quali il comune può applicare le maggiorazioni dell'imposta.

Nell'art. 18, dopo aver precisato che, nei comuni con abitanti superiori a tremila unità è obbligatoria l'istituzione di un servizio per le pubbliche affissioni, il legislatore delegato demanda al regolamento la determinazione della superficie degli impianti e la proporzionalità della stessa in rapporto al numero degli abitanti, fissando limiti minimi e massimi in rapporto a tale ultimo parametro.

Nell'art. 22 è previsto che il regolamento comunale stabilisca criteri e modalità per l'espletamento del servizio "per quanto non disciplinato dai commi seguenti".

Alla luce di tali commi per la verità lo spazio che residua non appare eccessivamente esteso, infatti ne seguono altri nove, con una disciplina talmente particolareggiata da costituire un compiuto regolamento, cui aggiungere ulteriori disposizioni da parte dei comuni appare problematico.

L'art. 24 dispone, a carico del comune, l'obbligo di vigilanza sulla corretta

---

[81] In questo caso però il legislatore non indica l'organo collegiale che deve provvedere, limitandosi a disporre "il comune designa";

osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti l'effettuazione della pubblicità.

La norma apparirebbe pleonastica se ad essa non seguissero una serie di disposizioni sanzionatorie amministrative a carico di chiunque violi le norme regolamentari comunali, prevedendo la destinazione dei proventi al comune e la loro destinazione al potenziamento ed al miglioramento del servizio e dell'impiantistica comunale.

Le deliberazioni di approvazione del regolamento e delle tariffe devono essere inviate - a norma dell'art. 35 del decreto legislativo in esame - alla Direzione centrale per la fiscalità locale del Ministero delle finanze, "cui compete la vigilanza sulle gestioni dirette o in concessione dell'imposta sulla pubblicità e del servizio delle pubbliche affissioni".

Alla citata Direzione è conferito il potere di chiedere il riesame delle deliberazioni d'approvazione del regolamento, se le ritiene contrarie a disposizioni di legge, ferma restando la loro esecutività.

Una riflessione a questo punto, sembra opportuna: generalmente, secondo la giurisprudenza, la vigilanza sui tributi compete all'autorità locale[82]

L'essersi formata, la giurisprudenza citata, in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 e, soprattutto, dopo l'entrata in vigore della legge delega n. 421 del 1992, [83] danno la misura del cambiamento subito nella finanza locale e, per certi aspetti, dell'ambito dell'autonomia dell'ente in qualche modo implicata nell'acquisizione delle entrate, che la legge statale vuole ricavare tramite fonti e sistemi certi d'imposizione diretta, onde impedire il ripetersi, con l'accumulo dei disavanzi, dei fenomeni che resero necessaria la legge delega.

Ulteriore forma regolamentare obbligatoriamente introdotta per i comuni da quest'ultimo decreto, è relativa all'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Con esso occorre disciplinare i criteri d'applicazione, le modalità per la richiesta, il rilascio e la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni.

Ove le tariffe non siano adottate entro i termini fissati dal comma 3 dell'art. 40 del D.lgs. n. 507 del 1993, si applicano le tariffe in vigore, se rientrino entro i limiti fissati dal capo ove la tassa è disciplinata, ovvero vengono adeguate automaticamente alla misura minima fissata nel capo medesimo ove non rientrino nei limiti ivi previsti.

Anche in questo caso, quindi, l'ambito dell'autonomia regolamentare - ove non esercitata tempestivamente - cede di fronte all'esigenza di entrate certe derivanti dalle forme d'imposizione diretta, il che può avvenire agevolmente, grazie anche alla minuzia delle disposizioni contenute nel capo sopra richiamato, ed anche in questo caso si applicano le norme sulla vigilanza previste per il precedente tributo.

Anche con riguardo alla disciplina della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il contenuto è largamente predeterminato, come risulta dal tenore minuto delle norme contenute nell'art. 59. Là dove è prevista l'estensione dell'ambito (art. 60) ciò avviene con predeterminazione di criteri o con rinvio alla normazione statale, regolamentandosi anche il caso ove i rifiuti non rispondano ai requisiti richiesti o i casi in

---

82"La potestà di imperio esercitata (dal Comune) sulla porzione di territorio, oltre alla prestazione continuativa di servizi pubblici, all'espletamento di funzioni amministrative, comprende anche la pianificazione, la vigilanza e la riscossione di tributi (c. d. jus collectandi)." Cons. Giust. Amm. Sic. sez. Consult. (Pareri), 7 settembre 1988, n. 351 del 1988;

83Vedasi art.4 legge precedentemente citata;

cui il regolamento non contenga tutte le indicazioni richieste nella disposizione:

Al comune è dato altresì il potere di applicare riduzioni percentuali della superficie tassabile in relazione alle caratteristiche di nocività e tossicità dei rifiuti, al cui smaltimento devono provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti. Nulla è previsto, nel regolamento in esame, sui controlli corrispondenti al riconoscimento di tali riduzioni

È previsto che i comuni possano prevedere agevolazioni ed esenzioni, e le prime possono concretarsi in riduzioni in favore di attività produttive, commerciali e di servizi per le quali gli utenti (rectius gli esercenti) dimostrino di aver sostenuto spese per forme tecniche di agevolazione o di pretrattamento dei rifiuti per lo smaltimento o il recupero da parte del gestore, ovvero per le quali gli utenti dimostrino possano derivare entrate per recupero o riciclo dei rifiuti.

In tal caso, "le esenzioni e le riduzioni di cui al comma uno sono iscritte in bilancio come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura assicurata da risorse diverse dai proventi della tassa relativa all'esercizio cui si riferisce l'iscrizione predetta"

La norma, alquanto sibillina rispetto al solito metodo analitico di disporre, sembra volersi cautelare nel prevedere sostanzialmente un obbligo, in ogni caso, di copertura dei minori introiti.

È infine previsto l'obbligo, a carico dei comuni di prevedere, con il regolamento per l'applicazione della tassa, la tassa di smaltimento da applicare in base alla tariffa giornaliera per il servizio da attuare nei confronti degli utenti che occupano temporaneamente e non ricorrentemente locali od aree pubblici o similari.

Per concludere, il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, rivela come periodi prolungati di emergenza finanziaria abbiano condizionato, non solo sotto il profilo temporale ma anche dell'organizzazione, l'ambito dell'autonomia delle fonti secondarie locali nei rapporti con l'amministrazione centrale e per l'esigenza che dalle fonti impositive dirette locali provengano tutti i flussi d'entrata prevedibili in base alla progettazione del tributo, per cui l'autonomia è dalla normativa delegata indirizzata verso questo obiettivo.

Decreto legge 20 dicembre 1993, n. 523, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 1994, n. 108:

Il provvedimento d'urgenza, emanato sulla scia della legislazione speciale e spesso eccezionale riguardante i fenomeni d'infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, si presenta con le carte in regola per una legislazione di tipo derogatorio anche nei confronti dell'autonomia statutaria dell'ente locale:

E difatti, all'art. 4, prevede che, "ferme restando le forme di partecipazione popolare previste dagli statuti in attuazione dell'art. 6 comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, la commissione straordinaria di cui al comma 4 ,[84] allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a rilevanti questioni d'interesse generale, si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'ANCI , dell'UPI, delle associazioni imprenditoriali e degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative,

[84]Si tratta della commissione straordinaria per la gestione dell'ente, nominata con il decreto di scioglimento dei consigli comunali o provinciali, la quale esercita le attribuzioni le attribuzioni conferitele con il decreto stesso;

nonché delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni di trattare."

La suddetta commissione[85] ha altresì il compito di procedere alla nomina del rappresentante del personale in seno alla commissione di disciplina prevista dall'art. 51, c. 10 della legge n. 142 del 1990, ove quest'ultima non sia in grado di funzionare per la mancata elezione del rappresentante del personale, nonché di un suo supplente.

È evidente che il provvedimento d'urgenza incide profondamente sull'autonomia dell'ente, in diretta derivazione da quanto stabilito dalla legge 31/5/1991, n. 164, di modificazione della legge 19/3/1990, n. 55, che ha ampliato, estendendoli, i casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali elencati nell'art. 39 della legge n. 142 del 90 alle eventualità in cui emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, o su forme di condizionamento degli amministratori stessi da parte di quest'ultima.

Accanto alle forme di consultazione diretta popolare, tuttavia, la legge introduce forme di consultazione "anche diretta" dei responsabili delle organizzazioni portatrici d'interessi collettivi.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537:

La legge suindicata entra nell'ambito regolamentare anche degli enti locali disponendo, oltre alle facoltà previste nel primo periodo dell'art. 6, concernente i contratti pubblici, che " i contratti delle pubbliche amministrazioni, (quindi anche degli enti locali), per la fornitura di beni e servizi, non possono prevedere prezzi superiori a quelli pubblicati negli elenchi di cui al comma 2 ".

Responsabilità, tempi, obblighi, criteri e procedure per la rilevazione e la comparazione dei prezzi sono sottratti all'ambito regolamentare autonomo dell'amministrazione per essere riversati in un regolamento interministeriale, con l'unico temperamento dei contratti in corso d'approvazione, che devono essere sottoposti a giudizio di congruità in relazione ai prezzi di riferimento.[86]

La pubblica amministrazione, stabiliti in generale i termini per provvedere, è obbligata a nominare il responsabile del procedimento che deve concludere entro trenta giorni, trascorsi i quali i contratti possono essere approvati, fatte salve le responsabilità del funzionario.

La legge non omette di prevedere che la normativa contenuta nell'art. 6 provochi uno sconvolgimento dell'ambito regolamentare locale, e per certi enti non sia d'applicabilità immediata.

Consente, infatti, agli enti stessi di unirsi mediante convenzione, onde creare uffici unici per l'espletamento delle procedure di acquisto di beni e servizi, "per ottenere condizioni contrattuali più favorevoli ed una economia procedimentale".

Questa disposizione, tuttavia, più che introdurre nuove facoltà, rafforza quelle già previste, forse nell'intento di prevenire eventuali alibi futuri.

---

[85]Ai sensi del D.M. 28/7/95 n. 523, in applicazione dell'art.3 d.l. 20/ 12/93 n. 529, la commissione straordinaria per la provvisoria gestione degli enti locali, può affidare a singoli componenti le competenze esercitabili individualmente dal Sindaco (T.A.R. Puglia, Bari, Sez.II,827, 17/12/96);

[86]C d c., Sez. Stato, n. 112, 20 .12. 94: "l'art.6 legge 537/93 non è applicabile all'atto di riconoscimento di debito";

Onde non lasciar adito a dubbi sulla portata della norma, l'art. 6 prevede la nullità dei contratti stipulati in violazione dei divieti sopra accennati.

Esso detta, inoltre, una disciplina analoga per i contratti di forniture di beni e di servizi, d'appalto di opere pubbliche e per le concessioni (standardizzazione dei costi e creazione di un ufficio unico per definirli, obbligo di mantenersi entro gli standard, giudizio di congruità per i contratti per i quali non sia intervenuta l'approvazione, obbligo di nominare un funzionario responsabile del procedimento che concluda entro termini certi, rifiuto di approvazione per i contratti incongrui).

L'ente locale, oltre ad una riduzione pari al 5% dei risparmi ottenuti dall'applicazione delle riduzioni previste nei commi da 28 a 33 dello stesso art. 6, viene sottoposto anche ad una forma – attenuata- di vigilanza da parte del Ministero dell'interno, cui dev'essere inviata una relazione sui contratti, sui relativi prezzi e sugli adeguamenti operati.

Inoltre, il Ministero del tesoro, nella relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale deve illustrare gli effetti finanziari rilevabili sul bilancio delle province, dei comuni e degli altri enti locali, delle disposizioni di cui al presente articolo.

In conclusione, l'emergenza economica e finanziaria, ma anche quella riveniente alla pubblica amministrazione come contraccolpo dalle parallele vicende giudiziarie in tema di appalti pubblici, sembra aver provocato per taluni rilevanti aspetti dell'ambito delle autonomie, un innalzamento e un accentramento dei livelli di normazione e di conseguenza, in linea di fatto, una restrizione dell'ambito regolamentare contrattuale locale.

Gli enti locali devono, tra l'altro, provvedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche previa verifica della congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro, devono rivedere la composizione delle commissioni di concorso secondo quanto previsto nel comma ventuno dell'art. 3, escludendo dalle stesse i politici ed i sindacalisti[87] non possono, al pari delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma due del D.lgs. n. 29 del 1993, prevedere d'impiegare i dipendenti in favore d'associazioni e organizzazioni di dipendenti pubblici le quali, per usare beni pubblici, devono corrispondere un canone determinato sui prezzi di mercato.

Una lettura diversa delle norme dettate non solo per gli enti locali, ma per le amministrazioni pubbliche, è quella che non vi sia stata tanto una riduzione dell'ambito di autonomia dell'ente, bensì una valorizzazione della funzione d'indirizzo politico del governo in vista delle scadenze che si era impegnato a rispettare e che avrebbero potuto essere compromesse dal suo mancato esercizio.

La legge 23 dicembre 1994, n. 724:

Il provvedimento di legge collegato alla finanziaria per il 1995 torna ad occuparsi di ambiti riservati o, in ogni caso, sovrapponibili all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

---

[87]Questo, più che effetto di un mutato indirizzo di politica del personale lo è dell'intervento, verificatosi nello stesso 1993, del giudice delle leggi, secondo il quale è costituzionalmente illegittimo che le operazioni di un concorso per titoli siano svolte da organi "la cui Costituzione è improntata a logiche di rappresentanza politica ed amministrativa e di interessi delle varie categorie di lavoratori, e non garantisce una sufficiente competenza tecnica né una sicura imparzialità nella valutazione e nella scelta dei candidati"(Corte costituz.23/7/1993, n. 333)

Un ulteriore aspetto di contaminazione (tra le altre norme) dell'ambito regolamentare degli enti locali, introdotto con norme provvedimentali contenute nelle misure di razionalizzazione della finanza pubblica della citata legge 724 del 1994, è costituito dalla definizione agevolata delle violazioni edilizie (art. 39), volta a definire rapporti instaurati in contrasto anche

Con i regolamenti edilizi e delle concessioni edilizie, nonché con lo strumento - di attribuzione consiliare - dei piani territoriali e urbanistici, alla unica condizione che corrispondessero a parametri spaziali e temporali predeterminati dalla stessa disposizione.

Il ripetuto ricorso allo strumento del condono edilizio, peraltro, più volte previsto nelle norme in materia di emergenza finanziaria, come dimostrano gli stessi richiami contenuto nel "collegato" non dovrebbe comparire più nella normativa successiva alla legge 724 del 1994, dopo il chiaro monito della Corte costituzionale (sent .n. 416 e n. 427 del 1995), secondo la quale "ulteriori reiterazioni di una simile disciplina, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini di riferimento degli abusi, andrebbero diversamente valutate sul piano della ragionevolezza, in funzione della perdita della giustificazione dell'eccezionalità e della natura dei valori in gioco, dal punto di vista sia dell'esigenza di repressione delle condotte, sia della tutela del territorio".

Ciò non toglie che si sono ormai prodotti gli effetti derivanti a carico delle comunità locali dalla repressione e dalla tutela mancate sino alla fine del 1994.

9.7 Rilevazione sull'applicazione della legge 127 del 1997 in materia di regolamenti

Trascorsi i termini stabiliti dalla legge n. 127 del 15 maggio 1997, per emanare o adeguare alcuni dei regolamenti degli enti locali, é stata svolta una rilevazione sui comuni superiori agli ottomila abitanti. La finalità della stessa consiste nell'accertamento dell'adeguamento formale (rispetto dei termini ove previsti) e sostanziale (emanazione o aggiornamento dei regolamenti), alle norme contenute nella legge medesima, concernente "misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

Secondo la suindicata legge, il termine per l'adeguamento dei regolamenti di contabilità di comuni e province ai principi del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, è scaduto il 31 ottobre 1997.

Quello per l'emanazione dei regolamenti in materia di procedimenti amministrativi, di termini per la loro adozione, per il responsabile del procedimento, per le conferenze di servizi e per la disciplina del diritto d'accesso, ove non adottati in precedenza, è scaduto il 17 novembre1997. L'indagine ha inteso accertare in particolare:

- L'adozione dei regolamenti in materia di termine, di responsabile del procedimento e di diritto d'accesso;
- L'adeguamento dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi alle disposizioni contenute negli artt.5 e 6 legge n. 127 del 1997 cit., nella parte in cui prevedono l'emanazione dello stesso da parte della giunta e la possibilità di costituire uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta e degli assessori per le funzioni d'indirizzo e di controllo attribuiti dalla legge;
- L'adeguamento del regolamento generale di contabilità ai principi del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77;
- L'adozione di un regolamento sui criteri di trasparenza ed adeguate forme di pubblicità

per acquisire e valutare proposte d'acquisto d'immobili comunali e provinciali (art. 12 comma due legge n. 127 del 1997);

- L'adozione di un regolamento sui limiti d'esenzione da versamenti e rimborsi relativi ad importi di modica entità (art. 17 legge n. 127 del 1997);
- L'adozione di un regolamento sul difensore civico (eventuale);
- L'adozione di un regolamento degli organi consiliari (art. 17 comma 36 legge n. 127 del 1997);
- L'adozione del regolamento sui servizi di provveditorato e d'economato. (eventuale);

La rilevazione è aggiornata al 18 marzo 1998, oltre dieci mesi dall'entrata in vigore della legge e, rispettivamente, dopo quattro e tre mesi circa di tempo trascorso dalla data del primo e del secondo dei termini suindicati.

Su un totale di cento province hanno risposto settantuno; su 1326 comuni hanno risposto 1027, pari al 77,45 per cento. A parte altre considerazioni, il silenzio delle 26 province e dei 299 comuni, sembra interpretabile come ritardo negli adempimenti previsti legge, data l'estrema accessibilità dello strumento d'indagine (un questionario di una facciata con dieci domande, cui si doveva rispondere barrando sulla casella del SI o su quella del NO).

Tra i comuni che hanno aderito maggiormente vi sono quelli del Molise, (100%). Hanno risposto meno i comuni del Trentino- Alto Adige con il 46,15%.

La classe demografica maggiormente rappresentata è la sesta, ma se considerata in rapporto agli enti d'appartenenza è quella dei comuni sopra il milione di abitanti (tutti).

Entrando nel merito delle risposte, alla domanda se l'ente aveva adeguato il regolamento degli uffici e dei servizi alle disposizioni degli artt.5 e sei, legge n. 127/97 (emanazione del regolamento da parte della Giunta, Costituzione di uffici alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta e degli assessori) hanno risposto di sì 234 comuni e 18 province, pari al 22,5% delle risposte.

Alla domanda se il regolamento generale di contabilità era stato adeguato ai principi stabiliti dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come modificati, per quanto concerne la loro generalità e derogabilità, dall'art. 108 della legge n. 127 sopra citata, hanno risposto di sì 714 comuni e 47 province, pari rispettivamente al 69,5% e al 63,5% del totale degli enti che hanno dato riscontro al questionario e al 58% e al 47% del totale di quelli di competenza.

Alla domanda se si era proceduto all'adozione dei regolamenti in materia di termini e di responsabile del procedimento, hanno risposto di sì 696 comuni e 45 province, corrispondenti, in percentuale, al 69,5% ed al 63,5% del totale degli enti che hanno dato riscontro al questionario e al 56% e 45% degli enti di competenza.

Alla domanda sull'adozione o meno del regolamento per il diritto d'accesso da parte dei cittadini agli atti amministrativi, hanno risposto di 747 comuni e 50 province, con una percentuale sul totale del 56% e del 50% (percentuale sulle risposte risp.72,73 dei comuni e 67,56 % delle province).

Degna di nota la differenza con la percentuale precedente, in relazione alla diversa previsione normativa contenuta nel comma 91 dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 rispetto all'art. 7, comma 4, della legge n. 142 del 1990.

Circa i regolamenti costituenti delle novità per l'ambito normativo locale, si nota il modesto tasso di successo della norma che prevede l'emanazione del regolamento sui

criteri di trasparenza e pubblicità, per le proposte d'acquisto d'immobili: 7 province e 69 comuni (neppure sette enti su cento hanno provveduto in tal senso). Questo dischiude un panorama non tranquillizzante sui patrimoni degli enti locali, sia sotto il profilo della parte d'essi ritenuta dagli enti idonea a tale operazione che delle procedure di vendita, anche se alcune risposte hanno precisato che la regolamentazione relativa era contenuta in altra fonte (confronta al riguardo anche il precedente cap...sulla ricostruzione degli inventari).

Tasso di successo ancora minore ottiene la norma che consente l'adozione di un "proprio" regolamento sulla determinazione del limite che l'ente può stabilire per esenzioni da versamenti e/o rimborsi di modica entità: 53, 3 province e 50 comuni con un valore che non raggiunge il 5% dei rispondenti (4,05% comuni e 4,8%province) e con valore del 3% sul totale delle province e del 3,33% sul totale dei comuni.

La regolamentazione sul difensore civico, non è prevista dalla legge la quale, peraltro, ampliando le competenze dell'organo in ambiti di notevole importanza, detta disposizioni procedurali volutamente essenziali, lasciando ogni eventuale specificazione all'ambito regolamentare dell'autonomia locale. Esso in ogni caso è stato adottato da 257 enti, pari al 23,75%.

Per quanto riguarda i regolamenti consiliari, si constata la differenza di successo fra il regolamento del Consiglio comunale e della Giunta (769 enti hanno adottato il regolamento del Consiglio, contro 117 che hanno adottato anche il secondo).

Quest'esito probabilmente non dev'essere posto tanto in connessione con la legge n. 127 del 1997, che peraltro contiene nel comma 36 dell'art. 17, riferimento alla normativa regolamentare disciplinante la messa a disposizione delle deliberazioni ai consiglieri, quanto alla circostanza che per il Consiglio comunale si tratta di forme regolamentari di antica tradizione, proseguita dai regolamenti comunali.

Elevata appare la percentuale d'enti che hanno adottato un regolamento, anch'esso solo facoltativo, per i servizi di provveditorato ed economato: 717- contro 341 che non hanno ritenuto provvedervi- pari al 68% del totale delle indicazioni.

Alcune risposte evidenziano particolari aspetti dell'attuazione della 127 del 1997 che si ritiene segnalare.

Al riguardo, dal caso della provincia di Rovigo - che ritiene ricondurre il regolamento per la gestione e l'alienazione degli immobili di proprietà dell'ente [88] e quello sui limiti d'esenzione per versamenti e rimborsi di modica entità [89]nell'ambito del regolamento generale di contabilità di comuni e province- si passa a quello del comune di Padova, che ritiene i regolamenti adottati anteriormente alla legge n. 127 del 1997 "non in contrasto con le disposizioni della stessa" e, quindi, non procede ad alcun'ulteriore regolamentazione.

Altri enti, (Cisternino in provincia di Brindisi), hanno adottato forme d'applicazione miste: la redazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi é affidata all'ANCITEL. Il regolamento " per la gestione e l'alienazione degli immobili di proprietà dell'ente" non si emana, in quanto "già compreso in quello generale di contabilità".

Il regolamento sui limiti d'esenzione per i versamenti ed i rimborsi di modica

---

[88] Art.12 comma 2 della legge 15 maggio 1997 n. 127;

[89] Art.17 comma 88, della legge medesima;

entità, pur espressamente previsto dal già richiamato art. 17, comma 88, legge 15 maggio 1997, n. 127, non è predisposto, "perché non se ne ravvisa la necessità".

Modena ha adottato un regolamento per la gestione, ma non per l'alienazione degli immobili, in quanto contenuta in quello per i contratti, previsto dall'art. 59, primo comma, della legge n. 142 del 1990.

Non intende adottare il regolamento della giunta comunale, peraltro adottato da altri 117 comuni, "perché non previsto da alcuna normativa"

Con ciò quest'ultimo comune, al contrario dei casi precedentemente descritti, sembra avallare un'interpretazione orientata verso il carattere obbligatorio dell'adozione degli altri, espressamente previsti dalla più volte richiamata legge n. 127,.

Il comune di San Martino Buon Albergo, in provincia di Verona, non ha emanato i regolamenti sull'alienazione d'immobili, sul difensore civico, e sui limiti d'esenzione per versamenti e rimborsi, sostenendo che la loro adozione è facoltativa, e che il termine per la loro emanazione non è perentorio. Medesima motivazione è addotta per l'adeguamento dei regolamenti sul procedimento e sull'accesso ai documenti amministrativi, non soggetto a termini.

Al riguardo, si fa osservare che termini d'alcun genere sono previsti per i primi tre regolamenti. Per i termini d'adeguamento dei regolamenti relativi al responsabile del procedimento e al diritto d'accesso, si rinvia al testo della legge n. 675 del 1996.

In tal senso, si sono orientate, del resto, la maggior parte delle risposte degli altri enti.

Tutti quelli che hanno rinviato i questionari hanno offerto pronta e vasta partecipazione, ad un'indagine volta ad offrire al Parlamento un quadro aggiornato e preciso sull'efficacia della legge in esame.

Circa le differenti scelte di normazione regolamentare sopra descritte, rispetto alla previsione normativa espressa si deve tuttavia osservare quanto segue.

L'autonomia dell'ambito, esistente per i contenuti della regolamentazione,[90] non pare possa estendersi sino alla valutazione dell'emanazione o meno della normativa, in rapporto a motivi di opportunità, che rendono facoltativa l'applicazione della previsione legislativa.

Innanzi tutto, perché la norma medesima, quando vuole articolare le possibilità di scelta dell'ente, e quindi estenderne l'autonomia sino all'opportunità di esercitarle nei modi di legge, lo prevede espressamente.

In secondo luogo perché, ammettendo un simile principio di scelta per ogni forma regolamentare espressamente prevista, (per di più, in alcuni casi, con l'obbligo di rispettare certi termini per l'emanazione), si rischia di vanificare lo stesso potenziamento dell'ambito, voluto non solo per scelta dell'ente, bensì anche per scelta del legislatore nazionale a garanzia d'interessi non esclusivi dell'ente.

---

[90]Secondo alcuni l'ente locale può decidere di erigere una norma prevista come regolamentare a livello statutario, ma il livello regolamentare previsto ne rappresenterebbe in tal caso, pur sempre, il livello minimo di espressione;

Un'eventuale tesi subordinata, secondo la quale l'ente sarebbe sì tenuto al contenuto della regolamentazione, ma non necessariamente nei modi indicati dal legislatore, presenterebbe il rischio, ancora più insidioso, di rendere sfuggente il contenuto medesimo, includendo fattispecie destinate a specifica e organica regolamentazione, in una normativa destinata solo indirettamente allo scopo e, in ogni caso, sotto un'angolazione diversa da quella che scaturirebbe da norme a tal fine espressamente destinate, secondo la legge delega.

QUESTIONARIO SUI REGOLAMENTI (*LEGGE 127/1997*): SUDDIVISIONE DELLE RISPOSTE PERVENUTE ALLA DATA DEL 18 MARZO 1998

	n.		n.	pari al
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DI COMPETENZA:	100	RISPOSTE AI QUESTIONARI PERVENUTE	74	74,00%
COMUNI DI COMPETENZA (SUPERIORI A 8.000 ABITANTI)	1.326	RISPOSTE AI QUESTIONARI PERVENUTE	1.027	77,45%
TOTALE	1.426	TOTALE	1.101	77,21%

RIEPILOGO NAZIONALE	Regolamento dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi	Regolamento di contabilità dei comuni e delle province	Regolamento per la gestione ed alienazione degli immobili di proprietà dell'ente	Regolamento del difensore civico comunale *(eventuale)*	Regolamento sui limiti di esenzione per versam. e rimb. di modica entità	Regolamento per il procedimento amministrativo	Regolamento del diritto di accesso ai documenti amministrativi	Regolamento del Consiglio comunale	Regolamento della Giunta comunale	Regolamento del servizio di provveditorato ed economato
N. REGOLAMENTI ADOTTATI	262	761	69	257	53	741	797	823	122	742
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI	847	339	1.025	835	1.036	359	303	276	970	355
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI MA IN CORSO DI ELABORAZIONE	76	155	22	46	24	113	148	87	17	116
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI PERCHE' NON PREVISTI				23						
N. RISPOSTE NON INDICATE PER REGOLAMENTO	2	1	7	9	12	1	1	2	9	4

10 Ambiti e funzionamento dei controlli interni

10.1 Controlli interorganici

La Sezione ha da tempo approfondito i temi dei controlli interni, e ciò continua a fare, con appositi capitoli della Relazione, sia per obbligo specifico (art. 3, commi 4 e 7, della legge n. 20 del 1994), sia per avere un compiuto e costante monitoraggio del loro funzionamento, oltre che per considerare le eventuali modifiche normative che possano riguardarli.

Nei successivi due paragrafi si analizzano separatamente, anche attraverso apposite rilevazioni, l'andamento della revisione economico-finanziaria, affidata ai collegi dei revisori dei conti, e quello dei cosiddetti servizi di controllo interno o nuclei di valutazione. Qui si vuole porre in evidenza come l'azione di tali organi si intrecci con complesse situazioni (prodromiche e complementari all'esercizio del loro controllo), nelle quali risaltano sia le attività e gli indirizzi degli organi pubblici, sia le autonome attività direzionali dell'apparato amministrativo; tutte attività che, in parte significativa, si atteggiano, esse stesse, come azioni di controllo interno."

Trattasi di particolari verifiche (o controlli interorganici) riscontrabili nella dinamica della gestione, e previsti dal legislatore per consentire meccanismi d'interazione, comunque funzionali al conseguimento di più proficui risultati per l'ente. È noto, infatti, che nell'ambito delle amministrazioni locali il dinamismo gestorio si articola in tre fasi, che si sviluppano a cascata:

a) una programmazione strategica (di pertinenza del consiglio);
b) una pianificazione operativa (di pertinenza della giunta);
c) un'attività di attuazione (di pertinenza della struttura amministrativa).

La programmazione strategica - trattata peraltro in un apposito capitolo della Relazione (cfr. cap. 2) - è di competenza del consiglio e si sostanzia soprattutto in compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

La giunta, che "opera attraverso deliberazioni collegiali", è venuta ad assumere, nell'ordinamento degli enti locali, un nuovo ruolo, rispetto al passato, vuoi per la sua attività pianificatoria (quale, in specie, l'elaborazione e l'approvazione del piano esecutivo di gestione), vuoi perchè è l'organo intestatario delle competenze residuali dell'ente; vale a dire, di quei compiti che dalle norme "non siano riservate al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste da leggi o dallo statuto, del sindaco, o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti" (art. 35 della legge 142 del 1990, come sostituto dall'art. 17 della legge n. 81 del 1993).

L'apparato burocratico dell'ente svolge attività d'attuazione degli obiettivi della gestione sotto il profilo finanziario, tecnico ed amministrativo (art. 3 del D.lgs. n. 29 del 1993; artt. 51, 52, 53 della legge n. 142 del 1990 e successive modificazioni; art. 6 - commi 2 e 10 - della legge n. 127 del 1997; statuti e regolamenti).

Trattasi di un'attività che i diversi preposti ai servizi, incardinati nella struttura, esercitano con autonomi poteri, adottando atti che impegnano l'ente verso l'esterno e dei quali, ovviamente, assumono la connessa responsabilità in base al principio secondo il quale generalmente non può esserci potere senza responsabilità, come non può esistere alcuna responsabilità se manca l'esercizio di un potere.

Comunque, quella dei preposti ai servizi è un'attività esclusiva e completa, nel senso che riguarda tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dal potere politico; compiti attribuiti direttamente dalla legge e che gli statuti ed i regolamenti possono solo accrescere.

L'attività dei preposti ai servizi è coordinata - in una sorta di "reductio ad unitatem" - dal direttore generale (quando costui viene nominato), il quale "provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia e sovrintende alla gestione dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza" (art. 6 legge 127 del 1997).

A questo punto occorre, peraltro, considerare che le riforme della pubblica amministrazione, intervenute nei correnti anni Novanta, hanno tra l'altro perseguito lo scopo di fissare normativamente una separazione fra le funzioni di natura politico-programmatoria, assegnata agli organi di governo, e quelle più spiccatamente operative, attribuite alla struttura amministrativa, rafforzando, rispetto a quelli, principlamente la posizione di quest'ultima, la quale nel pregresso ordinamento subiva sovente gli interventi invasivi dei primi. Soprattutto negli enti locali.

Ma alla separatezza delle funzioni, concettualmente ben definite, non ha fatto riscontro un'apposizione di precisi limiti perimetrali alle sfere giuridico-funzionali degli organi chiamati ad esercitarle.

Così, a fronte delle più recenti convergenti indicazioni normative - da ultimo l'art. 3 del D.lgs. n. 80 del 1998 - che a partire dal D.lgs. 29 del 1993 hanno confermato la separazione tra azioni gestorie degli apparati e azioni "di governo" degli organi politici dell'amministrazione, residuano dubbi, - pur considerando quanto previsto dall'art. 45 del citato D.lgs. n. 80 - ad esempio, sulla persistente applicabilità dell'art. 32, comma 2 lettere l) ed m), della legge 142, che attribuisce direttamente al consiglio le competenze in materia di spese che impegnano i bilanci degli esercizi successivi, nonchè in materia di acquisti, alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che comunque non rientrino nell'ordinaria amministrazione.

In questo quadro va ricordata anche la recente disposizione dell'art. 17, comma 38, della legge 127, che reintroduce poteri di giunta e di consiglio per appalti e affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario.

10.2 Controlli tra organi di governo e struttura burocratica

Tornando al consiglio, devesi sottolineare come tale organo esercita un potere generale di controllo politico-amministrativo, il quale trova anche specifici riferimenti negli artt. 23, 32, 35, 51 della legge 142 e successive modificazioni.

Il consiglio mira ad accertare, tra l'altro, sotto il profilo gestorio, se i vincoli posti dal bilancio preventivo (e relativi allegati) - e, ovviamente, dalle scelte operate con l'allocazione delle risorse - siano stati osservati dalla struttura amministrativa, e se i risultati conseguiti (o in via di realizzazione) siano coerenti con le suddette scelte e con le finalità ad esse connesse. Insomma, che siano in linea con gli indirizzi programmatici di propria competenza. È, questo, un controllo d'ordine generale.

Ma il consiglio esercita anche controlli specifici in corso d'esercizio. Infatti, esso è chiamato ad intervenire nell'attività gestoria sia in occasione di variazioni di bilancio

(art. 17 del D.lgs. 77), sia per i provvedimenti di riequilibrio dello stesso (art. 36 del medesimo decreto 77) (cfr. par. 4).

Trattasi, come è evidente, di occasioni di controllo, le quali trovano poi chiusura e completamento in sede di approvazione del conto consuntivo, in uno sia con la ratifica della regolarità contabile, attestata dall'organo di revisione, sia con la valutazione della situazione di effettivo perseguimento o di elusione degli obiettivi.

Tra gli organi di governo dell'ente, oltre al consiglio anche il sindaco e il presidente della provincia svolgono taluni compiti di controllo e verifica sull'attività gestoria delle rispettive strutture burocratiche.

Comunque, tali compiti non si concludono - come generalmente avviene nell'attività di controllo in senso stretto - con un atto tipico. Invero, trattasi dell'esercizio di un potere generale di vigilanza, verifica e controllo - connesso, del resto, alla loro posizione di responsabili dell'amministrazione - che è mediato, ai sensi dell'art. 6 della legge 127 del 1997, dall'attività del direttore generale, o del segretario dell'ente quando il primo non viene nominato.

Devesi ancora evidenziare che, poichè la giunta (ed i singoli assessori che la compongono) collaborano, ai sensi dell'art. 35 della legge 142 (e successive modificazioni) con il sindaco e il presidente della provincia nei loro suindicati compiti di sovrintendenza dell'attività della struttura burocratica, anche essi svolgono compiti di controllo.

Ancora. Il sindaco, il presidente della provincia, la giunta e gli assessori di riferimento possono impartire direttive all'apparato burocratico, che è tenuto ad osservarle a pena della revoca degli incarichi di preposizione ai vari servizi (art. 51, comma 6, legge 142).

In questo caso trattasi evidentemente di esercizio di compiti comportante anche un controllo continuo sull'attività.

Orbene, il sistema sopra delineato presenta degli elementi di ambiguità nascenti principalmente dalle varie fonti di direttiva, le quali potrebbero tra loro trovarsi in posizione confliggenti, determinando, perciò stesso, fenomeni di inefficienza gestionale.

In sostanza, nel predetto sistema circolare "direttive - controllo - responsabilità", sembrano essere presenti nell'ambito della stessa legge un difetto di coordinamento se non delle vere e proprie incongruenze. Infatti, mentre l'art. 51 - comma 6 - della legge 142 prevede il potere sanzionatorio di revocare gli incarichi di preposizione ai servizi per le inosservanze delle direttive impartite dal sindaco, dal presidente della provincia, dalla giunta e dall'assessore di riferimento, l'art. 51 bis della medesima legge pare limitare ai soli sindaci e presidente delle province il potere di emanazione delle direttive, con ciò escludendo giunta e assessori. Di qui la perplessità sulla disciplina normativa riguardante le direttive alla struttura.

10.3 Rapporti di controllo all'interno della struttura burocratica

Circa i controlli che ineriscono ai rapporti tra i diversi organi burocratici, di particolare rilievo sono quelli nascenti dall'esercizio delle competenze del direttore generale, del segretario, dei preposti ai vari servizi e del responsabile del servizio finanziario.

Al riguardo occorre osservare che, ai sensi del comma 1 dell'art. 51 bis della legge 142 del 1990 (introdotto dal comma 10 dell'art. 6 della legge 127 del 1997), il direttore

generale deve provvedere, con diretta responsbailità (art. 51, comma 4, della legge 142), "Ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia" ed a sovrintendere "alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza"; egli deve altresì predisporre il piano dettagliato degli obiettivi e formulare la proposta del piano esecutivo di gestione; inoltre, deve effettuare un controllo sull'attività dei vari dirigenti. Infatti, costoro, in virtù della citata norma - e fatta eccezione per il segretario comunale o provinciale - devono rispondere del loro operato al direttore generale, ovvero al segretario qualora quello non sia stato nominato. Per quanto concerne il ruolo del segretario, c'è da osservare che egli, oltre ad esercitare le funzioni attribuitegli dalla legge 142, dalle norme autnomie dell'ente e da quelle contenute nell'art. 17, comma 68, della legge 127, può essere attributario - come sopra accennato - anche dalle competenze assegnate al direttore generale quando quest'ultimo organo sia mancante.

Un particolare tipo di controllo interorganico è quello previsto dall'art. 55, comma 5, della legge 142, come modificato dal comma 11 dell'art. 6 della legge 127.

Trattasi di un controllo dal cui esercizio dipende l'esecutività (e, quindi, l'efficacia) di tutti quei provvedimenti che, adottati dai preposti ai vari servizi, comportino impegni di spesa.

E ciò deve avvenire "in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa" (art. 3, comma 5, del D.lgs. n. 77) come modificato dall'art. 1 del D.lgs. 336 del 1996.

Infatti, la legge fa obbligo a detti preposti ai servizi di trasmettere i loro provvedimenti al responsabile del servizio finanziario affichè questi vi apponga il "visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria". Soltanto dopo il positivo intervento del dirigente del servizio finanziario il provvedimento può dispiegare i suoi effetti.

Non pare dubbio che si è in presenza di un'attività di controllo da parte del responsabile del servizio finanziario dell'ente; attività di duplice contenuto, che investe sia la regolarità contabile che la copertura finanziaria. Laddove la prima importa la verifica "della legalità della spesa e della regolarità dela documentazione", oltre che l'accertamento della "giusta imputazione della spesa medesima al bilancio, nonchè la disponibilità del fondo sul relativo capitolo", come avveniva nella vigenza dell'art. 327 del T.U. n. 383 del 1934, mentre la seconda - come già affermato da questa Sezione con la deliberazione n. 2 del 1991 - comporta un'indagine ulteriore, cioè la verifica dell'"effettiva" esistenza di mezzi finanziari per far fronte alla spesa. La quale non deve trovare copertura soltanto nei fondi formalmente risultanti dal relativo capitolo di bilancio - tali fondi, come è noto, sono frutto di una previsione, che poi, in concreto, può manifestarsi fallace - ma da tutta una serie di valutazioni e verifiche che il responsabile del servizio finanziario deve svolgere ai sensi dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 3 del D.lgs. 77 (e successive modificazioni), anche ai fini dell'applicazione dell'art. 36 - e successive modificazioni - dello stesso decreto. Ovviamente, è escluso dal sindacato del responsabile del servizio finanziario qualsiasi esame che possa riguardare l'applicazione, da parte del dirigente firmatario del provvedimento controllato, di norme giuridiche (legittimità) che non siano di specifica natura contabile.

11 Revisione economico-finanziaria

11.1 Premessa

Come è noto, il comma 7 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, dopo aver introdotto, nel comma 4, il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, ha "cristallizzato" in capo a questa Sezione, al comma 7, le competenze attribuitale dalla legge n. 51 del 1982 (e successive modificazioni) ed ha commesso alla stessa il compito di integrare le sue periodiche relazioni al Parlamento anche con "valutazioni sul funzionamento dei controlli interni" istituiti negli enti locali.

Pertanto - e nella linea di continuità con la Relazione rassegnata lo scorso anno - si riferisce sul funzionamento di tali controlli, prendendo in considerazione, in questo paragrafo, quelli esercitati dagli organi della revisione economico-finanziaria (collegi dei revisori dei conti), mentre nel successivo sono esaminati i servizi di controllo interno o nuclei di valutazione.

Per quanto concerne il primo dei due sopra indicati organi controllanti, la Sezione ha ritenuto opportuno, quest'anno, di fermare la propria attenzione su di un campione costituito da tutti i 98 comuni facenti parte delle classi 8ª (50 enti), 9ª (34 enti), 10ª (6 enti), 11ª (6 enti); vale a dire, tutti i comuni con più di 60 mila abitanti[91].

Tale scelta scaturisce dalla considerazione che gli enti del campione rappresentano, per le loro dimensioni, gestioni particolarmente significative sotto il profilo economico-finanziario.

Questa stessa Sezione fa riserva di inserire nel piano delle rilevazioni per il prossimo anno un'indagine su un campione riguardante i comuni di altre classi demografiche.

Per quanto concerne il campione prescelto per quest'anno, l'esame viene condotto su quanto risulta dalle relazioni finali che gli organi di revisione sono obbligati a produrre in base alla legge, tenuto conto che la vigente normativa accorda ai revisori la facoltà di operare mediante "tecniche motivate di campionamento". Laddove è possibile, le relazioni stesse sono riguardate operando utili riscontri con i dati desumibili dai conti consuntivi.

La rilevazione, comunque, procede per due ambiti: per il primo, si esaminano i rilievi e le osservazioni formulate dai revisori nel 1996 in ordine ai fenomeni gestori di maggiore importanza; per il secondo, partendo da dati ed elementi tratti dai conti consuntivi 1996 e suoi allegati, si cerca di individuare ulteriori comportamenti dei revisori per desumere più precisi parametri valutativi delle loro attività.

Per il primo ambito, si considerano in particolare: andamento delle entrate e delle spese; amministrazione dei beni; personale ed organizzazione degli uffici; rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione; gravi irregolarità di gestione.

Le voci che sono prese in considerazione nel secondo ambito riguardano: anticipazioni di tesoreria; disavanzo d'amministrazione; debiti fuori bilancio.

---

[91] Lo scorso anno furono esaminate 100 relazioni relative ai comuni capoluoghi di provincia e 100 relative alle province (cfr. Relazione approvata con delibera n. 1 del 1997, Parte III, cap. 2.1)

11.2 Andamento delle entrate e delle spese

Tra i compiti che il legislatore ha attribuito ai revisori (art. 105, comma 1, lettera c), del D.lgs. n. 77 del 1995), di grande rilievo è la "vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate ed all'effettuazione della spesa".

Trattasi dell'esercizio di una funzione che, come è evidente, ha ad oggetto l'attività di base dell'ente, cioè quell'attività che funge da presupposto di tutte le altre e che si estrinseca in flussi monetari in entrata e in uscita, secondo i termini previsti nel bilancio preventivo formalmente approvato.

Siffatta funzione viene a porsi come cerniera tra il bilancio di previsione e il conto consuntivo, in relazione ai quali l'intervento dei revisori si manifesta prima con il parere al consiglio sulla proposta di bilancio e poi con la relazione finale sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema del rendiconto medesimo.

Giova rammentare che, comunque, il bilancio preventivo deve sempre figurare in pareggio. E tale sua connotazione occorre sia mantenuta per tutto il corso dell'esercizio. Per cui, gli atti gestori non devono turbare l'iniziale equilibrio e, qualora questo risulti per qualche ragione modificato - vuoi per erronee valutazioni in sede di allocazione delle poste del bilancio preventivo, vuoi per accadimenti sopravvenuti - diventa indispensabile eliminare i fenomeni perturbatori (o comunque porvi rimedio) e, quindi, ristabilire il perduto equilibrio (art. 36 dello stesso D.lgs. n. 77).

Tali fenomeni, che sovente trovano la loro origine nelle errate previsioni delle entrate e/o delle spese, producono effetti che pur interessando, ovviamente, in una prima fase l'aspetto finanziario della gestione, hanno una ricaduta anche su quello economico, che con il primo è strettamente collegato. La vigilanza dei revisori deve incentrarsi su tutti e due i profili, tenuto conto che la individuazione concettuale degli accertamenti e degli impegni fa coincidere gli stessi, rispettivamente, con i crediti ed i debiti.

Trattasi, quindi, di controlli sostanziali oltre che formali, i quali per un verso concernono la regolarità contabile, nel senso che sono volti a verificare il rispetto delle disposizioni disciplinanti i procedimenti di contabilità pubblica - i cui dati finali, come è noto, sono poi soggetti all'attestazione di veridicità - e per altro verso riguardano la gestione sotto l'aspetto prettamente economico, nel senso che accertano se (e come) vengono applicate le regole di sana amministrazione, per inferirne valutazioni, giudizi e proposte da rappresentare al consiglio dell'ente, del quale i revisori costituiscono la "longa manus" ai fini degli indirizzi e del coordinamento.

La vigilanza sulla regolarità contabile comporta, per sua natura, l'esame dei fatti gestori via via che individualmente questi si verificano.

Risulta evidente, pertanto, che nella relazione finale, che accompagna il conto consuntivo, l'organo di revisione espone soltanto dati di sintesi e tendenze di massima.

È molto diffusa, nella maggior parte delle relazioni, l'evidenziazione di scostamenti fra previsioni di bilancio e dati di consuntivo; scostamenti che in taluni casi riguardano tutti i titoli (sia d'entrata che di spesa), in altri casi soltanto alcuni titoli.

Tali fenomeni rivelano non solo una scarsa attendibilità delle previsioni, ma anche, come viene ripetutamente considerato, il distacco fra gestione ed obiettivi programmati dal consiglio.

In merito a siffatto fenomeno generale, soltanto alcuni organi di revisione ne precisano le cause. Ad esempio, i revisori di Perugia le individuano nella eccessiva considerazione in cui viene tenuto il "trend" degli esercizi precedenti.

Circa gli investimenti, si fa riferimento (cfr. comuni di Como e Cremona) ad una notevole differenza fra previsioni ed accertamenti delle relative entrate, che dimostra la scarsa capacità delle amministrazioni di programmare e realizzare le opere: viene consigliato (Cremona) di basare in futuro "tali previsioni sulle effettive possibilità strutturali di concretizzare tali operazioni in quanto la previsione del ricorso all'indebitamento influisce sulla possibilità di spese correnti da programmare negli esercizi successivi essendo autorizzatorio anche il bilancio pluriennale."

In altro caso (ancora Como) viene osservato che "non sono state realizzate le previsioni di smobilizzo e privatizzazione anche se, rispetto alle gestioni precedenti, sono stati ceduti beni per circa 10 miliardi, cifra già ragguardevole, ma notevolmente inferiore al progetto iniziale".

Più specificatamente, in ordine all'andamento delle entrate, la Sezione rileva che taluni collegi di revisione hanno evidenziato:

- accertamenti di dubbia esigibilità (Carrara);
- il divario tra accertamenti e riscossioni (Potenza);
- la lentezza "da parte dell'Amministrazione di porre in essere le procedure idonee per la riscossione dei diritti per la raccolta e la depurazione delle acque reflue" (Giugliano in Campania);
- la necessità di accelerare la riscossione delle entrate (Pisa) e delle entrate proprie (Perugia);
- la scarsa capacità di riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie (Messina);
- le pesanti difficoltà di riscuotere le entrate in conto residui (Firenze);
- l'opportunità di effettuare un monitoraggio delle riscossioni (Trento);
- la necessità di ridurre l'evasione tributaria attraverso l'informatizzazione (Siracusa);
- il mancato avvio (o l'intensificazione) dell'azione di controllo dei versamenti I.C.I. e del recupero delle evasioni (Caltanissetta e Gela);
- l'inadeguatezza del sistema di riscossione dell'I.C.I. per mancanza di strumenti di controllo (Novara);
- il rilevante contenzioso in materia di I.C.I. (Perugia);
- una minore entrata conseguente ad una pregressa contabilizzazione dell'I.C.I. in termini di cassa anziché in termini di competenza (Caltanissetta);
- "la mancata riscossione di alcuni (ben individuabili) corrispettivi (residui e competenza) per il conferimento di rifiuti solidi urbani (sin dal 1991 e successivamente fino ad oggi) nonostante gli inviti formulati" (Trapani);
- una "maggiore attenzione alle riscossioni dei seguenti tributi: Tassa per le occupazioni permanenti e temporanee di spazi ed aree pubbliche e diritti sulle pubbliche affissioni" (Lamezia Terme);
- la già rilevata non "fisiologica entità dei «residui attivi» relativi alle voci di bilancio «tassa sui RR.SS.UU.», «canoni per la fornitura di acqua potabile», che di fatto potrebbero - anche solo parzialmente - diventare inesigibili" (Reggio Calabria);

- la necessità di maggiore puntualità e tempestività nell'attivazione delle procedure per il recupero dei crediti attraverso un miglior coordinamento delle operazioni interne (Udine);
- il completamento del recupero dei crediti con riferimento particolare alle rette scolastiche (Imola), alla gestione dell'acquedotto, ai fitti attivi, alle rette dell'asilo nido, alla gestione del mercato ittico e degli impianti sportivi (Pescara);
- la necessità di ridurre i tempi che decorrono "dall'acquisizione del finanziamento per opere pubbliche all'inizio dei lavori delle stesse, e che tale riduzione sia praticata anche per l'utilizzazione delle risorse comunitarie" (Perugia);
- la necessità "di accrescere il recupero tariffario dei seguenti servizi, che mostrano perdite elevate rispetto alla loro potenzialità: asili nido, mercati, teatri e musei, trasporto alunni, locali adibiti a riunioni" (Pavia).

Un riferimento particolare viene riservato all'ampia relazione in materia di andamento delle entrate, da parte dei revisori dei conti del comune di Catanzaro, i quali hanno rilevato:

a) che "non sono state effettuate riscossioni nel corso dell'esercizio riguardo al servizio fognature e depurazioni mentre carenti risultano le riscossioni relative alla TARSU";
b) "L'opportunità di pervenire ad una riduzione dei tempi di introito dei flussi finanziari provenienti dalla TARSU, al fine di contrarre il lungo sfasamento temporale fra le uscite che misurano i costi e le entrate tramite Concessionario";
c) "quanto alla gestione del servizio delle entrate tributarie, che la relazione della Giunta non offre utili informazioni sull'azione di accertamento svolta o da svolgere per conseguire le entrate di che trattasi e contrastare le eventuali evasioni";
d) che sussistono residui di entrate tributarie per i quali occorre accelerare la riscossione al fine di evitare possibili prescrizioni;
e) che la riscossione di contributi di concessione edilizia avviene troppo lentamente;
f) che continuano ad essere contabilizzati fondi residui già esistenti all'1 gennaio 1980, e già evidenziati nelle relazioni ai consuntivi precedenti.

Per quanto concerne l'andamento delle spese, la Sezione registra che taluni organi di revisione hanno fatto presente:

- che "la rinegoziazione dei mutui avvenuta nell'esercizio 1996 ha prodotto una minore spesa in tema di rimborso mutui per l'esercizio '96 ed i successivi, ma produrrà conseguentemente in futuro una maggiore spesa per effetto della dilazione dei termini dei mutui stessi e per la cessazione del rimborso da parte dello Stato che continua ad essere computato sulla scadenza originaria". Non solo, ma "il vantaggio finanziario attuale, determinato dalla predetta rinegoziazione, viene utilizzato per la copertura delle spese correnti. Si invita pertanto l'ente a tenere in debita considerazione questo aspetto nei piani di investimenti futuri". (Imola);
- che appare "alquanto rallentata l'esecuzione di opere pubbliche che comporta un notevole immobilizzo di risorse" (Cremona);
- che occorre contenere la spesa corrente non obbligatoria (Alessandria), la spesa per acquisto di beni e servizi attraverso la maggiore produttività delle proprie risorse umane (Genova), procrastinare le opere finanziate con risorse derivanti da alienazioni di beni immobili sino al momento dell'incasso definitivo (Alessandria);

- l'opportunità di valutare forme alternative di gestione per ridurre le perdite derivanti dai servizi a domanda individuale (Piacenza);
- l'opportunità di revisionare i conti delle gestioni degli asili nido, dei ricoveri per anziani, dei teatri e musei (Como);
- la necessità di innalzare la copertura dei servizi a domanda individuale come piscine e palasport (Udine);
- l'opportunità di verificare l'andamento del servizio fiere e mercati (Lamezia Terme);
- l'antieconomicità del servizio mensa (Perugia);
- il notevole importo delle spese sostenute "per manifestazioni culturali, sportive e festeggiamenti vari, nonché contributi concessi ad associazioni di vario genere e società sportive" (Giugliano in Campania).

11.3 Amministrazione dei beni

È di comune intelligenza che nel pregresso ordinamento il patrimonio degli enti pubblici (e quindi anche degli enti locali) veniva considerato in funzione conservativa e di produzione di adeguato reddito. Si era, pertanto, in presenza di una visione statica della gestione.

Sennonché, la recente introduzione (anche normativa) di elementi di tipo aziendalistico nel settore pubblico ha portato ad un graduale coinvolgimento anche del patrimonio nei processi produttivi, facendo acquistare ai relativi beni una nuova considerazione di tipo dinamico. Di tal che gli stessi hanno cominciato a svolgere un ruolo più incisivo non soltanto nella combinazione ottimale dei fattori produttivi, ma anche, quando necessario, per la riduzione dell'indebitamento o per contribuire a realizzare il riequilibrio del bilancio.

Orbene, l'amministrazione del patrimonio comporta necessariamente la piena conoscenza dei singoli beni che lo compongono sotto il profilo quantitativo, qualitativo ed economico-finanziario. Sia per gli immobili che per i beni mobili.

Ciò posto, dall'esame delle relazioni pervenute alla Sezione, e concernenti le gestioni 1996 dei comuni presi a campione, si osserva che non tutti gli organi di revisione hanno trattato il settore di specie. Ciò principalmente per il fatto che - come risulta da apposito paragrafo di questa stessa relazione - taluni enti non hanno ancora predisposto (o comunque completato od aggiornato) gli inventari.

È ovvio che i revisori non possono in tali ipotesi fare osservazioni di merito. Valga al riguardo quanto fatto presente a proposito del comune di Ancona: "questo collegio non è attualmente in condizione di fare osservazioni in merito alla consistenza patrimoniale dell'ente, rilevando una diminuzione del netto patrimoniale che non ha alcuna rilevanza sul risultato della gestione finanziaria".

Taluni collegi (Cagliari) rilevano che "è anche necessaria l'individuazione del regime giuridico di ciascun bene, rientrante nel conto del patrimonio, ai fini della classificazione degli stessi beni, tra demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili".

Altri collegi (Cosenza e Latina) osservano che nella predisposizione del conto patrimoniale non si è tenuto conto dei criteri di valutazione stabiliti dal D.lgs. n. 77 del 1995. Altri collegi ancora rilevano una scarsa redditività, senza adeguata motivazione, dei beni patrimoniali ed una modesta utilizzazione diretta degli stessi (comuni di Benevento,

Gela, Carrara, Lamezia Terme, Catanzaro, Cremona, Siracusa, Caltanissetta, Cosenza, Ercolano, Portici, Como, Casoria, ecc.).

L'organo di revisione di La Spezia ha richiesto all'amministrazione un progetto di collegamento tra inventario fisico dei singoli beni immobili e relativi proventi al fine di valutare analiticamente il rendimento dei cespiti.

I revisori dei conti di alcuni comuni (Giugliano in Campania e Torre del Greco) rilevano una scarsa attenzione per la manutenzione dei beni patrimoniali; altri (Taranto, Latina e Cagliari) raccomandano una costante attività di conservazione e manutenzione del patrimonio, nonché (Ercolano) di ristrutturazione dello stesso. Infine, maggiori premure vengono richieste (Pescara) per la manutenzione dei beni strumentali, soprattutto allo scopo di assicurare agli stessi una precisa memoria storica, esaltando il primario ruolo socioculturale.

In taluni casi vengono rilevati mancati introiti derivanti dalla morosità per canoni non riscossi, con possibile inesigibilità (Torre del Greco e Giugliano in Campania).

In particolare, il collegio dei revisori del comune di Bari rileva una percentuale di riscossioni, per il 1996, soltanto del 22% delle somme accertate relativamente al patrimonio di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.). Infatti, risulta inapplicata la delibera consiliare che prevedeva la riscossione dei canoni mediante emissione di ruoli esecutivi da porre in carico all'esattoria, con la conseguenza di rimettere i pagamenti alla "buona volontà" degli occupanti.

È ancora precisato che il fenomeno delle mancate riscossioni è presente in misura rilevante anche per gli anni precedenti al 1996.

Analoga situazione si verifica nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica del comune di Milano, affidata all'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.).

Infatti, per il 1996 e anni precedenti, è indicato un mancato introito di oltre 50 miliardi, gran parte dei quali è costituita da crediti ritenuti ormai inesigibili.

Una particolare menzione circa gravi irregolarità nella gestione del patrimonio del comune di Casoria è sottolineata dal competente collegio dei revisori dei conti, il quale oltre a rilevare il persistente mancato adeguamento dei canoni, registra:

1. le costruzioni abusive su alcuni terreni di proprietà del comune;
2. la mancanza assoluta di contratti di locazione per alcuni cespiti;
3. l'occupazione abusiva di alcune unità immobiliari;
4. l'esistenza di immobili non accatastati;
5. l'esistenza di immobili per i quali manca l'atto di acquisto pur essendo iscritti al patrimonio immobiliare.

Taluni revisori (cfr. comuni di Ercolano, Cagliari, Trieste, Foggia, Siracusa, Sassari, Castellammare di Stabia), segnalano l'opportunità che l'ente controllato stipuli polizze assicurative al fine di ottenere il risarcimento di danni patrimoniali contro incendi, furti e responsabilità civile.

Merita una specifica notazione il rilievo che gli organi di revisione dei comuni di Parma e Catanzaro fanno circa la necessità di un più razionale utilizzo del patrimonio immobiliare, nel senso di considerare attentamente se esista o meno la convenienza di utilizzare, per i propri servizi, beni immobili altrui al posto dei propri, dati in affitto a terzi.

Si tratta di un problema che, pur essendo rilevante per la gestione del patrimonio, trova in genere scarsa riflessione da parte dei revisori.

In altre relazioni (cfr. quelle dei comuni di Catanzaro, Giugliano in Campania, Torre del Greco, Siracusa, Caltanissetta, Sesto San Giovanni) è evidenziato un modo non corretto di tenere la contabilità dei beni patrimoniali.

La Sezione, infine, ritiene utile riportare l'avviso dei revisori del comune di Roma, i quali formulano l'auspicio "di un'azione straordinaria per una riduzione dei molti vincoli che rendono deboli, sul piano operativo, le decisioni amministrative in merito alle alienazioni dei beni patrimoniali. In particolare, non appare più rinviabile dalle autorità legislative e ministeriali competenti la semplificazione delle procedure per l'alienazione degli immobili da parte degli enti locali".

11.4 Personale e organizzazione degli uffici

Il comparto concernente il personale gioca un ruolo di primaria importanza nella gestione degli enti locali, soprattutto in relazione all'entità della posta contabile ad esso riferita. Essa comunque presenta carattere di forte rigidità, poiché sfugge in gran parte all'autoregolamentazione, trovando questa materia ampia disciplina in norme statali e nell'espansione della contrattazione collettiva.

Devesi preliminarmente osservare che in tema di personale e organizzazione di uffici i rilievi formulati sono parecchi, con una casistica molto diversificata. Si rileva, anzitutto, che dalle relazioni degli organi di revisione emergono i seguenti fenomeni:

- la carenza di personale qualificato, particolarmente nell'uso degli strumenti informatici, che peraltro, non sono diffusi in maniera organica (Milano);
- l'opportunità di "correlare a ciascun servizio un reparto organizzativo semplice o complesso composto da persone e mezzi a cui è preposto un responsabile" (Brindisi);
- la necessità di procedere alla revisione della pianta organica ai fini di una contrazione della spesa corrente per il personale (Trento, Ercolano e Gela);
- la mancanza di "una gestione uniforme e centralizzata dei dati sul personale, che al momento risultano ancora gestiti in modo frammentario e settoriale (CED, ufficio stipendi, ufficio personale) con tempi e metodologie di rilevazione contabile/amministrative differenziate, tanto che le risultanze dei rispettivi uffici non risultano fra loro conciliabili, con conseguente pregiudizio della loro attendibilità. Tale situazione di grave disagio operativo, nella gestione contabile/amministrativa del personale, trova ulteriore riscontro in occasione della dichiarazione dei sostituti d'imposta (Mod. 770), la cui elaborazione, nei termini di legge, risulta di difficile espletamento da parte dell'amministrazione con conseguente compressione dei tempi a disposizione di questo collegio per il suo controllo" (Bolzano);
- "considerata l'alta incidenza del costo del personale sul totale delle spese di bilancio, si raccomanda il completamento dell'informatizzazione nonché dell'attribuzione dei carichi di lavoro individuando le persone atte a coprire determinati ruoli e determinate responsabilità" (Siracusa);
- la necessità di adeguare l'organico del personale in funzione dell'applicazione del nuovo ordinamento contabile e finanziario attraverso l'individuazione di professionalità adeguate e dell'introduzione di sistemi informatici e di controllo gestionale (Ferrara, Pescara, Caltanissetta e Potenza);

- l'evidenziazione "che per liberare ulteriori risorse finanziarie disponibili per progetti finalizzati è opportuno che il coefficiente di rigidità venga migliorato mediante la riduzione dell'incidenza dei mutui e con una migliore produttività nell'impiego del personale" (Genova e Ravenna);
- si "ribadisce nuovamente, atteso il notevole ricorso a rapporti convenzionati con professionisti esterni, che occorre al più presto esperire le procedure dovute al fine di dotare l'ente di idoneo personale dipendente, che assicuri professionalità e continuità nel servizio";
- l'assenza di analisi e valutazione dei carichi di lavoro (Lamezia Terme e Gela);
- lo "scollamento" (fra gli uffici interessati al contenzioso fra l'amministrazione comunale ed alcuni concessionari) che ha comportato e sta comportando ritardi nella riscossione di quanto dovuto dai concessionari, i quali peraltro continuano ad utilizzare i beni in violazione alle norme contrattuali". (Pistoia);
- "va rilevato, ancora una volta, come in precedenza espresso, che il miglioramento dell'attività, anche in termini di efficienza, efficacia ed economicità dei risultati, può essere raggiunto solo attraverso il completamento dell'indilazionabile riorganizzazione e riqualificazione del personale e degli uffici e con l'attivazione di un sistema informativo che permetta, oltre all'adeguata rilevazione dei fatti amministrativi, una reale disponibilità di concrete rilevazioni statistiche nel campo sociale, economico, culturale ecc." (Palermo);
- l'utilizzazione del fondo di produttività per migliorare il servizio urbanistico con progetti mirati al recupero di oneri di urbanizzazione (Latina);
- la raccomandazione "ad organizzare corsi di formazione professionale per il personale dipendente in vista dell'entrata in vigore della contabilità economica" (Torre del Greco);
- il suggerimento, "in caso di sostituzione di personale avente in particolare la responsabilità dei servizi, di affiancare, per un congruo periodo, il personale uscente a quello subentrante al fine di garantire la continuità del servizio e quindi maggiore efficienza dello stesso" (Ravenna).

A seguito della recuperata autonomia tributaria ed allo scopo di combattere le evasioni fiscali, numerosi organi di revisione suggeriscono il potenziamento degli uffici tributari (Asti, Cosenza, Lamezia Terme, Latina, Afragola, Rimini, Cagliari, Ercolano, San Giorgio a Cremano, Giugliano in Campania, Grosseto, Pisa, Castellammare di Stabia, Siracusa): attraverso il ricorso a forme gestionali in concessione con affidamento a idonee imprese private dei servizi di accertamento e riscossione dei più rilevanti tributi (Grosseto); mediante l'informatizzazione dell'attuale lavoro, svolto manualmente (Cosenza); per mezzo di un coordinamento, anche logistico, con la ripartizione di ragioneria (Lamezia Terme e Afragola); attraverso l'acquisizione di metodologie di verifica, anche con controlli di tipo incrociato (San Giorgio a Cremano); mediante l'assunzione di un dirigente esperto e la predisposizione di procedure innovative (Latina); per mezzo della stabilizzazione di personale esperto a far fronte alle esigenze conseguenti all'entrata in vigore delle nuove norme sul contenzioso tributario (Rimini).

Di un certo rilievo sono le osservazioni che i revisori formulano in ordine al potenziamento degli uffici legali (Andria, Bari, Pistoia, Torre del Greco, Udine). In particolare, "suscita perplessità la nomina di avvocati esterni, competenti per ripartizione,

con il compito di valutare la fondatezza delle costituzioni in giudizio dell'amministrazione" (Bari); "si raccomanda di evitare il ricorso ad avvocati esterni" (Pistoia).

Il collegio dei revisori del comune di Siracusa suggerisce poi "di potenziare e qualificare il personale tecnico, arredare ed informatizzare gli uffici addetti all'esame delle vecchie e nuove istanze di concessioni edilizie in modo da smaltire entro breve tempo tutte le numerose pratiche ancora giacenti ed incassare i proventi delle concessioni e delle sanzioni per destinarli alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria". I revisori del comune di Treviso, dopo aver lamentato l'assoluta deficienza di personale, soprattutto di livello dirigenziale, consigliano invece "di puntare, con urgenza, su due interventi essenziali: il rafforzamento del fattore umano nella organizzazione degli uffici e rapide decisioni in ordine alla esternalizzazione di alcuni servizi fondamentali".

11.5 Rilievi, considerazioni e proposte sull'economicità della gestione

Una delle forme di collaborazione dei revisori con il consiglio dell'ente (peraltro forse la più significativa fra le tante) si sostanzia nella relazione conclusiva e finale che gli stessi rassegnano all'organo rappresentativo della comunità locale allorché questo si accinge a valutare e approvare, con apposita deliberazione, il conto consuntivo.

La suddetta relazione deve porre in evidenza l'andamento complessivo della gestione e formulare, sulla base delle valutazioni degli atti gestori esaminati e vigilati, rilievi, considerazioni e proposte affinché l'azione amministrativa possa essere, per l'avvenire, più utilmente indirizzata a conseguire efficienza, efficacia ed economicità.

Torna ovvio evidenziare che per gli specifici argomenti avanti trattati sono state già utilizzate le risultanze emerse dalle relazioni dei revisori.

Qui di seguito si considerano le rimanenti notazioni su altri significativi aspetti della gestione degli enti.

Taluni organi di revisione non hanno mancato di suggerire l'opportunità che le amministrazioni dedichino una maggiore attenzione al momento programmatorio delle attività gestorie.

In particolare, per il comune di Palermo si afferma che «come per gli anni precedenti, per quanto attiene la relazione della giunta municipale di cui all'art. 55 della Legge 142 del 1990, il collegio non può che ripetere quanto indicato nelle precedenti relazioni e cioè che "in assenza di una definizione dei programmi a monte e di un supporto tecnico-contabile che produca quelle informazioni necessarie alla individuazione dei costi ed alla parametrazione dei risultati (contabilità economica - contabilità sociale)" la stessa "non contiene, chiaramente, ciò che la legge stessa prevede e cioè le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" che dovrebbero estrinsecarsi "in valutazioni sulle risultanze economiche, sulla gestione del patrimonio e la significatività delle sue variazioni, sulla quantificazione del divario fra le attese dei cittadini e le risposte del comune in termini di qualità, servizi e tempi di risposta, sul rapporto tra sacrificio dei cittadini e benefici ottenuti e sulla chiara indicazione del costo dei servizi prestati e sul relativo standard di qualità opportunamente comparato".

L'assenza di tali informazioni rende particolarmente problematico il passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità basata sui piani esecutivi gestionali (P.E.G.) e quindi

sulla responsabilizzazione dei servizi e l'assegnazione delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi dettagliatamente prefissati anche nelle modalità di esecuzione ».

Anche per il comune di Casoria si rinvengono considerazioni in materia di programmazione. Infatti, il collegio dei revisori, sulla premessa che l'ente, pur non essendo strutturalmente deficitario, è caratterizzato da una spesa corrente molto bassa, invita «l'amministrazione a investire nella fase di programmazione ponendo particolare attenzione ai seguenti obiettivi:

a) realizzazione delle entrate;
b) predisposizione dei programmi, determinazione degli obiettivi e elaborazione di strategie miranti al più efficiente rapporto costo/performance;
c) organizzazione del personale al fine di aumentare la produttività della spesa;
d) predisposizione del regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
e) adozione del P.E.G. di cui all'art. 11 D.lgs. 77 del 1995 senza il quale, peraltro, diventa privo di significato il controllo interno di gestione di cui agli artt. 39 e successivi del D.lgs. 77 del 1995».

Per il comune di Livorno, i revisori raccomandano di «rafforzare all'interno dell'ente la cultura della programmazione e della definizione degli obiettivi e del loro raggiungimento, dell'analisi dei risultati. La pronta applicazione da parte del comune dei criteri e modalità contabili previsti dal D.lgs. 336 del 1996 fa ritenere l'ente sensibile a questa esigenza, ma deve essere diffuso e fatto proprio in modo capillare il principio ispiratore di tale normativa».

Dall'esame di numerose relazioni è dato registrare la mancata introduzione della contabilità economica (anche di tipo analitico e per centri di costo) e dell'adozione di un idoneo sistema di controllo di gestione.

Al riguardo, le amministrazioni interessate sono state invitate a dotarsi di tali strumenti (in uno con quelli di tipo informatico) al fine di dare compiuta attenzione al decreto legislativo n. 77 del 1995 (Benevento, Brindisi, Bari, Brescia, Cagliari, Castellammare di Stabia, Ercolano, Latina, Livorno, Pisa, Sassari, Taranto, Varese).

Particolari rilievi sono stati formulati o in ordine al ritardo nella determinazione dei responsabili dei diversi settori (Perugia), ovvero nella mancata individuazione per ciascun preposto ai servizi dei capitoli da affidare alla sua gestione (Vigevano) oppure, infine, per non essere stato adottato il provvedimento formale di destinazione del budget di gestione (Novara).

Altri rilievi interessano il settore relativo ai residui e agli storni di bilancio. Al riguardo, i revisori di Messina segnalano che «manca la delibera di riaccertamento dei residui e/o l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di competenza, di cui all'art. 69, comma 5, lettera c, del D.lgs. 77 del 1995»; quelli di Carrara che sulla massa residui tuttora una notevole mole di iscrizioni non risulta ancora perfezionata.

Presenti sono anche i rilievi in ordine al settore concernente gli agenti contabili.

In particolare, gli organi di revisione di Imola e di Brindisi sottolineano l'uno la mancata definizione delle loro figure e delle relative competenze, l'altro la non determinazione delle procedure di carico e discarico per consentire l'effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'art. 64 del D.lgs. n. 77. In altri tre casi (Cinisello Balsamo, Ercolano e Bari) manca la formulazione della nomina degli stessi agenti contabili.

Osservazioni si registrano pure relativamente agli economi e al servizio di tesoreria. Circa gli economi, si rileva che per il comune di Bari non è stato reso il conto, per quello di Palermo viene ribadita la necessità che le anticipazioni siano regolarizzate nell'esercizio. Per quanto riguarda la tesoreria, meritano una evidenziazione i rilievi che vengono formulati a proposito del comune di Pescara - per ciò che concerne le carenze del sistema informatico-contabile, che non consente la verifica binaria della contabilità del tesoriere – e per il Comune di Bari - per il rinnovo della convenzione di tesoreria sempre con la stessa banca in contrasto con quanto previsto dal D.lgs. n. 77 del 1995.

Infine, i revisori di Messina fanno presente che al « fine di migliorare l'attività gestionale e di controllo durante le verifiche di cassa, il collegio ribadisce quanto già evidenziato nei verbali relativi alle verifiche periodiche e, in particolare, rammenta:

- è obbligatorio il rispetto della cronologicità nella trasmissione delle reversali e dei mandati al tesoriere, con evidenziazione di eventuali annullamenti;
- il tesoriere deve trasmettere con tempestività alla ragioneria del comune l'elenco dei cosiddetti "provvisori di entrata" e di "uscita" operati, al fine della immediata emissione delle reversali e dei mandati da parte del comune e della loro pronta contabilizzazione;
- non possono essere tenuti sospesi né mandati né reversali né può procedersi all'annullamento ed alla successiva riemissione di un documento contabile già operato dal tesoriere apportando variazioni al capitolo".

Scarse sono le osservazioni dei revisori dei conti in materia di attività contrattuale degli enti. Ciò appare alquanto singolare, atteso che dopo il ridimensionamento dei controlli esterni di legittimità (Co.Re.Co.) assumono grande importanza quelli interni (revisori dei conti e nuclei di valutazione), ambedue deputati per legge ad accertare sia la regolarità dell'attività contrattuale, sia la rispondenza della stessa ai canoni dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Le considerazioni più ricorrenti riguardano le opere pubbliche e le forniture di beni e servizi. A proposito delle prime, i revisori di Livorno osservano che "ripetutamente hanno richiamato all'attenzione l'opera del Palasport, opera che nonostante i ripetuti pareri giuridici è ancora irrisolta e ferma agli stati di avanzamento visibili. Pare si possa dire che il danno per l'ente è ormai avvenuto, sia per le condizioni dell'opera, sia per gli oneri finanziari sui finanziamenti solo in parte spesi e sia per i possibili nuovi maggiori costi se si dovesse dar luogo alla ripresa dei lavori. Né le condizioni delle imprese concessionarie sembrano poter dare affidamento per il ristoro del danno. Sempre nel corso del duplice mandato i revisori si sono più volte soffermati sull'esame dell'opera relativa al teatro Goldoni, il cui progetto risale al 1987, rilevando come il dilatarsi dei tempi rende impossibile il mantenimento dei costi previsti e la realizzazione delle opere nella spesa programmata. Proprio prendendo spunto dalle due opere summenzionate, i revisori hanno raccomandato e raccomandano che nella contabilità del comune sia dedicato un capitolo speciale per il controllo delle opere, che prende il via al momento della originaria delibera e che segua i lavori nel loro corso di tempo e importo. Ciò per valutare la economicità e la efficienza degli uffici preposti alla realizzazione".

I revisori di Alessandria raccomandano una "indagine approfondita su eventuali lavori appaltati e non ancora conclusi e sulle cause che hanno generato tali situazioni, sulle revisioni prezzi e sulle sospensioni lavori concesse (durata e legittimità)"; numerosi altri

(Andria, Bolzano, Brescia, Caltanissetta, Cagliari, Carrara, Cosenza, Lamezia Terme, Ravenna, Sassari, Ercolano) suggeriscono che "l'amministrazione provveda a formare per ogni opera una scheda rappresentativa ed informativa dell'iter (progetto, affidamento dei lavori, perizie di variante e suppletive, revisione prezzi, conto finale, collaudo ecc.). Tale scheda, allegata ad ogni rendiconto anche in sintesi, dovrebbe comunque indicare:

1. data approvazione progetto
2. finanziamento
3. data consegna lavori
4. tempi di esecuzione previsti
5. tempi di esecuzione effettivi
6. importo e base d'asta
7. importo di aggiudicazione
8. importo finale (stimato per i lavori in corso)".

Circa le forniture di beni e servizi, è raccomandato il "massimo rispetto delle procedure, non utilizzando le trattative private se non previamente e congruamente motivate" (Alessandria, Bolzano).

Invero, i revisori di Bolzano fanno presente, altresì, che "a favorire il verificarsi di casi anomali in cui il numero di offerte acquisite è inferiore a quello regolarmente richiesto è sicuramente il fatto che il cosiddetto "elenco dei fornitori" (come previsto all'art. 32, lett. q, del regolamento di contabilità) non risulta ancora essere stato istituito, e tantomeno aggiornato"; "al fine di evitare il rischio di invitare fornitori non più in attività ovvero operanti in settori merceologici diversi da quello oggetto della gara informale, risulta quindi assolutamente non più procrastinabile l'istituzione ed il costante aggiornamento dell'elenco dei fornitori". "Al fine poi di ridurre ulteriormente il rischio di mancate risposte da parte dei fornitori invitati si rende indispensabile l'introduzione e regolamentazione di penalizzazioni (in termini di cancellazione da detto elenco) dei fornitori che non rispondono".

Soltanto in alcuni casi i collegi dei revisori si sono soffermati ad esaminare le aziende locali erogatrici di servizi, e quasi sempre sotto il profilo del ripiano dei debiti da porre a carico del comune.

Sintomatico, al riguardo, è il referto che l'organo di revisione ha redatto per Messina: "Esaminato il bilancio 1996 di tale azienda A.T.M., si evince che l'esercizio si è chiuso, ancora una volta, con una rilevante perdita (£. 16.690.230.515) che dovrà essere coperta con fondi del comune. Considerato che il comune ha programmato finanziamenti per 11.000.000.000 (v. delibera 131/C del 29/11/96 del consiglio comunale) finalizzati all'ammodernamento del parco automezzi, questo collegio ritiene che ciò dovrebbe tradursi - in termini aziendali - non solo in una maggiore efficienza del servizio pubblico di trasporto ma anche - e soprattutto - in un miglioramento dei risultati della gestione economica, sì da consentire il raggiungimento del pareggio".

Nella stessa linea di considerazioni si pongono i revisori di Palermo, i quali, nel prendere atto dell'avvenuta copertura da parte del comune dei fabbisogni finanziari delle aziende municipalizzate, invitano l'Amministrazione ad assicurare "un migliore e più concreto controllo dell'attività gestionale delle aziende stesse".

Considerazioni di metodo e di merito vengono svolte dai revisori dei conti del comune di Foggia: "il collegio esaminato il bilancio consuntivo dell'AMICA per

l'esercizio 1996, letta la relazione al bilancio del collegio dei revisori, ritiene che l'avanzo di gestione conseguito dall'azienda, pari a £. 2.336.938.788, debba essere acquisito al bilancio comunale dell'esercizio 1997; nel contempo, suggerisce all'amministrazione e al consiglio comunale di orientare le proprie decisioni nei termini sopra indicati. In merito al conto consuntivo per l'esercizio '96 presentato all'ATAF e letta la relazione al bilancio del collegio dei revisori, questo collegio ha riscontrato che il pareggio di bilancio è stato conseguito mediante l'accantonamento al fondo investimenti del risultato positivo di gestione pari a £. 436.734.244. A parere del Collegio, la destinazione del risultato positivo di gestione deve essere sottoposta alla determinazione del consiglio comunale; in proposito i revisori suggeriscono l'acquisizione del risultato positivo di gestione al bilancio comunale dell'esercizio 1997".

L'organo di revisione del comune di Bari rileva la non corretta impostazione fiscale di aziende titolari in proprio di partita I.V.A.: si tratta di aziende che, non avendo ancora acquisito la personalità giuridica, rimangono assorbite nella soggettività tributaria passiva del comune. Con l'occasione, segnala che le aziende medesime non provvedono all'invio dei budgets e dei rendiconti per consentire al consiglio comunale di svolgere un'efficace opera di verifica e di intervenire con tempestività in caso di squilibrio gestionale.

I revisori dei conti del comune di Castellammare di Stabia, dopo aver esaminato il rendiconto patrimoniale dell'A.S.A.M. al 31/12/1996, ritengono "insufficiente la documentazione prodotta per comprovare il deficit patrimoniale ivi indicato; tenuto presente che l'ente è tenuto alla sua copertura, esso ha diritto a conoscere il risultato annuale scaturente da adeguata contabilità che ponga a confronto la competenza temporale di elementi attivi e passivi".

I revisori di Trieste e Roma lamentano che le gestioni delle farmacie comunali si chiudono in disavanzo, per cui impegnano le rispettive amministrazioni ad intervenire per una più utile condotta gestionale.

Un collegio di revisori raccomanda la regolarizzazione di rapporti finanziari con altri enti: in particolare, nei confronti di altri comuni per la quota di partecipazione al consorzio istituito per la gestione dell'inceneritore, con la G.E.A. per servizi di depurazione e fognatura, con le A.S.L. e con altri comuni per il rimborso di competenze spettanti ai dipendenti comandati (Pisa). Un altro collegio (Ercolano) suggerisce di pervenire ad una "definizione dei rapporti convenzionali e patrimoniali con l'Acquedotto Vesuviano, presentando particolare attenzione all'incasso tempestivo, da parte dell'ente, delle somme a residuo o comunque dovute".

I revisori del comune di Roma appuntano la loro attenzione anche sulla tematica delle indennità di esproprio. Essi sostengono che "la questione presenta carattere di estrema delicatezza giuridica ed economica in generale; ed, in particolare, la fattispecie rientrante nella categoria della "accessione invertita", nonché per le situazioni pregiudicate per i termini scaduti e per le occupazioni illecite". Essi ribadiscono "la propria preoccupazione che, dato il lungo periodo necessario alla definizione giudiziaria dei procedimenti, si creino le condizioni per l'imputazione in contabilità di gravosi oneri futuri, non solo diretti ma anche accessori (interessi, rivalutazioni, spese processuali) e raccomandano di individuare, con urgenza e con effetti a breve periodo, strumenti alternativi alla lite giudiziaria".

11.6 Le gravi irregolarità di gestione

Un altro importante compito che il legislatore ha commesso all'organo di revisione (art. 105, comma 1 lette e), del D.lgs. 77) è il referto al consiglio dell'ente su gravi irregolarità di gestione.

Tale referto deve essere contestualmente denunciato ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità.

Trattasi, com'è evidente, di interventi, a carattere meramente notiziale, volti a conseguire una più corretta condotta nella gestione della cosa pubblica, sovente esercitata in violazione di specifiche norme di legge, talvolta anche di natura penale.

È altresì evidente che la presente funzione è svolta dai revisori soprattutto a garanzia dei principi di legalità.

Essa, oltre a manifestarsi con comunicazioni autonome via via che le irregolarità stesse sono riscontrate, dovrebbe svolgersi con specifici riferimenti in sede di relazione sul conto consuntivo, atteso che questo è la risultante di tutta l'attività gestoria dell'ente, ivi compresi gli atti posti in essere "contra legem".

Il collegio dei revisori di Treviso, dopo aver evidenziato in una relazione del 1991, il "problema dell'adeguamento dell'apparato burocratico e l'urgenza di provvedere alla copertura dei posti vacanti a livello dirigenziale", e dopo essere ritornato sull'argomento con la relazione al conto consuntivo per il 1995, fa presente che "la situazione si è aggravata per l'esodo, volontario o per pensionamento, di numerosi dirigenti qualificati, tra i pochi rimasti". Lo stesso collegio dei revisori afferma che " l'inadeguatezza della struttura burocratica, gli errori, i ritardi e le negligenze dei dirigenti, sono all'origine dei considerevoli danni derivati all'ente", che essi hanno "sistematicamente denunciato, ma che non si è mai proceduto agli accertamenti per evidenziare le responsabilità, nonostante ciò fosse anche formalmente deliberato negli atti di giunta". Su tale questione essi richiamano un rapporto dell'aprile del 1994 del vicesegretario generale e una relazione del segretario generale, datata 19 marzo 1997, che, dando un quadro della situazione organizzativa dell'ente, la definisce come "al limite del collasso con effetti che possono diventare penalizzanti sia per tutti gli occupanti, amministratori e personale dipendente, sia per la cittadinanza".

Altre gravi irregolarità hanno riguardato:

- un ammanco di cassa di cui è stata data notizia alla Corte dei conti (Palermo);
- danni erariali conseguenti all'eliminazione di alcuni residui attivi (Catanzaro);
- mutui contratti e non utilizzati nonostante il regolare pagamento sia della quota capitale, nonché della parte interessi (Brindisi);
- "il ritardo oltre i termini prescrizionali, nella riscossione dei propri crediti, dovuto alla semplice disorganizzazione ed intempestività degli uffici comunali, rappresenta infatti un vero e proprio danno patrimoniale per le casse comunali con conseguente personale responsabilità patrimoniale, non solamente a carico dei funzionari negligenti, ma anche a carico degli stessi amministratori in quanto di tanto già espressamente avvisati da questo organo di controllo (v. ns. relazione al conto consuntivo 1995, 1994 e 1993)" (Bolzano).
- La "mancata riscossione di alcuni (ben individuabili) corrispettivi (residui e competenza) per il conferimento di rifiuti solidi urbani (sin dal 1991 e successivamente

fino ad oggi) nonostante gli inviti formulati. Anche la mancata riscossione dei fitti attivi costituisce un problema non ancora risolto la di cui messa a regime si impone (atteso che - diversamente - si potrebbe verificare un comportamento omissivo censurabile, con grave danno per l'erario comunale)" (Trapani);

- il comune di Cinisello Balsamo, il cui tesoriere "ha reso il conto annuale oltre il termine di legge del 28 febbraio dell'esercizio successivo. Tale ritardo è stato causato da gravi e ripetute irregolarità nella gestione contabile delle rilevazioni di cassa, attraverso l'effettuazione di numerose registrazioni erronee, di cui l'ente è venuto a conoscenza solo il 27. 5. 97".
- Il comune di Catanzaro sia per pignoramenti eseguiti presso il tesoriere comunale e dovuti soprattutto per inerzia dell'amministrazione, sia per non effettuate riscossioni nel corso dell'esercizio riguardo al servizio fognature, depurazione e TARSU;
- in violazione di precise disposizioni il rinnovo sistematico e tardivo "di convenzioni in atto, supportato da non dimostrate affermazioni di inesistenza di soggetti similari in possesso di specifici requisiti" (Bari);
- il comune di Messina, per il quale il collegio dei revisori osserva che l'ente "ha provveduto alla sistemazione contabile di alcuni dei pignoramenti eseguiti da terzi in anni precedenti presso il tesoriere". "Tale attività è proseguita anche nel 1997. Tuttavia, restano innumerevoli partite da sistemare; l'importo relativo ammontava a £. 51.226.659.064 al 31.12.1996 e si è ridotto a £. 32.017.121.682 al 30.06.97". Lo stesso collegio "auspica che si provveda in tempi rapidi alla definitiva eliminazione della evidenziata anomalia". "Non risultano, a tutt'oggi, avviate le attività ricognitive necessarie per l'individuazione della causa originaria dei debiti oggetto di pignoramento né che siano stati posti in essere gli adempimenti riconducibili all'accertamento della legittimità di tali debiti ed avviate le eventuali azioni di responsabilità. Si ribadisce che "l'inserimento contabile del debito, effettuato in alternativa al riconoscimento di legittimità, non significa l'accettazione della liquidazione e pagamento, atteso che l'Ente dovrà farsi carico della ulteriore attività sopra indicata".

11.7 Anticipazioni di tesoreria

Nel secondo ambito della presente indagine , il funzionamento dell'organo di revisione viene esaminato con riferimento a dati emergenti dai conto consuntivi (e relativi allegati), raffrontati con quelli delle relazioni redatte dallo stesso organo di revisione.

Siffatto riscontro è finalizzato ad accertare se i revisori abbiano o meno evidenziato fenomeni gestori rilevanti, senza ovviamente voler effettuare , da parte della Sezione, alcun tipo di valutazione della complessiva attività degli organi di revisione espressamente citati.

Ciò posto, devesi rammentare che le anticipazioni di tesoreria - che l'ente può chiedere al tesoriere nel limite del 25% delle entrate accertate nel penultimo esercizio relativamente ai primi tre titoli del bilancio - sono sintomatiche di uno squilibrio tra flussi di entrata e flussi di spesa.

Trattasi generalmente di momenti di illiquidità nascenti da attività gestorie condotte sovente al limite del fisiologico e che, comunque, determinano un appesantimento dei costi dell'ente per via degli interessi che l'ente medesimo deve corrispondere al tesoriere.

Quando il fenomeno assume carattere di accentuata frequenza (e si appalesa per giunta quantitativamente rilevante), risulta sintomatico di sostanziali difficoltà nella gestione.

Orbene, la Sezione ha dedicato alle anticipazioni di tesoreria - anche quest'anno come negli anni precedenti - una specifica rilevazione su tutti gli enti di propria competenza. Da essa - che è riportata in altra parte della Relazione - sono stati estrapolati i dati relativi ai 98 comuni oggetto della presente indagine.

I risultati della connessa elaborazione evidenziano l'esistenza di tre comuni (Salerno, Potenza e Pozzuoli) che nell'esercizio 1996 si sono avvalsi in modo rilevante di anticipazioni, come si evince dal seguente prospetto.

ENTI	Anticipazioni di cassa	Interessi	Entrate correnti
SALERNO	166.391.676.001	1.464.988.904	237.785.038.546
POTENZA	96.529.239.473	400.000.000	105.847.174.658
POZZUOLI	67.731.194.057	800.000.000	113.162.138.366

Dall'esame dei dati del prospetto risulta, in rapporto al volume delle entrate di parte corrente, un notevole ricorso ad anticipazioni, mentre più contenuto appare l'onere per il pagamento di interessi.

Tale ultimo fenomeno può trovare giustificazione in anticipazioni con reintegro al tesoriere in tempi brevi.

Ciò premesso, si rileva che i collegi dei revisori dei conti dei tre comuni sopra indicati hanno evidenziato la situazione delle anticipazioni di tesoreria soltanto per linee molto generali, senza approfondire le ragioni della illiquidità.

L'esame dei conti dei 98 enti del campione ha comunque consentito di rilevare, tra l'altro, anticipazioni che si trascinano da vecchi esercizi (per Perugia, dal 1993), ovvero (per Pisa) il mantenimento fra i residui attivi di un'anticipazione richiesta per finanziare il deficit di bilancio di un'azienda municipalizzata, nell'attesa della realizzazione di un mutuo appositamente acceso e con il quale compensarla.

In ambedue i casi testé citati, la procedura adottata fa sorgere non poche perplessità, in quanto è snaturato lo spirito che giustifica il ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria. Infatti, questa sottende una situazione di illiquidità dell'ente, per cui l'anticipazione dovrebbe essere reintegrata in breve tempo e, di massima, entro la fine dell'esercizio. Risulterebbe pertanto anomala quell'anticipazione che si manifestasse con residui attivi ad essa riferibili, per giunta trascinati per più esercizi: nelle anticipazioni il momento accertativo deve necessariamente coincidere con la fase della effettiva riscossione.

Nelle ipotesi sopra rappresentate gli organi di revisione non hanno fatto alcuna osservazione.

Per altri due enti (Vicenza e Reggio Emilia) sono stati contabilizzati fra le anticipazioni di tesoreria fondi di rotazione, disponibili per l'edilizia popolare, ai sensi delle leggi n. 94 del 1982 e n. 179 del 1992.

Non v'è dubbio che trattasi di movimenti di fondi, che presentano caratteristiche diverse sia dalle normali anticipazioni di tesoreria, sia dall'accensione dei mutui. Essi trovano comunque supporto nella normativa vigente.

Gli enti sopra menzionati, nella difficoltà di trovare una più pertinente allocazione in bilancio, hanno optato per una soluzione di tipo analogico con le anticipazioni di tesoreria,

anche nella considerazione che così si assicurava comunque una partita bilanciante, senza alterare la situazione di amministrazione.

Anche nei suddetti casi, i revisori dei conti non hanno rilevato alcunché da segnalare.

11.8 Debiti fuori bilancio

In altra parte della relazione (cfr. par. 4.1) sono state prese in esame – a fini conoscitivi circa il mantenimento degli equilibri di bilancio – le diverse situazioni che hanno dato luogo al riconoscimento ed al ripiano dei debiti fuori bilancio.

Da tali situazioni, sono state estrapolate quelle riguardanti i 98 comuni che costituiscono il campione della presente indagine.

L'esame è stato condotto prendendo in considerazione le deliberazioni adottate dagli enti ai sensi dell'art. 36 del D.lgs. n. 77 del 1995; vale a dire, le delibere "per la salvaguardia degli equilibri i bilancio".

Tra tali documenti, la Sezione ha cercato di individuare, ai fini che qui interessano, quelli nei quali sono esposti debiti fuori bilancio. E ne ha trovati 5, che poi ha raffrontato con i dati e le considerazioni emergenti dalle relazioni finali redatte dai revisori dei conti.

È stato, così, rilevato che:

- per Casoria, pur avendo i revisori chiesto spiegazioni in ordine all'eventuale accertamento di debiti fuori bilancio, è l'amministrazione che non ha fornito alcuna indicazione in merito, nonostante che nella delibera ex art. 36, risultano debiti fuori bilancio senza quantificazione;
- per il comune di Foggia, nella delibera ex art. 36 risultano carte contabili sanate nell'esercizio 1997 e debiti non riconosciuti per £. 17.675 milioni, che non trovano riferimento nella relazione del collegio dei revisori;
- per Padova, nella relazione dell'organo di revisione – che, peraltro, espone in modo molto sintetico soltanto dati contabili – non si evidenziano debiti fuori bilancio, i quali, invece, risultano esistenti nella delibera ex art. 36 per £. 3.957 milioni, e iscritti, poi, nell'esercizio 1997;
- per Prato, nella relazione dei revisori è correttamente precisato che l'amministrazione ha ripianato, nel 1996, debiti fuori bilancio pregressi. Tuttavia, dalla delibera risultano nuove esposizioni debitorie per 1.636 milioni che il consiglio comunale ha posto a carico dell'esercizio 1997, ma che i revisori non hanno evidenziato.

Si segnala, infine, che nel paragrafo 5 di questa relazione – riguardante gli enti che hanno chiuso il bilancio 1996 con un disavanzo – viene menzionato anche il comune di Catania.

Al riguardo è emerso che il ragioniere generale dell'ente ha dichiarato che: "gli avanzi di amministrazione scaturenti dalla chiusura degli esercizi che vanno dal 1988 al 1996, ammontanti a £. 455.684.815.000, sono stati prudenzialmente accantonati dall'Amministrazione per far fronte alle somme pagate dal tesoriere comunale *ope legis* e *ope indicis*, ad eccezione delle somme di £. 23.528.549.142, che furono destinate con i bilanci di previsione 92 – 95".

Tale assunto non sembra aderente a quanto stabilito dall'art. 31 del D.lgs. n. 77 del 1995.

Nonostante ciò, l'organo di revisione ha attestato che "il rendiconto è stato compilato secondo i principi generali accettati e corrisponde alle risultanze della gestione".

Il funzionamento degli organi di revisione viene anche preso in considerazione nel quadro dell'approfondita trattazione del dissesto di cui al paragrafo 4.2.

12 Servizi di controllo interno

Alle soglie del 2000 il disegno di riforma dell'amministrazione pubblica appare ormai completo e il modello che emerge è tracciato con sufficiente chiarezza. La realizzazione della riforma rimane complessa e richiede che le amministrazioni pongano in essere i molteplici adempimenti essenziali per il passaggio da una amministrazione orientata al procedimento ad una orientata al risultato. A questo fine è indispensabile che venga attivato e messo in condizione di operare il nuovo sistema di valutazione basato sul controllo di gestione.

Quest'ultimo, infatti, è posto al centro del nuovo modello di amministrazione, e viene realizzato all'interno di ciascun ente attraverso un apposito organo denominato indifferentemente *servizio di controllo interno o nucleo di valutazione* (decreto legislativo 29 del 1993, art. 20).

La comprensione della logica di tale controllo e le modalità scelte per la sua concreta attuazione sono fondamentali per realizzare la trasformazione che, anche attraverso esso, il legislatore ha inteso imprimere alla concezione tradizionale dell'amministrazione.

Continuando l'attività intrapresa con la relazione 1997, anche quest'anno la Sezione si propone, attraverso l'analisi dei dati di un apposito questionario, inviato a tutti i comuni superiori agli 8.000 abitanti (n.1326) e a tutte le province (n.100), di delineare lo stato di attuazione dei servizi di controllo interno nell'ambito degli enti locali.

Il questionario è stato restituito da 1195 comuni, pari al 90% del totale e da 98 province.

L'analisi particolareggiata dei dati risultanti dai questionari verrà esposta nei prossimi paragrafi.

Sin da ora, però, si ritiene di evidenziare due aspetti emersi dalla presente indagine e collegati all'esercizio delle funzioni attribuite ai servizi di controllo.

Il primo aspetto, che verrà approfondito nel commento dei dati riguarda l'emersa tendenza, peraltro limitata, che basandosi sulla distinzione tra le funzioni interne (controllo/valutazione) attribuite al servizio di controllo porta alla costituzione di due distinte strutture. Così una struttura (denominata servizio di controllo) viene specificamente dedicata al controllo interno di gestione, mentre un'altra struttura (denominata nucleo di valutazione) viene applicata alla valutazione dei dirigenti.

Il secondo aspetto che verrà approfondito ora riguarda l'impostazione dell'attività a prospettiva esterna sulla cui base deve essere costruito anche il sistema informativo generale, che è stato di recente introdotto proprio in funzione del controllo.

L'esigenza di approfondire questo aspetto non emerge dall'esame delle singole risposte fornite al questionario, ma nasce sullo sfondo della complessiva analisi condotta dalla Sezione. Si è notato che alcuni enti locali che sperimentano le prime forme di controllo interno avvertono l'esigenza di chiarimenti in ordine alle loro funzioni che, pur dirette all'interno dell'amministrazione, risultano poi da utilizzare da altri organi esterni al fine di realizzare un sistema generalizzato di informazioni basato sul controllo. Il pieno conseguimento delle finalità attribuite al controllo di gestione presuppone che parte delle risultanze emerse all'interno dell'amministrazione siano sottoposte a successivi livelli di analisi operanti all'esterno delle amministrazioni in contesti istituzionali differenti.

I livelli di analisi che devono realizzarsi attraverso il controllo di gestione riguardano innanzitutto l'attività di valutazione e di misurazione realizzata nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, successivamente le comparazioni nel tempo e soprattutto nello spazio in riferimento a più amministrazioni e, infine, la ricostruzione e l'analisi dei fenomeni generali in funzione dell'informazione alle istituzioni rappresentative.

Dei vari aspetti che caratterizzano il controllo di gestione e che sono stati oggetto di ampio approfondimento, quello che finora sembra aver suscitato minore attenzione riguarda lo studio degli strumenti che rendono fattibile l'utilizzo delle risorse conoscitive del controllo interno di gestione all'esterno dell'amministrazione di riferimento. Ciò nonostante il fatto che anche dal punto di vista normativo tale aspetto sia ben presente, nella prospettiva di non disperdere il patrimonio di conoscenze e le conseguenti misure operative che possono scaturire.

Infatti, la normativa non si è limitata a introdurre il controllo di gestione all'interno e in funzione di ciascuna amministrazione ma ha delineato, in vista di molteplici finalità, i diversi livelli di utilizzo e di valutazione. Accanto alla lettura dei risultati del controllo finalizzata all'amministrazione di cui lo stesso è parte, ne è stata prevista un'altra che consentirà al Ministero dell'Interno di esercitare una funzione di informazione sulla base dei risultati conseguiti nelle comparazioni spaziali.[92] Oltre ad avere lo scopo di "informare" sull'andamento dei fenomeni riscontrati, questa attività ha la fondamentale funzione di mettere a confronto le analisi di efficienza e di efficacia svolte nell'ambito di ciascuna amministrazione con quelle di altre amministrazioni ritenute simili.
Un ruolo di "informazione orizzontale" ancora più generale e che coinvolgerà tutta l'Amministrazione pubblica è previsto sia svolto dalla Presidenza del Consiglio[93].

Il sistema dei nuovi controlli non sarebbe, comunque, compreso nella sua interezza se non si considerasse che la legge n. 20 del 1994 attribuisce alla Corte dei conti l'esercizio del controllo di secondo grado. Si va determinando così una sorta di dialettica tra il controllo interno, esercitato dai servizi di controllo, e quello esterno, esercitato dalla Corte dei conti. La Corte, infatti è chiamata ad accertare anche in base all'esito di altri controlli, - quelli interni appunto - la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Inoltre la Corte dei conti deve valutare il funzionamento dei controlli interni e riferirne al Parlamento. L'inevitabile e provvido dialogo che il legislatore ha previsto debba instaurarsi tra due diverse fasi del controllo, presuppone l'elaborazione di una metodologia che, coerentemente con le caratteristiche di flessibilità insite nel controllo di gestione, non è stata indicata in dettaglio, ma è stata lasciata agli organi titolari di tale controllo.[94]

---

[92] D.lgs. 25 febbraio 1995, n.77, art. 70, comma 7 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

[93] L. 15 marzo 1997, 59 art. 17, comma 1, lett. e (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).

[94] In questa ottica diventa determinante l'individuazione della metodologia di cui si avvale il controllo di gestione e la conoscenza delle finalità che devono essere perseguite attraverso l'esercizio di tale controllo. È stato infatti osservato che "Il nuovo ruolo della Corte dei conti presuppone lo sviluppo di forti interazioni tra controllore interno ed esterno, allo scopo di stimolare progressivi arricchimenti e perfezionamenti dei sistemi

La progettazione e l'implementazione degli specifici strumenti richiede un approccio situazionale in favore della promozione e dello sviluppo delle differenti situazioni. Proprio la flessibilità insita nella concezione del controllo di gestione, del resto, rappresenta una delle caratteristiche che rende quest'ultimo uno strumento particolarmente idoneo al recupero di efficienza in un settore come quello degli enti locali, contraddistinto da forte eterogeneità. Contemporaneamente, nella legge è ben presente l'esigenza che la fondamentale caratteristica della flessibilità non debba, considerata la numerosità e la eterogeneità degli enti, produrre polverizzazione di esperienze e dispersione di conoscenze.

È di rilievo innanzitutto la fase della progettazione del controllo. In un contesto in cui sono pur presenti significativi profili di autoregolamentazione, il legislatore ha voluto far riferimento a più livelli di analisi. In particolare, per agevolare funzionali comparazioni ha indicato un particolare strumento di cui possono avvalersi i servizi di controllo.

È previsto infatti, all'art. 40 del D.lgs. 77 del 1995 (sulle modalità del controllo di gestione) che per le comparazioni il servizio di controllo possa utilizzare i dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali per le verifiche[95].

In particolare, i parametri gestionali a cui fa riferimento il citato articolo sono stati individuati dal governo in sede di predisposizione dei modelli di cui all'art.114 del Dlgs. 77 del 1995[96]. In tale sede sono stati previsti, ad integrazione di una serie di indicatori finanziari ed economici (il cui utilizzo può considerarsi ormai consolidato), anche dei parametri gestionali con la specificazione di indicatori di efficienza ed efficacia individuati in rapporto ai servizi più importanti dei comuni e delle province. Per correlare gli indicatori ai servizi, questi sono stati distinti in servizi indispensabili, a domanda individuale e diversi.

L'individuazione di detti parametri/indicatori è stata effettuata in funzione dei comuni e delle province per costruire la tabella di detti parametri gestionali, nonché quella di riscontro delle situazioni di deficitarietà strutturale che gli enti devono allegare al conto del bilancio e al certificato del rendiconto in base al comma 5 dell'art. 70.

Il legislatore ha contemplato inoltre - come già osservato - che essi possano essere utilizzati come uno degli strumenti di base del controllo di gestione. L'art. 40 stabilisce, infatti, che la "verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'art. 70, comma 7".

Coerentemente con la flessibilità che ispira il disegno normativo, l'elencazione dei parametri/indicatori individuati dal legislatore non è esaustiva ai fini dello svolgimento del controllo di gestione e la loro utilizzazione può essere integrata. Sicché non sembrano da

---

di valutazione, di validare le modalità di misurazione utilizzate in modo da garantirne la congruità tecnica e, soprattutto consentire la confrontabilità dei dati tra sistemi di amministrazioni diverse". Alberto Zuliani, "La misurazione dell'attività amministrativa" in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n.2, 1996, p.47.

[95] DPR 77 del 1995, art.70, comma 7

[96] Tali modelli sono stati approvati con regolamento adottato con DPR 31 gennaio 1996, n.194.

condividere alcuni timori espressi in ordine al rischio che attraverso essi si induca l'esercizio del controllo di gestione entro percorsi obbligati[97].

Va, se mai sottolineato il valore di guida che tale elencazione può assumere, soprattutto in questa prima fase, in ordine alla scelta degli indicatori da utilizzare innanzitutto all'interno dell'amministrazione di cui è parte il servizio ma che, contemporaneamente, devono all'esterno dell'amministrazione rendere possibile l'elaborazione di quelle analisi che a vario livello si basano sui raffronti tra indicatori di enti diversi ma ritenuti omogenei.[98]

Ciò riguarda in particolare il Ministero dell'Interno, il quale ai sensi dell'art.70, comma 7 del D.lgs. 77 del 1995, deve pubblicare un rapporto annuale, con la rilevazione dell'andamento triennale a livello di aggregati, sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali indicati nell'apposita tabella di cui al comma 5. I parametri a livello aggregato risultanti dal rapporto sono resi disponibili mediante pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale[99]. Il compito attribuito al Ministero dell'Interno non si configura come un mero adempimento formale, bensì come un contributo concreto alla costruzione di un primo livello di informazione orizzontale conseguente alle risultanze delle comparazioni svolte tra i risultati dei controlli di enti diversi, ritenuti omogenei[100].

Sempre in riferimento ai controlli interni, e nell'ottica di promuovere livelli diversi di informazione, con la delega attribuita al Governo con la L. n. 59 del 1997 il legislatore ha previsto la necessità del riordino e del potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta

---

97 Infatti, gli enti potranno avvalersi sia per la tabella dei parametri gestionali da allegare al conto del bilancio sia, a maggior ragione, per la scelta degli indicatori da utilizzare nello svolgimento del controllo interno, di altri parametri/indicatori costruiti da essi in aderenza alle specifiche realtà (art. 70, comma 6, D.lgs. 77 del 1995). Ad ulteriore conferma del valore indicativo che tali parametri assumono per il controllo, la legge 127 del 1997, art. 108, ha stabilito che solo l'art. 39 del D.lgs. 77 del 1995 inerente l'istituzione del controllo interno di gestione è inderogabile e non gli artt. 40 (modalità del controllo di gestione) e 41 (referto del controllo di gestione).

98 È stato osservato che l'esame dei modelli governativi dei suddetti indicatori mette in evidenza alcune carenze per l'assenza di notazioni metodologiche su come raccogliere ed elaborare le informazioni necessarie per costruirli. "Le carenze riguardano le unità di misura della produzione prese in considerazione: sempre un sola per ogni servizio contabile. La mancanza di notazioni metodologiche implica che le elaborazioni che i comuni effettueranno potranno essere tra loro anche molto difformi". "Linee guida di contabilità economica per centri di costo", dispensa Formez a cura di P Bondonio, R. Fava, P. Morigi.
Le considerazioni suesposte confermano, nonostante le indicazioni normative, le difficoltà che permangono sulla impostazione di una metodologia operativa che consenta i diversi livelli di analisi. Tali difficoltà, peraltro, non possono essere risolte dall'elencazione degli indicatori proposta dal legislatore. Essa, infatti, ha per il controllo interno un valore puramente indicativo per la costruzione di un complesso minimo di informazioni comuni a tutti gli enti. Tanto è vero che l'art.40 del D.lgs. 77 del 1995 che richiama tali indicatori è derogabile .

99 Fino ad ora non risulta che il Ministero dell'Interno abbia pubblicato tale rapporto. Ciò, presumibilmente, è dovuto al fatto che esso, pur essendo su base annuale, rileva l'andamento triennale di innovazioni non ancora entrate a regime.

100 "Il rapporto annuale del Ministero dell'Interno.....[..] potrebbe essere individuato quale luogo deputato ad accogliere tali aggregazioni e classificazioni, esponendo gli indicatori finanziari ed economici generali ripartiti per classi omogenee di enti locali, sì da rappresentare un importante riferimento per i raffronti spaziali". "Il sistema degli indicatori negli enti locali", G. Farneti, L. Mazzara, G. Savioli, ed. G. Giappichelli, Torino p:79,1996.

dalle amministrazioni pubbliche (art.11, comma 1, lett., c). Tra i principi cui il Governo deve attenersi vi è quello di prevedere un collegamento tra l'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati e l'allocazione annuale delle risorse. Inoltre, è prevista la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un banca dati sull'attività di valutazione collegata con tutte le amministrazioni (art. 17). Attraverso tale banca dati dovranno essere elaborate informazioni generali che coinvolgeranno tutte le amministrazioni pubbliche.

Al di là della complessità che l'insieme di questi adempimenti comporta, soprattutto nella fase iniziale appare indiscussa comunque l'esigenza di raccordare tra loro i diversi livelli e i diversi ambiti del controllo interno di gestione così come quelli del controllo esterno.

12.1 L'utilità delle comparazioni

Tra le finalità assegnate al controllo interno la prima è che esso si ponga in rapporto di compenetrazione con l'amministrazione di cui fa parte, "introducendo nell'amministrazione il controllo come parte dell'amministrazione. L'amministrazione anche attraverso l'ausilio che deriva dal controllo interno deve imparare a far di conto, misurare la propria azione e verificare i risultati raggiunti con l'attività di amministrazione attiva"[101].

La seconda finalità riconosciuta al controllo interno per sfruttarne tutte le potenzialità conoscitive è che le sue analisi si pongano in rapporto con quelle effettuate da altri controlli svolti in contesti diversi ma con caratteristiche simili.

Infatti se le risorse conoscitive conseguibili dal controllo si esaurissero all'interno dell'ente di cui lo stesso è parte, le stesse sarebbero sotto utilizzate e in parte vanificate.

Già da oggi, infatti, è possibile riscontrare presso gli enti che hanno attuato le prime forme di controllo di gestione l'esigenza di andare oltre la mera analisi delle serie storiche all'interno della medesima amministrazione[102].

Per questa ragione è essenziale investire sulla ricerca di metodologie che consentano l'attuazione di raffronti fra risultati di enti simili. Tali raffronti hanno il merito di stimolare nel tempo la ricerca di risultati migliori, ovviando alla mancanza del fattore concorrenziale, che invece il mercato assicura alle imprese private.

La concreta attuazione delle comparazioni, soprattutto quelle nello spazio, presuppone che tutti gli addetti senza distinzione tra "controllori" e "controllati" condividano, al di là dei meri adempimenti dettati dall'esistenza del controllo di gestione, il valore conoscitivo e il contributo al miglioramento che esso può offrire.

Ciò comporta che la istituzione dei servizi di controllo interno sia concepita non solo in rapporto all'amministrazione di cui è parte, ma anche in rapporto al sistema amministrativo generale, dove operano, oltre al complesso degli enti locali, altri soggetti pubblici interessati ai controlli, dal Parlamento alle regioni, a servizi statali come quelli del

---

[101] S. Cassese "Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto" Conferenza inaugurale del primo corso di formazione su "Costo e rendimenti delle pubbliche amministrazioni" (Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 16 giugno 1993).

[102] Già non mancano enti che non potendo ancora avvalersi dei risultati elaborati dagli organi indicati dalla legge, stanno sperimentando altre occasioni di confronto create molto spesso dagli enti stessi con la collaborazione di altri organismi (Università, consorzi di ricerca, società di consulenza).

Ministero dell'Interno e del Dipartimento della funzione pubblica, agli organi centrali e periferici della Corte dei conti.[103]

12.2. Rilevazione sull'attivazione dei servizi di controllo interno di gestione

Esposizione dei dati

Presentando i risultati dell'indagine, si ritiene opportuno sottolineare che nel complesso processo di rinnovamento in cui sono coinvolti gli enti locali il mero dato numerico, peraltro indispensabile per offrire una rappresentazione certa dei fenomeni, non dà conto da solo della realtà e delle difficoltà operative in cui versa tuttora la maggioranza degli enti.

Per porsi nella condizione di realizzare la nuova logica gestionale, infatti, gli enti devono provvedere all'adozione di radicali interventi in materia di organizzazione e di personale. Basti pensare alle difficoltà che comporta il superamento della logica sottesa al bilancio finanziario come puramente autorizzatorio e il conseguente passaggio alla logica del nuovo bilancio economico - finanziario. Quest'ultimo, a sua volta, presuppone una rimodulazione dell'assetto organizzativo in funzione sia della programmazione sia della individuazione dei centri di costo, come unità fondamentale del sistema organizzativo e come condizione per la individuazione dei relativi responsabili a cui affidare l'attribuzione diretta della gestione. In questa prospettiva è intuibile l'importanza che assumono in vista del controllo di gestione, la redazione e la funzione del Peg (il piano esecutivo della gestione previsto dall'art.11 D.lgs. n. 77 del 1995), il quale ha lo scopo di definire i termini di riferimento per ciascun centro di costo/responsabilità.

Questo breve richiamo alla complessità della gestione della riforma è indispensabile per comprendere, senza peraltro che ciò rappresenti una giustificazione, i ritardi attuativi che sono stati rilevati nel corso della ricerca.

Le importanti novità previste dal D.lgs. n. 77 del 1995 confermano le linee enunciate dalla L. n. 142 del 1990 e il disegno assunto come modello portante per tutta l'amministrazione pubblica dal D.lgs. n. 29 del 1993. Esse, infatti, prefigurano le indicazioni essenziali e comuni a tutte le amministrazioni per individuare gli adempimenti e gli strumenti necessari alla costruzione del contesto in cui va a inserirsi il controllo di gestione. Tra questi vanno ricordati la individuazione degli obiettivi, la programmazione, la separazione dell'attività di indirizzo politico da quella di gestione, la contabilità analitica, l'individuazione dei centri di costo etc.

Si tratta di adempimenti la cui realizzazione richiede una convinta adesione da parte di tutti coloro che a vario titolo ne sono coinvolti. La concezione della riforma in atto, infatti, coerentemente con il riconoscimento attribuito alle autonomie, si è limitata a tracciare un disegno comune a tutte le amministrazioni, rimettendo alla normativa dei singoli enti il completamento della stessa.

Anche quest'anno la Sezione ha continuato la rilevazione sullo stato di attivazione dei servizi di controllo interno di gestione/nuclei di valutazione, inviando a tutte le province (100) e ai comuni superiori agli 8.000 abitanti (1326) un apposito questionario da cui sono tratti i dati che di seguito si illustrano.

Le domande sono state formulate in modo tale da essere comparabili con quelle contenute nel questionario utilizzato per la precedente relazione.

---

[103]Nulla toglie ovviamente che a integrazione del sistema informativo delineato dal legislatore gli enti o altri organismi ne prevedano e sperimentino altri.

Con esse la Sezione ha mirato a rilevare se presso l'ente risultava istituito un servizio di controllo interno o nucleo di valutazione. In caso di risposta positiva, venivano richieste la data di istituzione, quella di inizio della attivazione, la denominazione dell'ufficio, il numero degli addetti (interni e esterni), la qualifica rivestita e, ove fosse stata svolta attività di referto, a chi fosse stata indirizzata (amministratori - politici). I dati acquisiti consentono di delineare un quadro rappresentativo e aggiornato sullo stato di attivazione dei servizi di controllo interno e sulla configurazione assunta dagli stessi nella generalità degli enti locali.

Della totalità degli enti a cui è stato inviato il questionario alla data del 23 maggio 1998 hanno risposto: 98 province su 100 e 1.195 comuni su 1326 (pari al 90%). Rispetto alla analoga rilevazione, effettuata nel 1997, in cui avevano risposto 73 province e 555 comuni (pari al 42%), si registra un incremento del tasso di risposte del 25% per le province e del 47% per i comuni.

Il primo dato che merita quindi di essere evidenziato riguarda il ragguardevole incremento del numero di enti che ha risposto al questionario. La percentuale di risposte ricevute, elevata in assoluto e notevolmente superiore rispetto a quella dell'anno precedente, dimostra l'interesse che gli enti stanno ora manifestando nei confronti del processo di rinnovamento.

Comuni

Tab. 1 – Comuni che non hanno istituito il servizio di controllo/nucleo di valutazione

	1996-97			1997-98		
classe	**comuni che hanno risposto (a)**	**comuni che non hanno istituito il servizio (b)**	**b/a %**	**comuni che hanno risposto (c)**	**comuni che non hanno istituito il servizio (d)**	**d/c %**
5	129	117	91	265	210	79
6	258	217	84	530	357	67
7	128	88	69	319	171	54
8	12	6	50	44	23	54
9	22	4	18	26	9	35
10	3	2	67	5	0	0
11	3	1	33	6	1	17
totale	**555**	**439**	**79**	**1.195**	**771**	**64**

legenda: cl. 5ª 8.001 - 9.999; cl. 6ª 10.000 - 19.999; cl. 7ª 20.000 - 59.999; cl.8ª 60.000 - 99.999; cl. 9ª 100.000 - 249.999; cl. 10ª 250.000 - 499.999; cl. 11ª 500.000 - oltre.

Passando dalla numerosità delle risposte al loro contenuto, emerge che ancora è molto alta la percentuale di comuni che non ha istituito il servizio di controllo/nucleo di valutazione. Infatti su 1.195 comuni che hanno risposto, 771 (pari al 64%) hanno dichiarato di non averlo ancora istituito. Tale percentuale, pur elevata, è comunque inferiore del 15% a quella riscontrata nella relazione relativa all'anno precedente (79%). È opportuno osservare che il dato relativo al numero dei comuni che non ha ancora istituito il servizio di controllo interno rappresenta una situazione in evoluzione. Molti comuni infatti hanno precisato che l'istituzione del servizio di controllo interno era già in corso, ovvero prevista come prossima, in quanto la concreta attuazione dipendeva dall'adozione dei regolamenti di contabilità e/o di organizzazione, anch'essa imminente. Una spinta verso l'adeguamento al disegno normativo viene anche dalla necessità per i comuni di dare attuazione alle

norme della contrattazione collettiva nazionale dei dirigenti che chiamano in causa i servizi di controllo ai fini della valutazione dei dirigenti (art.23).

L'attribuzione della definizione del sistema di valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti al servizio di controllo/nucleo di valutazione va considerata una occasione che contribuisce a rendere visibili gli intrecci tra controllo interno di gestione/valutazione/responsabilità dei dirigenti, anche se nella pratica la definizione del sistema di valutazione dei dirigenti può seguire modelli operativi diversi. Infatti da un esame complessivo dei dati acquisiti emergono diverse logiche attuative alla luce delle quali non sempre assume diretta rilevanza la connessione tra controllo di gestione e valutazione dei dirigenti. Infatti, da un lato vi sono enti che tendono a distinguere nettamente la funzione del controllo da quello della valutazione, arrivando a sostenere l'opportunità di istituire due diverse strutture, dall'altro vi sono enti che per ora hanno istituito il nucleo in funzione della sola valutazione dei dirigenti, rinviando, come meglio si vedrà, ad un secondo momento l'impostazione e l'avvio del controllo di gestione.

Dall'esame della tabella 1 si rileva che la percentuale più bassa di inadempienze si riscontra nei comuni maggiori e che essa aumenta progressivamente con il diminuire delle dimensioni dei comuni. Sono quindi i comuni più piccoli quelli che incontrano maggiori difficoltà ad adeguarsi al nuovo modello organizzativo. Tali difficoltà sono presumibilmente attribuibili anche alle minori risorse di cui dispongono i comuni più piccoli. Per ovviare a tali difficoltà è da auspicare che essi sperimentino l'istituzione del servizio di controllo interno in forma associata con altri comuni. Dall'esame delle risposte è emerso in effetti che alcuni comuni della Toscana e dell'Emilia Romagna hanno già scelto questa soluzione.

Tab. 2 – Comuni che hanno attivato il servizio di controllo sul totale di quelli che lo hanno istituito, secondo la classe demografica

classe	comuni che hanno risposto	comuni che hanno istituito il servizio (a)	comuni che hanno attivato il servizio (b)	b/a %
5	265	55	31	56
6	530	173	109	63
7	319	148	108	73
8	44	21	20	95
9	26	17	13	76
10	5	5	4	80
11	6	5	4	80
totale	1.195	424	289	68

L'esame della Tab. 2 appare utile perché evidenzia tra i comuni quelli che hanno effettivamente attivato il servizio, anche se il dato puramente numerico consente solo di fotografare la situazione, senza dare conto delle ragioni che hanno impedito al comune di attivare il servizio di controllo interno pur avendolo istituito.

Dei 424 comuni che hanno risposto di aver istituito il servizio di controllo, 289 (pari al 68%) affermano anche di averlo attivato. L'attivazione più alta si registra nei comuni medio grandi dove si assesta sui 4/5 dei comuni che lo hanno istituito, ma anche in

quelli più piccoli supera il 50% . La mancata attivazione dei servizi istituiti può ritenersi imputabile al tempo relativamente esiguo trascorso dalla loro istituzione, così da far ritenere che i dati esposti nella tab.2 siano destinati a mutare rapidamente. Altre considerazioni si imporrebbero se lo scarto tra servizi istituiti e attuati dovesse permanere.

Tab. 3 – Comuni che hanno attivato il servizio di controllo/nucleo di valutazione e referti presentati agli organi politici e amministrativi

classe	comuni che hanno attivato il servizio	referti presentati agli organi politici	referti presentati agli organi amministrativi
5	31	14	13
6	109	67	57
7	108	63	43
8	20	16	9
9	13	9	7
10	4	3	3
11	4	4	3
totale	**289**	**176**	**135**

Dall'esame della tab. 3 emerge che molti dei comuni che hanno attivato il servizio di controllo hanno già svolto almeno una prima volta anche attività di referto nei confronti degli organi politici e/o amministrativi. Infatti su 289 comuni che hanno attivato il servizio, 176 referti risultano presentati agli organi politici e 135 a quelli amministrativi.

L'equilibrata articolazione dei destinatari sembrerebbe indicare presso i servizi di controllo un'interpretazione del proprio ruolo che tiene in debito conto i prescritti doveri referenti nei confronti dei poteri locali.

Province

Il primo dato che emerge in ordine alla province è l'altissimo numero di risposte pervenute. Infatti hanno risposto 98 province su 100, mentre l'anno scorso avevano risposto 73 province. Si registra quindi un incremento delle risposte pari al 25 %.

Tab. 4 – Province che hanno istituito il servizio di controllo secondo l'aera geografica

	1996 - 97			1997 - 98		
Area Geografica	**Province che hanno risposto a)**	**Province che hanno istituito il servizio b)**	**b/a %**	**Province che hanno risposto c)**	**Province che hanno istituito il servizio d)**	**d/c %**
Nord Occidentale	16	11	69%	23	19	83%
Nord Orientale	18	15	83%	20	18	90%
Centro	18	10	56%	21	10	48%
Sud	14	3	21%	22	12	55%
Isole	7	3	43%	12	7	58%
TOTALE	**73**	**42**	**58%**	**98**	**66**	**67%**

Una delle ragioni del numero di province che hanno istituito il servizio di controllo percentualmente superiore a quello dei comuni è da attribuire alle dimensioni mediamente maggiori delle province rispetto ai comuni e alla relativa omogeneità delle loro strutture. Le province che affermano di aver istituito il servizio di controllo sono 66, oltre due terzi del totale. L'aumento più considerevole rispetto all'anno precedente si riscontra nelle Isole e nel Sud.

Tab. 5 – Province che hanno attivato il servizio di controllo sul totale di quelle che lo hanno istituito

AREA GEOGRAFICA	Province che hanno risposto a)	Province che hanno istituito il servizio b)	Provincie che hanno attivato il servizio c)	c/b
Nord occidentale	23	19	14	74%
Nord orientale	20	18	16	89%
Centro	21	10	9	90%
Sud	22	12	8	67%
Isole	12	7	3	43%
Totale complessivo	**98**	**66**	**50**	**76%**

Passando all'esame del numero di province che ha effettivamente attivato il servizio di controllo tra quelle che lo hanno istituito, emerge che in tali condizioni si trovano 50 province (pari al 76%). Mentre per quanto riguarda l'istituzione dei servizi le province appaiono al primo posto (67%) rispetto ai comuni (36 %), nell'attivazione degli stessi i comuni (68 %) recuperano buona parte dello scarto, assestandosi su valori prossimi a quelli delle province (76 %).

Tab. 6 – Province che hanno attivato il servizio di controllo e referti presentati agli organi politici e amministrativi

AREA GEOGRAFICA	Province che hanno attivato il servizio a)	Referti presentati agli organi politici b)	Referti presentati agli organi amministrativi c)
Nord occidentale	14	13	11
Nord orientale	16	14	12
Centro	9	7	3
Sud	8	5	4
Isole	3	5	5
Totale complessivo	**50**	**44**	**35**

Dall'esame della tabella emerge che molte delle province che hanno attivato il servizio hanno già svolto anche attività di referto nei confronti degli organi politici e/o amministrativi. Anche i dati relativi all'attività di referto delle province confermano un certa omogeneità con quelli analoghi emersi nei comuni.

Profili problematici emersi dalle risposte al questionario

Nel questionario, inviato agli enti che rispondevano di avere istituito il servizio di controllo interno venivano richiesti la data di attivazione del medesimo, la denominazione attribuita, il numero di persone interne o esterne addette al servizio, la qualifica da esse rivestita e, infine, ove fosse stata svolta attività di referto, a chi fosse stata diretta (amministratori e/o dirigenti).

Struttura degli organi

Attraverso l'esame delle denominazioni utilizzate e dai chiarimenti forniti telefonicamente dagli enti, è possibile formulare alcune considerazioni sulle diverse modalità organizzative scelte da essi per dare attuazione alle funzioni di controllo e di valutazione attribuite al servizio di controllo o al nucleo di valutazione (art. 39 D.lgs. n. 77 del 1995 e art. 23 CCLN dirigenti autonomie locali).

La maggioranza degli enti ha istituito un organismo a cui ha attribuito indifferentemente la denominazione di servizio o nucleo, senza distinzione di funzioni. Una minoranza di enti ha attribuito il controllo interno ad un servizio rientrante nell'ambito di un settore di attività più vasto (servizio economico-finanziario, ragioneria, personale) o al collegio dei revisori.

La scelta di affidare il controllo interno ad un servizio preesistente non sembra condivisibile perché la legge, pur riconoscendo ampia discrezionalità agli enti in ordine alla organizzazione del servizio di controllo, ha concepito la struttura preposta all'esercizio del controllo come *autonoma e distinta* dai servizi preesistenti. Essa, infatti, si configura come una struttura di staff al servizio di tutto l'apparato, che determina con i suoi referti stimoli ed esigenze di raccordi nei confronti sia degli organi di direzione politica che di quelli amministrativi.

Neanche la scelta di affidare il controllo interno al collegio dei revisori sembra condivisibile. Già nella relazione dell'anno scorso si consideravano i dubbi interpretativi che a questo proposito potevano essere insorti sulla base della disciplina contenuta nella legge 142 del 1990 che per prima aveva contemplato per gli enti locali la possibilità di inserire negli statuti forme di controllo economico interno. Tali dubbi erano sorti perché la previsione del controllo interno era disposta nello stesso articolo contenente la disciplina del collegio dei revisori (art. 57, c.7). Essi non hanno però più ragione di sussistere dopo l'emanazione del D.lgs. n. 29 del 1993, che in tema di controllo di gestione prescrive inequivocabilmente l'istituzione di un apposito organismo[104].

---

[104]Fino al D.lgs. n. 29 del 1993 le incertezze in ordine alla legittimità o opportunità di attribuire compiti propri del servizio di controllo interno/nucleo di valutazione al collegio dei revisori erano state alimentate anche dal fatto che il Ministero dell'Interno, con proprio decreto del 1991 nel quale venivano stabiliti i criteri per il compenso dei revisori, aveva previsto la possibilità di aumentare lo stesso qualora fosse affidato ai revisori anche il controllo interno di gestione. In assenza di un'apposita previsione del legislatore, in due deliberazioni aventi per oggetto la individuazione delle attività dei revisori dei conti alla luce della 142 del

L'esame delle denominazioni utilizzate dagli enti ha consentito anche di rilevare un orientamento attuativo che merita specifica riflessione. Esso riguarda il modo di concepire le funzioni interne attribuite dalla legge e dalla contrattazione collettiva dei dirigenti all'organismo di controllo/valutazione. Sulla base di tale orientamento, alcuni enti attribuiscono un diverso significato e differenti finalità al servizio di controllo e al nucleo di valutazione, concependo per ciascuno di essi specifiche e distinte funzioni.[105]

Questo orientamento sembra basarsi essenzialmente sull'assunto che il controllo di gestione, attraverso cui viene misurato e valutato il grado di realizzazione dei programmi e degli obiettivi definiti dagli amministratori, rappresenti una funzione sostanzialmente diversa da quella di valutazione delle prestazioni offerte dai dirigenti.

Al riguardo la disciplina, pur non disponendo espressamente per l'esercizio di entrambe le funzioni l'istituzione di un unico organismo, non sembra lasciare margini ad ambiguità sul punto[106]. Ciò nonostante il riconoscimento delle autonomie comporti, da parte del legislatore, la sola indicazione del quadro di fondo, rimettendo agli enti il completamento di esso sulla base della realtà di ciascuno. Una concezione simile presuppone che l'ente provveda direttamente alla indispensabile specificazione ispirandosi a criteri di ragionevolezza, tenendo in adeguato conto il contesto cui è destinata. In questa prospettiva, nel definire la scelta organizzativa più idonea all'esercizio delle complesse funzioni di controllo e di valutazione, è necessario definire i criteri più efficaci e insieme considerare le caratteristiche degli enti in cui tali funzioni devono essere realizzate. Caratterizzato da elevata numerosità e da eterogeneità, il settore degli enti locali impone che la scelta organizzativa per l'esercizio di entrambe le funzioni si attenga, in mancanza di criteri puntualmente previsti, al criterio sostanziale della "essenzialità".

Tale caratterizzazione degli enti locali non sembra giustificare l'istituzione di due organismi. Pertanto, per realizzare adeguatamente entrambe le finalità con un unico organismo, è necessario dedicare la massima attenzione alla definizione di una metodologia operativa che consenta di tenere adeguatamente conto della maggiore complessità insita nell'attribuzione anche della valutazione dei dirigenti, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

L'aumento delle funzioni e la complessità operativa che ne deriva richiedono non tanto l'istituzione di due organismi, quanto che sia prestata particolare attenzione sia alla scelta dei profili professionali che devono entrare a far parte del servizio di controllo, sia alla formazione di adeguate strutture di supporto, sia alla fase della impostazione metodologica dell'attività del controllo e della valutazione, tenendo conto della distinzione e delle interrelazioni che esistono tra le due funzioni. Tale chiarezza comporta che vengano

---

90 la Sezione enti locali aveva sostenuto che la titolarità del controllo interno di gestione rientrava tra i compiti propri del collegio dei revisori.
Una differente posizione viene espressa dall'Anci. Infatti, sulla base di un'apposita norma statutaria e adeguato aumento, fino al 20 per cento, del compenso dei revisori, l'Anci ritiene che il controllo di gestione possa essere affidato al collegio dei revisori, art.105, comma 2 D.lgs n. 77 del 1995, (Il Sole-24 ore, 6.4.98, Anci risponde).

[105] A proposito della istituzione di due strutture, una di controllo ed una di valutazione, è stata osservata la "diversa caratterizzazione che queste due unità stanno acquisendo nella pratica". L. D'Alessio, La funzione del controllo interno negli enti locali, Giappichelli, Torino, p.41,1997.

[106] Il punto sarà presumibilmente oggetto della normativa delegata da emanare ai sensi del capo II della legge 15 marzo 1997, n.59.

considerati e resi trasparenti i momenti di intreccio delle due funzioni e che ciascuna di esse sia considerata anche nella sua specificità, evitando condizionamenti indiretti che porterebbero alla dispersione di risorse conoscitive necessarie all'esercizio di entrambe le funzioni.

Che ciò poi non venga a scapito della essenziale funzione del *controllo* dei risultati della gestione è precipuo compito della programmazione delle pertinenti attività selettive. Su ciò si tornerà. Ma qui deve rilevarsi che l'istituzione di un'unica struttura presenta anche il vantaggio di essere più economica in termini di risorse umane e finanziarie e di non appesantire inutilmente l'apparato istituzionale.

Inoltre, un organismo unico sembra realizzare più efficacemente il principio ispiratore dell'attribuzione ai dirigenti di benefici economici correlati alla posizione rivestita e al risultato conseguito. Infatti, nel caso di un unico organismo la valutazione dei dirigenti avviene sulla base della visione d'insieme consentita dalla contemporanea disponibilità dei risultati dell'attività di controllo e di valutazione, evitando, in sostanza, la possibilità di divergenze e contraddizioni tra gli esiti delle due operazioni.

D'altra parte sembra anche innegabile che la costituzione di una struttura collegiale, opzione questa fatta propria sin da ora dalla totalità degli enti, offra la possibilità di "combinare" adeguatamente le specifiche professionalità che compongono l'organismo in funzione di tutte le finalità ad esso attribuite.

L'esame dei questionari ha evidenziato che un certo numero di enti ha seguìto un percorso particolare. Undici comuni dell'area metropolitana fiorentina e dodici comuni della provincia di Reggio Emilia, ad esempio, hanno istituito il servizio di controllo in forma associata mediante apposita convenzione. In entrambi i casi il servizio è costituito da due membri esterni (due ingegneri nei comuni dell'area metropolitana fiorentina, il segretario del capoluogo della regione e un dirigente d'azienda nei comuni della provincia di Reggio Emilia) e da un componente interno variabile costituito dal segretario di ciascun ente. Dal canto loro alcuni comuni della provincia di Avellino hanno affidato l'attività di controllo interno ad un consorzio pubblico costituito da più comuni.

La scelta di associarsi tra più comuni per la costituzione del servizio di controllo interno era considerata dalla Sezione già nella relazione dell'anno scorso. In particolare essa veniva suggerita per i comuni più piccoli, dotati ovviamente di minori risorse umane e finanziarie. È auspicabile che tale forma venga adottata e sperimentata dal maggior numero possibile di enti anche nella prospettiva di rendere più facili le comparazioni tra essi.

Componenti il servizio di controllo interno

L'esame delle qualifiche rivestite dai componenti interni dei servizi di controllo/nuclei di valutazione mostra il segretario dell'ente come una figura costante quasi in tutte le realtà. Esso è affiancato prevalentemente da uno o più responsabili dei servizi più importanti (economico-finanziario, ragioneria, personale), spesso dal collegio dei revisori o da uno o più tra i suoi membri, in alcuni casi dal direttore generale. In altri è presente in qualità di componente anche il sindaco e/o uno o più assessori.

Sulla legittimità della scelta del segretario non dovrebbero esservi dubbi perché esso a seguito delle nuove competenze stabilite dalla L.15 maggio 1997, n.127 non può essere responsabile di servizio. Per quanto riguarda inoltre la scelta di altre figure interne all'amministrazione, è importante che nell'operare tale scelta venga evitato il ricorso a

figure professionali che per le mansioni ricoperte nell'ambito dell'amministrazione possano trovarsi in situazioni di incompatibilità con le funzioni dei servizi di controllo.

A proposito della presenza di uno o più revisori nell'organismo preposto al "controllo," si ritiene di dover sottolineare che le amministrazioni dovrebbero evitare nella scelta dei componenti interni confusione di ruoli e commistione di funzioni[107].

Funzione, quelle dei due distinti organi, (servizio di controllo-collegio dei revisori) che riguardate nel loro complesso e nella loro essenza appaiono se non del tutto antitetiche, certamente da esercitare e finalizzare in modo diverso.

Per quanto riguarda infine la scelta di inserire tra i componenti del servizio di controllo interno il sindaco e/o gli assessori, essa è emblematica della difficoltà di comprendere i principi che sono alla base della nuova logica di gestione fondata sulla trasparenza e sulla chiarezza dei ruoli e delle funzioni.

Uno dei requisiti essenziali che deve qualificare il servizio di controllo interno nei confronti sia degli organi politici, sia di quelli di gestione è rappresentato dalla distinzione e dall'autonomia di cui il suddetto servizio deve godere rispetto a tutta l'amministrazione.

In concreto il servizio di controllo deve agli amministratori eletti la sua composizione iniziale ed è nella concretezza del suo operare che conquista autorevolezza ed autonomia.

In questa ottica, l'eventuale presenza degli amministratori eletti, oltre a condizionare l'autonomia del servizio, mette in discussione una delle pre-condizioni del successo del controllo di gestione interno. Non si può pensare di suscitare l'adesione e la collaborazione dei dirigenti e del personale se la struttura si pone in modo tale da vanificare nei fatti il principio della separazione delle funzioni politiche da quelle gestionali alla base dell'intero processo in atto.

Peraltro verso è da rilevare come la funzione di un servizio autonomo possa validamente contribuire ad una consapevole azione di indirizzo e controllo degli organi politici.

Dopo aver esaminato le qualifiche dei componenti interni all'amministrazione di cui è parte il servizio di controllo, si considerano brevemente quelle degli esterni. Il primo dato che emerge dall'analisi delle risposte fornite dai comuni e dalle province è che i componenti esterni non costituiscono una categoria omogenea, ma provengono da un'ampia pluralità di professioni. Tra esse vi sono dirigenti d'azienda, dirigenti di enti locali in pensione, consulenti aziendali, professori universitari le cui discipline vanno dall'economia aziendale al diritto nelle sue varie specializzazioni, alla sociologia e alla psicologia. Vi sono inoltre commercialisti, avvocati e magistrati.

L'amministrazione che istituisce il servizio di controllo è in base alla disciplina formalmente libera di scegliere i componenti esterni secondo le proprie esigenze e sulla base di criteri definiti autonomamente. Il riconoscimento di questa libertà attribuisce all'amministrazione però una particolare responsabilità che si sostanzia nel fatto che tale scelta deve essere ispirata alla massima correttezza sostanziale. L'assolvimento delle finalità attribuite al servizio di controllo presuppone infatti che i componenti di esso siano

---

[107] In ogni caso l'art. 102, comma 3 dispone che i componenti dell'organo di revisione contabile non possano assumere incarichi o consulenze presso l'ente locale.

nella condizione "soggettiva e oggettiva" di promuovere attraverso anche la propria autorevolezza il coinvolgimento dell'amministrazione.

La presenza nei servizi di controllo di un'ampia pluralità di professionalità esterne pur costituendo una indubbia ricchezza per le amministrazioni in quanto fornisce ad esse l'opportunità di avvalersi e di confrontarsi con professionalità spesso non presenti all'interno delle amministrazioni, rende però più complesso il processo di attuazione del sistema di informazioni costruite sulla base delle risultanze dei controlli interni, perché non è possibile fare riferimento ad una cultura comune. Ne è una riprova il dibattito che si è creato in ordine all'interpretazione della natura del controllo che deve attuarsi all'interno delle amministrazioni. C'è chi accentua il profilo contabile - finanziario, chi quello ispettivo - sanzionatorio, chi quello direzionale - di guida[108]. La presenza di un dibattito avente ad oggetto il controllo di gestione è comunque positiva perché da esso deriva un contributo alla comprensione e alla diffusione delle problematiche attuative di un istituto che in ambito pubblico non ha applicazioni precedenti.

Un aspetto che comunque non dovrebbe tollerare incertezze, ritardi o dubbi, e che sin dall'inizio dovrebbe accomunare le diverse professionalità, riguarda l'apporto che tutti i consulenti devono fornire all'amministrazione del cui servizio fanno parte per coinvolgere la stessa direttamente nel processo di controllo. Tale coinvolgimento presuppone la valorizzazione dei meccanismi mediante i quali l'amministrazione può realizzare l'"autocontrollo", dando vita a un processo permanente di apprendimento organizzativo e istituzionale. I nuovi "controllori" devono contribuire a trasferire le proprie competenze all'interno dell'amministrazione, superando il dualismo che tradizionalmente ha contraddistinto il sistema dei controlli.

---

[108] È stato osservato che, "Si tratta, nondimeno, di un processo di controllo che, in virtù della discrezionalità lasciata ai singoli enti, può essere impostato secondo approcci anche molto diversi.
Le logiche accoglibili sono infatti molteplici, ma comunque riconducibili ad uno dei seguenti modelli di controllo: un modello di natura sostanzialmente ispettiva, dove il controllo di gestione si traduce in un insieme di procedure volte alla verifica della realizzazione degli obiettivi prefissati; un modello di natura effettivamente direzionale, dove il controllo di gestione si traduce in un insieme di strumenti atti a favorire la realizzazione degli obiettivi prefissati". F. Fontana, relazione presentata alla giornata di studio USAS: "I nuclei di valutazione negli enti locali", Torino, 29 maggio 1998

Rapporto tra componenti interni/esterni

Per quanto riguarda lo status interno/esterno dei componenti i servizi di controllo/nuclei di valutazione, appare utile esaminarne la composizione:

Tab. 10 – Rapporto tra componenti interni/esterni nei comuni e nelle province

Regione	N. componenti	Componenti interni a)	componenti esterni b)	b/a %
Piemonte	179	118	61	34
Valle D'Aosta	3	1	2	67
Lombardia	320	229	91	28
Friuli Venezia Giulia	41	18	23	44
Trentino Alto Adige	4	3	1	25
Veneto	179	130	49	27
Liguria	73	41	32	44
Emilia Romagna	274	176	98	36
Toscana	199	109	90	45
Marche	54	26	28	52
Umbria	25	16	9	36
Lazio	95	72	23	24
Campania	75	43	32	43
Abruzzo	20	15	5	25
Calabria	21	17	6	46
Molise	13	7	6	46
Puglia	88	55	33	37
Sicilia	61	42	19	31
Sardegna	19	11	8	42
Totale	**1.743**	**1129**	**616**	**35**

Innanzitutto va ricordato che complessivamente i servizi di controllo istituiti risultano 490 (424 nei comuni, 66 nelle province). Essi sono composti da 1743 persone, di cui 1129 appartenenti alle amministrazioni in cui è stato istituito il servizio e 616 a esterni all'amministrazione. Può quindi sostenersi che gli enti locali ricorrono mediamente ad un consulente esterno ogni due componenti interni. I dati esposti nella tab. 10 inducono ad affermare che il rapporto numerico che si è determinato tra le professionalità espresse all'interno delle amministrazioni e quelle esterne può ritenersi soddisfacente. Ciò in quanto un rapporto più sbilanciato a favore dei consulenti esterni poteva far temere una eccessiva separatezza della struttura del controllo dal resto dell'amministrazione. In una misura equilibrata come quella che si è delineata, invece tale timore non sembra sussistere, mentre i componenti interni sono in grado di favorire la comunicazione con il resto dell'amministrazione, contemporaneamente recependo "tecniche" non correntemente utilizzate dalle amministrazioni pubbliche.

PARTE II

1 La finanza locale nel 1996. Analisi generale e profili evolutivi

La finanza locale, che costituisce nelle linee d'indirizzo un settore in notevole sviluppo nell'ambito dell'assetto dell'azione dei pubblici poteri, è tuttora notevolmente condizionata dalle politiche pubbliche generali dello Stato e dalle misure economico finanziarie adottate dalle autorità centrali.

L'analisi dei risultati conseguiti dal complesso degli enti locali deve essere inquadrata, pertanto, nel contesto economico - finanziario generale nel cui ambito si è svolta la gestione 1996 degli enti in esame, ciò anche nella considerazione della reciproca dipendenza tra i risultati dei bilanci di tali enti e quelli del bilancio dello Stato nella determinazione dei risultati del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi della programmazione

Il documento di programmazione economico finanziaria per il triennio 1996 - 1998 poneva ancora come obiettivo principale il risanamento della finanza pubblica, obiettivo questo che non poteva essere disgiunto dalla rimozione della deriva inflazionistica dell'economia e dalla riduzione della disoccupazione nelle aree depresse.

Gli obiettivi suddetti avrebbero dovuto richiedere per il loro perseguimento azioni coerenti con la convergenza delle condizioni di finanza pubblica verso i parametri stabiliti nel trattato di Maastricht (che prendono in considerazione anche i risultati del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni).

A supporto della possibilità di perseguire il complesso dei suindicati obbiettivi, che appaiono per certi versi tra loro antitetici, veniva ipotizzata una crescita del prodotto interno lordo a ritmi più sostenuti di quelli dei principali Paesi europei con effetti favorevoli sull'occupazione, mentre si assumeva che un'azione diretta a comprimere lo sviluppo dei redditi nominali, unitamente alle altre misure di correzione previste nella manovra avrebbe raffreddato la dinamica dei prezzi e contribuito a riportare il cambio su livelli più coerenti con i valori espressi dall'economia.

Per realizzare gli obiettivi programmati si proponeva per gli anni 1996 - 1998 una manovra correttiva pari a conclusione del triennio a complessivi 84.600 miliardi, 32.500 dei quali da imputare all'esercizio 1996.

A tali importi dovevano aggiungersi dismissioni patrimoniali da destinare esclusivamente alla riduzione del debito pubblico e, non aventi, quindi, incidenza sull'importo del fabbisogno.

Venivano, quindi, stabiliti per il 1996 gli obbiettivi di riduzione del fabbisogno e di crescita dell'avanzo primario che erano rispettivamente stimati in 109.400 miliardi ed in 80.000 miliardi.

La conseguente manovra correttiva (pari all'1,7% del prodotto interno lordo e, quindi, notevolmente più leggera delle precedenti) prevedeva interventi sulle componenti primarie del saldo atti a contenere la dinamica dei pagamenti (3,5 %) ed ipotizzava l'invarianza della pressione fiscale rispetto all'anno precedente.

Gli interventi suddetti venivano ripartiti in 16.000 miliardi di riduzioni di spesa e 16.500 miliardi di maggiori entrate.

Le linee principali dell'intervento sulla spesa, attenevano al settore della sanità, della previdenza, del pubblico impiego ed al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale.

Si stimava, quindi, di contenere la spesa corrente entro il limite del tasso programmato d'inflazione (3,5 %) con incrementi della spesa in conto capitale oltre tale limite e da ragguagliarsi al tasso di crescita previsto per il reddito nazionale in termini nominali.

Relativamente al primo degli obiettivi di contenimento della spesa si evidenziava la necessità di interventi decisi sulle sue diverse componenti, in quanto si prevedeva che il disavanzo dei conti previdenziali avrebbe provocato un incremento degli oneri a carico del bilancio e della tesoreria statali pari a circa il 9 %.

Per quanto concerne in particolare i trasferimenti agli enti locali, si ipotizzava che uno sviluppo tendenziale in linea con le indicazioni della legislazione vigente avrebbe provocato un recupero del tiraggio netto di tesoreria, dopo la pausa provocata dai provvedimenti non ripetibili del 1995.

Con riferimento a tale comparto si prevedeva che esso fosse coinvolto in un'azione di complessivo riordino della funzione pubblica, che ne venissero potenziati gli strumenti di razionalizzazione della spesa e che fossero mantenuti gli interventi di contenimento della crescita delle retribuzioni e limitazioni alla provvista del personale.

Nelle previsioni l'obiettivo di un incremento per 16.500 miliardi di entrate si sarebbe dovuto realizzare mantenendo la pressione tributaria sui livelli del 1995, principalmente attraverso l'opera di recupero di imponibili sino ad allora sottratti a tassazione; probabilmente tali stime dovevano fondarsi anche sull'ipotesi del perdurare della tendenza di crescita economica registrata nel 1995.

Relativamente al programma relativo agli enti locali si rileva che gli interventi sul fronte delle entrate apparivano di maggior spessore, in quanto veniva prevista la prosecuzione dell'opera di semplificazione fiscale, dalla quale sarebbe derivata l'abolizione di tributi minori.

Una particolare attenzione veniva dedicata allo sviluppo del livello di autonomia finanziaria degli enti territoriali, ritenendo che il loro finanziamento (specie per le regioni) fosse ancora troppo dipendente dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. In particolare per i comuni e per le province si prevedevano interventi per razionalizzare aspetti problematici di tributi esistenti, concedendo maggiore flessibilità per la loro determinazione. Correlativamente si prevedeva l'introduzione, relativamente ai trasferimenti dello Stato, di meccanismi atti ad incentivare gli enti a garantire adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi, anche attraverso le tariffe e maggiore rigore e tempestività nella gestione dei tributi locali.

Si riproponeva quindi l'attuazione di un complesso disegno volto a trasferire competenze settoriali e ad attribuire maggiori responsabilità agli enti locali con la correlativa riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale, facendo acquisire agli stessi maggiori livelli di autonomia attraverso la revisione del loro sistema impositivo.

Gli interventi suddetti si ponevano anche nella linea di sollecitare l'azione di compressione dei costi di erogazione dei servizi pubblici, attraverso la razionalizzazione dei processi produttivi e la strutturazione in senso aziendalistico delle gestioni degli stessi.

Per quanto riguarda in generale la politica per gli investimenti, le persistenti difficoltà finanziarie avevano portato negli esercizi precedenti ad un notevole ridimensionamento degli interventi pubblici a loro sostegno.

La fase di forte declino che aveva contrassegnato negli anni '90 l'azione delle

pubbliche amministrazioni nel campo degli investimenti si era per la prima volta interrotta nel 1995, anno che aveva fatto registrare un incremento complessivo degli investimenti pubblici del 5,5 % rispetto al precedente esercizio.

Nel documento di programmazione per il 1996, proprio per superare il deficit di infrastrutture sociali così venutosi a determinare, soprattutto nel Mezzogiorno, il governo intendeva riassumere una politica attiva nella realizzazione di programmi d'investimento e poneva, quindi, tra gli obiettivi economici prioritari una forte ripresa degli interventi a carattere infrastrutturale.

Coerentemente sul piano finanziario le correzioni degli andamenti tendenziali della spesa apportate con la manovra per il 1996 dovevano gravare quasi esclusivamente sulla parte corrente e solo per 2.500 miliardi sulla spesa in conto capitale. Inoltre, se la crescita della spesa corrente al netto degli interessi doveva essere contenuta entro il tasso di inflazione programmato, per converso l'aumento della spesa in conto capitale doveva essere pari almeno al tasso di crescita previsto per il reddito nazionale in termini nominali (6,5 %).

In ogni caso, non potendosi abbandonare i criteri di prudenza e di rigore nella allocazione delle spese per investimenti, nel quadro di compatibilità finanziaria richiesto dal processo di convergenza verso l'Unione europea, il governo si proponeva di agire anche su altri fronti, quali la rimozione degli ostacoli di ordine procedurale al tempestivo utilizzo dei fondi disponibili nonché l'incentivazione per il capitale privato a partecipare alla produzione di beni o servizi vendibili sul mercato che erano stati sino ad allora tradizionale appannaggio dell'azione dei pubblici poteri..

Gli indirizzi programmatici di razionalizzazione della finanza pubblica sono stati attuati dalle disposizioni contenute nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegata alla legge finanziaria), dall'insieme delle correzioni apportate al bilancio a legislazione vigente dalla stessa legge finanziaria 28 dicembre 1994, n. 550[109].

Nel corso dell'esercizio, sin dai primi mesi, si manifestavano tendenze sfavorevoli, tali da far rilevare la divergenza dagli obiettivi fissati dal provvedimento collegato di finanza pubblica, per cui si rendeva necessaria l'adozione di una manovra aggiuntiva. I conseguenti interventi correttivi, contenuti nel D.L. 20 giugno 1996, n. 323 (convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1996, n. 425) comportavano una riduzione di spese per 8.792,4 miliardi ed un incremento di entrate di 5.122 miliardi.

Tra gli interventi sulla spesa ivi recati va segnalata la riduzione del fondo nazionale per gli investimenti da 400 miliardi a 175 miliardi.

L'attuazione del principale indirizzo programmatico per gli enti locali che avrebbe dovuto comportare un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e capacità impositive ha visto l'avvio solo nel 1997 con l'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59 che reca la riforma organica delle funzioni degli enti territoriali. Tale normativa è stata di recente integrata attraverso l'emanazione di provvedimenti delegati[110].

---

[109] Collegati alla manovra devono considerarsi anche gli interventi predisposti con la legge di riforma del sistema pensionistico (legge 8 agosto 1995, n. 335).

[110] Si tratta, tra gli altri, del D.lgs. n.80 del 31.3.1998 recante: "nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa" emanato in attuazione dell'art. 11, comma 4 della legge n 59 del 1997; del D.lgs. n.112 del 31.3.1998 "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali" in attuazione della delega contenuta nel capo I della stessa legge n. 59; del D.lgs.

Il progetto complessivo di riforma non può inoltre prescindere dalla revisione dei sistemi di finanziamento degli enti, in quanto nella invarianza del livello delle risorse disponibili essi difficilmente potranno far fronte all'accrescimento dei compiti[111].

Anche il 1996 non ha visto concretizzarsi il disegno di una riforma organica della fiscalità locale, in quanto gli interventi contenuti nella legge n. 549 del 1995 (collegato alla finanziaria 1996) si sono limitati alla revisione e razionalizzazione di preesistenti tributi locali.

Pertanto la linea direttrice programmatica di conferire agli enti una maggiore capacità impositiva onde contrarre progressivamente i flussi di risorse trasferite dall'erario, fondata su di un ulteriore sviluppo del livello di autonomia finanziaria attraverso il potenziamento del sistema decentrato di imposizione ha avuto nei provvedimenti per il 1996 solo limitate realizzazioni.

Una spinta verso l'attuazione di tali programmi si è tuttavia registrata con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla finanziaria 1997) con la quale sono state conferite al governo una serie di deleghe in materia di riforma dei tributi propri degli enti territoriali.

Il riordino della disciplina dei tributi locali è stato, quindi, disposto con il decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997 che in attuazione dei criteri e principi fissati dalla legge n.662 del 1996 ha istituito l'imposta regionale sulle attività produttive, soppresso alcuni tributi locali[112] e revisionato la disciplina di altri.

Altre innovazioni rilevanti in materia sono contenute nella legge n. 449 del 27 dicembre 1997, (collegato alla finanziaria 1998) che ha conferito delega al governo per la istituzione (art. 48 comma 10) di una addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche a decorrere da un periodo d'imposta non anteriore a quello in corso al 1° gennaio 1998.

Un preciso punto di snodo tra il livello delle politiche pubbliche generali di sostegno agli enti locali e quello della finanza locale che da tali scelte è ampiamente condizionata, è rappresentato dalla determinazione dei fondi amministrati dal Ministero dell'interno e dai criteri stabiliti per la loro gestione.

Nel 1996 si è verificata la singolare evenienza della ripetuta reiterazione della decretazione annuale per la finanza locale, senza la successiva conversione in legge. Difatti quattro decreti legge sono decaduti e, quindi, reiterati, mentre l'ultimo (D.L. n.492 del 20 settembre 1996) non è stato convertito. Gli effetti prodotti dai decreti suddetti sono stati fatti salvi dal provvedimento collegato alla finanziaria per il 1997.

Il regime dei trasferimenti in esame è stato, quindi, stabilito con il D.L. 25.11.1996, n.559, convertito nella legge 24.1.1997, n.5.

Dalla surriferita vicenda normativa sono derivate intuibili difficoltà nella erogazione dei trasferimenti agli enti, in parte anche connesse al sistema di riassegnazione

---

n. 114 del 31.3.1998 "riforma della disciplina relativa al settore del commercio" in attuazione della delega di cu8i all'art. 4 comma 4 della legge n. 59. Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato all'evoluzione normativa, inserito nella parte I di questa relazione.

[111] Nel convegno annuale dell'Associazione Nazionale dei comuni Italiani, tenutosi a Bari nel settembre 1997, è stato sostenuto al riguardo che l'imposizione locale non può essere esclusivamente caratterizzata dalla natura patrimoniale e deve estendersi ad una partecipazione alle imposte sui redditi. Tale proposta ha trovato quindi attuazione nella legge n.449 del 27 dicembre 1997 che all'art. 48 comma 10 ha istituito una addizionale comunale all'IRPEF.

[112] Fra i quali l'I.C.I.A.P., la T.O.S.A.P., le concessioni comunali e l'addizionale elettrica.

al bilancio dello Stato delle somme riscosse a titolo di addizionale elettrica, sistema, questo superato dall'art. 4 del D.L. 27.10.1995, n. 444 (convertito nella legge 20.12.1995, n. 539).

Nell'esercizio in esame, inoltre, è stato sospeso il sistema di riequilibrio della contribuzione erariale previsto dal D.lgs. n.504 del 1992 e modificato dal D.L. n.41 del 1995[113], evidentemente nell'attesa dell'avvio della nuova normativa di riordino del settore per la cui emanazione la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997, aveva conferito delega al governo che vi ha provveduto con il D.lgs. 30 giugno 1977, n.244.

Tale ultima normativa modifica la struttura portante dei trasferimenti, anche se non travolge interamente la impostazione della riforma della 504. Peraltro non si tratta, anche questa volta, di un assetto ultimativo, in quanto esso dovrà subire condizionamenti dal conseguimento di ulteriori sviluppi di autonomia finanziaria connessi alla realizzazione del nuovo sistema tributario degli enti territoriali alla cui attuazione è condizionata la sua entrata in vigore.

Anche sotto quest'aspetto, che peraltro costituisce la componente di un sistema unitario con la revisione delle funzioni e quella dei tributi, si rileva quindi uno slittamento dei tempi per l'attuazione del programma.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti per il 1996 nelle previsioni iniziali si rilevava un decremento del Fondo ordinario (allocato nel cap. 1601) pari al 9,5 % e un aumento del Fondo perequativo (cap. 1602) pari al 19 %, mentre gli stanziamenti del Fondo consolidato erano in leggera flessione.

Nelle previsioni definitive si è rilevato, tuttavia, un non trascurabile aumento degli importi del Fondo ordinario (circa 1.692 miliardi), mentre quelli del Fondo perequativo diminuivano di circa 131 miliardi; le previsioni relative al Fondo consolidato si sono dimostrate attendibili.[114]

Per quanto concerne in particolare il Fondo ordinario si rileva che le somme erogate agli enti (pagamenti in competenza) sono ammontate nel 1996 a 16.711,4 miliardi contro i 18.212,2 dell'esercizio precedente[115].

La gestione del capitolo 1601 ha dimostrato, quindi, nell'esercizio in esame un rallentato andamento della cassa che non costituisce un evento fisiologico rispetto alle modalità di gestione del fondo, mentre trova fondamentale ragione nella incertezza della disciplina per il 1996 che ha trovato completamento solo ad esercizio concluso. La formazione di residui è stata pari a circa 1500 miliardi, quasi 74 dei quali da porre in relazione al sistema di riassegnazione delle entrate relative all'addizionale erariale sui consumi di energia elettrica che consente solo con notevole ritardo la esatta determinazione dei contributi da assegnare.

Il sistema attraverso il quale tali fondi venivano fatti confluire al capitolo 1601 che era incentrato sulla preventiva acquisizione dell'entrata è stato modificato dall'art. 4 del D.L. 27 10 1995, n. 444 che ha previsto l'acquisizione al bilancio dello Stato delle addizionali in parola ed attribuisce una valenza sostanzialmente previsionale alla

[113] In realtà, in base alla legislazione vigente all'epoca avrebbe dovuto trovare applicazione il D.L. n. 41 del 1995 che si proponeva quale sistema a regime sostitutivo di quello della legge n504 del 1992.

[114] Nel complesso si rilevava, quindi, a livello di previsioni definitive un incremento dei fondi trasferiti nell'ordine dei 1.500 miliardi.

[115] Deve essere precisato al riguardo che il cap. 1601 destinato al Fondo ordinario aveva fatto registrare nel 1995 un considerevole tasso di incremento in quanto a tale capitolo sono state imputate anche altre spese quali i contributi integrativi per la riduzione degli estimi, non ripetute nel 1996.

quantificazione degli importi che vengono imputati a tale titolo nel finanziamento del fondo ordinario.[116]

Per l'anno in esame si è registrata, nel complesso, una non trascurabile riduzione dei trasferimenti statali effettivamente erogati agli enti, non compensata contestualmente da un pari incremento della capacità di autofinanziamento, per cui si possono essere determinati negli enti fattori di squilibrio legati ad un peggioramento della loro situazione di liquidità.

Per quanto riguarda i trasferimenti erariali in conto capitale si è riscontrata nel 1996 una marcata diminuzione degli stanziamenti previsti a tale titolo a conferma ed accentuazione della linea di costante ridimensionamento del sostegno statale, già registrata in altri esercizi.

Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (allocato nel capitolo 72) con cui lo Stato ha nel tempo contribuito all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che costituisce, ormai, uno strumento finanziario destinato ad esaurirsi, ha subito un ulteriore flessione del 17,4%. Ancora più accentuata è la diminuzione del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (capitolo 7236) che si è ridotto del 56% rispetto all'esercizio precedente e le cui previsioni iniziali di stanziamento di 400 miliardi sono state, come già detto, portate a 175 miliardi con la manovra aggiuntiva varata a giugno '96 (D.L. 20.6.1996, n.323 convertito con la legge 8.8.1996, n.425).

Per quanto riguarda la spesa è da rilevare che l'esercizio 1996 è stato l'ultimo esercizio nel quale non sono state poste dalla normativa particolari restrizioni alla normale facoltà degli enti di procedere, attraverso prelevamenti sui fondi accreditati presso la tesoreria unica, ai pagamenti delle somme regolarmente impegnate sulle disponibilità di bilancio.

Infatti solo a partire dal successivo esercizio 1997, per il contenimento della spesa pubblica ai fini del raggiungimento degli obiettivi di convergenza fissati dal trattato di Maastricht, sono state introdotte una serie di limitazioni nel settore dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda gli enti locali la legge 23 dicembre 1996, n.662, a decorrere dal 1.1.1997, sottoponeva anche i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti a tutte le disposizioni riguardanti il sistema di tesoreria unica (art.1 comma 155).

La stessa legge disponeva che, per tutti gli enti soggetti al regime di tesoreria unica, gli accreditamenti delle somme trasferite dallo Stato dovevano avvenire solo previo accertamento della riduzione delle disponibilità liquide sui conti di tesoreria ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997.

Con lo stesso criterio di raggiungimento del suddetto limite di giacenza liquida potevano essere accreditate le somme delle varie successive rate dei trasferimenti dei fondi statali (art.3 comma 214).

Le citate disposizioni restrittive dei flussi di cassa, che sono state confermate sostanzialmente anche per il triennio 1998-2000 dall'art. 47 dalla legge 27.12.1997, n. 449,

---

[116] La questione della esatta applicazione del nuovo sistema di assegnazione al cap. 1601 delle somme derivanti dalla devoluzione della quota erariale dell'addizionale elettrica è stata sottoposta al vaglio delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di registrazione con riserva e queste hanno ritenuto non necessaria ai fini di effettuare le necessarie variazioni di bilancio la preventiva effettiva acquisizione dell'entrata

collegata alla legge finanziaria 1998, si ripromettevano il rispetto di un obiettivo contenuto nella varie leggi di manovra della finanza pubblica del 1997 e 1998[117]. Tale obiettivo era quello di limitare i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio dagli enti locali a quelli effettuati nell'anno precedente incrementati del tasso d'inflazione programmato.

Gli effetti delle limitazioni alle disponibilità di cassa degli enti saranno verificati dalla Sezione nelle prossime relazioni, a cominciare da quella relativa all'esercizio 1997, quando si conosceranno i dati di consuntivo. Particolare attenzione sarà rivolta al fenomeno dei residui su cui prevedibilmente potrebbero ripercuotersi gli effetti delle restrizioni di cui si è detto.

I risultati del 1996

Venendo ora a rilevare la 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 1996 si è assistito ad un notevole rallentamento della crescita dell'economia italiana dovuto da un lato alla mancanza di sollecitazioni da parte del settore pubblico e dall'altro al minore sviluppo economico dei Paesi dell'Europa occidentale. Tali fattori non hanno mancato di produrre conseguenze sull'attività del settore industriale, sulle esportazioni e sulla bilancia dei pagamenti.

La domanda di prodotti italiani è stata più debole delle previsioni, subendo anche gli effetti dell'apprezzamento della lira e la crescita dei consumi ha continuato a rimanere contenuta anche per via degli effetti delle manovre di finanza pubblica.

Hanno continuato ad evidenziarsi notevoli sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali.

Relativamente alla finanza pubblica i risultati del 1996 hanno fatto registrare un rallentamento del percorso di riequilibrio rilevabile da tutti gli indicatori, dovuto da un lato al deterioramento del contesto macroeconomico e connesso dall'altro alla presenza di entrate straordinarie nell'esercizio precedente ed a misure tendenti a rallentare i flussi di bilancio e di tesoreria con forte accumulo di residui passivi.

Si è registrata, tuttavia una lieve riduzione del rapporto tra il fabbisogno ed il prodotto interno lordo (di 0,3 punti), e della massa del debito in rapporto al prodotto interno lordo (0,6).

È emersa così una parziale interruzione dell'azione di risanamento atta a far convergere gli indicatori di finanza pubblica verso gli obiettivi fissati per la partecipazione all'area monetaria unificata europea. In tale contesto devono essere valutati i dati relativi alla finanza locale per verificare il contributo che questo comparto della finanza pubblica ha offerto alla realizzazione dell'auspicato riequilibrio dei conti pubblici.

La direttiva fondamentale in materia di entrata è rimasta 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 non rilevante entità, in quanto le modifiche apportate per il 1996 al sistema della fiscalità locale erano rivolte alla revisione della disciplina di taluni tributi, senza incidere profondamente sulla sostanza.

---

[117] Si tratta dell'art. 8 del decreto legge 31.12.1996, n. 669, convertito con la legge 28 febbraio 1997, n. 30 e dell'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Di converso dalle indicazioni delle norme poste nella materia emergeva chiaramente il rallentamento dei flussi di risorse trasferite dallo Stato.

Per il complesso degli enti in esame (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane) le risultanze dell'esercizio 1996 fanno rilevare accertamenti di entrate correnti pari a 66.213,9 miliardi, con un incremento del 2,75 % rispetto all'esercizio precedente.

Diversa tendenza si rileva per l'andamento della cassa con riscossioni totali pari 63.351,2 miliardi ed un tasso di variazione del -0,33 %.

Relativamente ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione si rilevano nel 1996 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 22.723,9 miliardi con un incremento pari al 5,44 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 21.620,3 miliardi con un decremento del – 0,75%[118].

Sempre per tale categoria di enti la pressione tributaria è passata dalle 549 mila lire alle 579 mila lire pro capite con un incremento del 5,44%, superiore, quindi alla inflazione programmata ed anche alla variazione effettiva (3,9%).

Per quanto riguarda il complesso degli enti deve notarsi che nel 1996 permane e si dilata il fenomeno della accumulazione dei residui relativi alle entrate correnti, difatti questi assommano al termine di tale esercizio a 25.653,3 miliardi e si accrescono di 2.418 miliardi (+ 10,41%).

In ordine alla spesa corrente si rileva un aumento del 4,42% in termini di competenza; infatti gli impegni in conto competenza del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 62.767 miliardi a fronte dei 60.105 dell'anno precedente.

Trasponendo sul fronte della spesa le conseguenze derivanti da una situazione di stallo della dinamica della riscossione delle entrate correnti ci si dovrebbe attendere un contenimento della crescita dei pagamenti di parte corrente.

I dati di cassa hanno subito, invece, una consistente lievitazione: i pagamenti totali (residui + competenza) sono stati di 60.306,3 miliardi contro i 56.234,1 dell'anno precedente, con un aumento del 7,24 %.

Relativamente al comparto spesa deve essere notato che per il 1996, non essendo ancora state introdotte norme recanti restrizioni alle dinamiche di cassa, successivamente emanate, si è rilevato un incremento sia in termini di competenza (superiore al tasso di inflazione effettivo di circa mezzo punto) che un più rilevante tiraggio sui fondi di tesoreria per far fronte ai conseguenti pagamenti.

Gli aumenti delle spese correnti sopra indicati che non appaiono in linea con gli indirizzi programmatici (contenimento al di sotto del tasso d'inflazione programmato) sono risultati, anche, superiori al tasso d'inflazione registrato alla fine del 1996 (3,9 %). Nel corso di tale anno, peraltro, è ripresa la tendenza alla discesa del tasso d'inflazione interrottasi nell'anno precedente.

Anche nella spesa corrente del complesso degli enti esaminati è dato rilevare un fenomeno di accumulazione dei residui che permane e si amplifica anticipando andamenti che potrebbero manifestarsi in modo ancor più evidente a seguito delle restrizioni alla cassa.

---

[118] Nel 1995 gli accertamenti avevano raggiunto i 21.549,8 miliardi e le riscossioni totali i 21.784,3 miliardi.

La massa dei residui passivi di parte corrente del complesso degli enti esaminati evidenzia, infatti, un incremento rispetto all'anno precedente del 4,25%; al 31 dicembre 1996 essi ammontano a 25.261,2 miliardi a fronte dei 24.207,4 del 1995.

L'aumento è da imputare prevalentemente al basso tasso di smaltimento dei residui degli anni precedenti, che si è attestato intorno al 56,4%, tenendo conto che i residui della competenza si sono mantenuti nel complesso sugli stessi livelli dell'anno precedente (+0,52%) e addirittura per i comuni sono diminuiti del 3,11%.

Il notevole importo dei residui passivi denuncia ritardi nei pagamenti che non trovano adeguata giustificazione in un comparto, quale quello di parte corrente, in cui il fenomeno dovrebbe essere di gran lunga più limitato.

La verifica, sul piano operativo, degli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti consente di rilevare risultati coerenti con la politica di forte espansione indicata nei documenti di programmazione.

I dati finanziari di consuntivo degli enti di cui alla presente trattazione 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 1996 a 21.417 miliardi, con un aumento del 13% rispetto all'esercizio precedente (incremento che era stato nel 1995 del 15,03%); aumentano altresì le riscossioni 19% (8,05% nel 1995) che si attestano a 17.278 miliardi. Gli impegni in conto competenza per spese in conto capitale ammontano a 23.684 miliardi con un incremento del 41,5 % (10,49 % nel 1995). Aumentano del 16,18% i pagamenti che passano all'importo di 13.033 miliardi (5,52 % nel 1995).

Ciò dimostra che dopo l'inversione di tendenza verificatasi nel 1995, è fortemente proseguita nel 1996 l'azione di recupero nell'attività di investimento, anzi con una accentuazione del ritmo di crescita, soprattutto per quanto riguarda i progetti per nuovi interventi, rappresentati dagli impegni in conto competenza. Il maggiore sviluppo di questi ultimi rispetto al tasso d'incremento dei pagamenti implica che anche nel comparto degli enti locali, come per il settore statale, si verifica il già evidenziato fenomeno della costante progressiva divaricazione fra la gestione della competenza e quella della cassa.

Gli andamenti positivi suevidenziati sono un dato altamente significativo, se si considera che nel settore degli investimenti pubblici le amministrazioni locali sono tra le componenti più dinamiche: province, comuni e comunità montane da soli realizzano quasi il 50% del totale nazionale della spesa[119].

La tendenza all'aumento osservata in modo più elevato rispetto all'esercizio precedente ha prodotto l'atteso rilancio della spesa in conto capitale degli enti locali che dovrebbe concorre a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione che anche per il 1996 non sono stati, tuttavia, rilevati.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, si rileva che al termine del 1996 sono stati riportati all'esercizio successivo 45.228 mld di residui attivi (+ 5,6%); si tratta ancora di valori ingenti che, inoltre, tendono ad accrescersi nel tempo. È da ritenersi, pertanto, che le operazioni di ricognizione generale sulle ragioni del mantenimento in bilancio dei residui, che gli enti hanno dovuto compiere per la prima volta entro il 30.4.1996, a norma dell'art. 70, comma, del D.lgs: n. 77 del 1995 e dell'art. 8 lett. b della

[119] Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1996.

L. n. 539 del 1995, non hanno sortito gli effetti sperati di razionalizzazione del sistema.

Dai dati sin qui succintamente riportati relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1996 dagli enti locali, può evincersi che tale comparto abbia 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 quanto meno in termini nominali dei principali comparti della contabilità degli enti (entrate correnti + 1,87 %; spese correnti + 3,74 %; spese in conto capitale + 41,5 %).

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.

L'evoluzione degli indirizzi di finanza pubblica

Tornando al quadro complessivo della finanza pubblica, si rileva che al termine dell'esercizio 1996 sul piano generale i risultati programmati non hanno avuto una soddisfacente realizzazione, registrandosi sul fronte delle entrate un rallentamento del gettito per la minore espansione dei consumi[120], mentre sul fronte della spesa ha inciso un maggiore tiraggio da parte degli enti decentrati.

Va ricordato al riguardo che per quanto concerne le entrate tributarie gli enti locali hanno fornito, invece, un contributo positivo in quanto si è registrato nel settore dell'imposizione locale un incremento superiore al tasso d'inflazione del 1996.

Il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie si è attestato intorno ai 130.000 miliardi e si è comunque ridotto nel raffronto in termini percentuali al prodotto interno lordo al 7,0 %, mentre l'avanzo primario ha raggiunto il 3,2 del PIL. Tali ultimi risultati risentono ovviamente del modesto tasso di crescita del prodotto interno lordo (0,7%).

Tra le cause dello scostamento tra gli obiettivi programmati ed i risultati ottenuti, viene evidenziato un errore di previsione dell'evoluzione tendenziale di entrate e spese da parte degli enti decentrati che hanno operato tiraggi sulle loro disponibilità di tesoreria più marcati rispetto alle aspettative.[121]

Il fattore maggiormente determinante degli scostamenti sul fronte della spesa è stato, difatti, individuato nei trasferimenti destinati alle regioni ed agli enti locali.

Le misure volte a contenere la spesa del comparto degli enti territoriali si sono concretizzate nella manovra dei fondi da trasferire, senza porre limitazioni alla erogazione delle spese, per cui alla minore disponibilità di risorse affluite al bilancio di competenza gli enti hanno ovviato utilizzando senza vincoli le giacenze di tesoreria. In tal modo si è verificata una situazione opposta a quella dell'esercizio precedente e si sono concentrate nel 1996 le erogazioni di fondi dalla tesoreria anche per far fronte ad impegni allocati nel conto dei residui.

Il quadro della finanza pubblica al termine del 1996 si presentava deteriore rispetto all'esercizio precedente e richiedeva una energica ridefinizione delle strategie per la

---

[120] Tale fattore non ha avuto incidenza sulle imposte locali che come è noto hanno una spiccata caratteristica di tributi reali.

[121] Tale diagnosi è riportata nella relazione della Corte dei conti – Sezioni Riunite – sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996 Cap. I "assetti, andamenti e tendenze della finanza pubblica".

successiva programmazione triennale (contenuta nel documento di programmazione economica finanziaria per il triennio 1997 - 1999) per riorientare il percorso di risanamento verso il rispetto del vincolo derivante dall'adesione al processo di unione monetaria dei paesi europei.

Nonostante tali difficoltà, l'obiettivo di fabbisogno stabilito per il 1997 in 88.000 miliardi è stato confermato e sono state previste misure ulteriori per 25.000 miliardi da attuare in vista della partecipazione all'unione economica e monetaria, conseguita nel 1998.

Si ipotizzava un rapporto fabbisogno/PIL del 3% nel 1997 con una ulteriore riduzione rispetto al 4,5% indicato in precedenza, in modo da anticipare di un anno il raggiungimento di tale parametro di convergenza.

Tra gli interventi da realizzare sull'entrata si attribuiva notevole rilievo all'avvio di una incisiva riforma del sistema tributario nell'ambito della quale una direttrice fondamentale era costituita dal decentramento fiscale.

Si ipotizzava, quindi, un potenziamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali unitamente alla razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario ed alla concessione di maggiori ambiti di flessibilità nella determinazione delle discipline impositive.

Sul fronte spesa permaneva l'indicazione di ridurre i trasferimenti dello Stato ed emergeva quella di raffreddare i flussi di tesoreria. L'introduzione di incentivazioni relative ai trasferimenti dovrebbe spingere gli enti a migliorare i livelli di copertura tariffaria dei servizi e ad attuare politiche di recupero degli imponibili.

Nel successivo documento di programmazione economico - finanziaria (triennio 1998 - 2000) si rilevava, invece, un miglioramento delle condizioni generali dovuto alla ripresa del tasso di crescita del PIL (anche se inferiore alle attese), alla efficacia dei provvedimenti di attuazione della manovra per il 1997, alla diminuzione delle spese per interessi.

Tra gli obiettivi prioritari vi erano quelli della razionalizzazione dell'intervento pubblico in numerosi settori, del riordino dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale, riforma dello Stato sociale.

Rimaneva ferma la linea per il rilancio dell'attività produttiva e della riduzione della disoccupazione, specie nel Mezzogiorno.

Per quanto concerne le entrate si prevedeva una riduzione della pressione tributaria, anche in relazione al venir meno dal 1998 del contributo per l'Europa, l'intensificazione dell'attività accertativa anche per l'entrata in vigore degli studi di settore, la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

In tale quadro si prevedeva di limitare la crescita delle spese correnti al tasso d'inflazione programmata anche giovandosi della razionalizzazione dei settori di spesa, del riordino dei finanziamenti e della riforma dello Stato sociale.

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 nel cui finanziamento lo Stato intende tornare a svolgere un ruolo attivo, specie per quanto riguarda le grandi infrastrutture.

Altra linea portante è quella dell'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 il completamento delle riforme avviate nei settori delle funzioni e della finanza degli enti locali.

Una ulteriore linea che emerge è quella della più stretta integrazione dei risultati della finanza locale nell'ambito della finanza pubblica. Difatti l'art. 48 della legge 27.12.1997, n. 449 affida alla Conferenza Stato città autonomie locali (ora prevista da fonte di rango primario) il compito di assicurare il rispetto, per quanto concerne le autonomie, degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000[122]. Ove si dovessero verificare scostamenti dagli obiettivi previsti in termini di fabbisogno, la Conferenza dovrà proporre le iniziative da assumere per raffreddare le spese degli enti decentrati.

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.

Il complesso delle misure adottate, sulla cui validità è ancora prematuro esprimere valutazioni, ha carattere strutturale e, quindi una volta avviato dovrebbe produrre effetti permanenti nel tempo.

Sul piano finanziario deve essere rilevato che il decentramento delle funzioni che viene prospettato come indifferente sulla spesa complessiva, limitandosi a spostare i centri erogatori presso gli enti decentrati, potrebbe invece necessitare di ulteriore copertura per via delle diseconomie di scala che potranno essere generate dall'affidamento delle funzioni a centri gestori molto frammentati.

Se, quindi, il fabbisogno dovesse risultare accresciuto e non verranno svolte adeguate azioni di razionalizzazione nella erogazione dei servizi pubblici per comprimerne i costi, gli enti potranno incontrare difficoltà per far fronte agli oneri conseguenti dall'adeguato svolgimento dei servizi stessi o vedersi costretti ad attuare manovre tariffarie e ad elevare i prezzi pubblici.

Tornando alle linee della politica finanziaria si rileva che il documento di programmazione economica e finanziaria per il 1999-2001 emesso alla vigilia della nascita dell'Unione Economica e Monetaria, alla quale il nostro Paese è stato ammesso, ha preso atto dei grandi miglioramenti conseguiti sia sul piano economico che finanziario ed ha previsto l'adozione di una manovra correttiva notevolmente ridimensionata rispetto alle precedenti.

Tra gli obiettivi prioritari vi è quello della stabilizzazione dell'evoluzione tendenziale favorevole dei conti pubblici, portando il rapporto deficit/PIL al 1,0% entro il 2001, per conseguire successivamente il pareggio del bilancio.

Emerge nel contempo una linea volta al sostegno ed allo sviluppo dell'attività produttiva per incentivare la crescita economica e l'occupazione nelle aree depresse del Paese.

Pertanto per il triennio in esame la politica di bilancio dovrà coniugare due direttrici non antitetiche: proseguire l'opera di risanamento finanziario e destinare risorse allo sviluppo al fine prioritario di promuovere l'aumento dell'occupazione.

Per quanto riguarda in particolare il sistema delle autonomie, è previsto un loro

[122] Al riguardo vedasi anche il capitolo relativo al quadro normativo generale inserito nella parte I della presente relazione.

maggiore coinvolgimento per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dovendo gli enti programmare i propri saldi finanziari tenendo conto del limite di indebitamento netto previsto per i comparti generali di finanza pubblica.

In tale processo si pone la necessità di consolidare la riforma dei tributi locali già attuata ed assumere ulteriori misure per giungere ad un sistema finanziario basato sul principio della corrispondenza per il quale la forma ordinaria di finanziamento è quella derivante dal prelievo autonomo ed i trasferimenti dello Stato svolgeranno esclusivamente un ruolo di perequazione.

Di conseguenza gli enti dovranno evitare di assumere decisioni di spesa che si fondino sull'aspettativa di ripiani a posteriori e di assumere scelte politiche che si traducano in incrementi del fabbisogno non supportate da un'adeguata copertura.

Il contesto che viene a delinearsi sembra, richiedere agli enti ulteriori sforzi per far fronte allo sviluppo delle loro attività che nel prossimo futuro si evolveranno per via dell'attribuzione di nuove e più penetranti funzioni.

Un pari sforzo probabilmente dovrà essere sopportato dai soggetti amministrati che, ove non verranno realizzate consistenti economie nella gestione dei servizi si vedranno gravati di tariffe più onerose e vedranno inasprito il carico delle imposte locali.

1.1 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali: esercizio 1997

Premessa

Nella relazione relativa all'esercizio 1995 in aggiunta alle analisi e valutazioni della gestione finanziaria svolte sulla base delle risultanze dei conti consuntivi[123] che consentono, come è noto, una visione prospettica e completa dei fenomeni di gestione sono state svolte anche valutazioni sulla base dei dati di cassa di pertinenza della ragioneria generale dello Stato che permettono, invece di svolgere prime valutazioni sulla gestione dell'ultimo esercizio decorso[124].

Relativamente al 1996, primo esercizio nel quale si è proceduto ad analizzare i dati di cassa in esame[125] con riferimento ad un campione di 8.034 enti sul totale di 8.103, si è avuto modo di rilevare l'inizio di una tendenza all'aumento dei movimenti di cassa per pagamenti sia di parte corrente che in conto capitale non parimenti osservata sul versante dell'entrata che ha comportato la riduzione delle situazioni di liquidità degli enti.

Difatti il saldo di cassa di parte corrente poneva in evidenza l'assottigliamento degli avanzi complessivi degli enti considerati che al termine del 1996 risultavano pressoché dimezzati rispetto a quelli riportati nell'esercizio antecedente.

---

[123] La Sezione, nelle rilevazioni dedicate ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, prende in esame 1326 enti su 8.102.

[124] Tali dati vengono raccolti dalle ragionerie provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato 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 dello Stato. Il sistema della Sezione enti locali è strutturato in modo autonomo e si fonda su dati tratti direttamente dalle scritture di consuntivo che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale vengono tratti i dati sulla finanza locale.

[125] Per poter utilizzare i dati di cassa della R.G.S. sono stati svolti preventivi riscontri sulla loro congruenza rispetto agli omologhi dati tratti dai conti consuntivi degli enti di pertinenza della Sezione. Il raffronto svolto su di un campione ha posto in luce scostamenti di entità trascurabile.

È da rilevare al riguardo che nell'esercizio 1996, a differenza di quelli successivi, non erano state ancora attuate misure rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni nei termini stabiliti dai parametri di convergenza in sede di accordi C.E..

I dati della relazione della Sezione relativi al 1996 hanno posto in luce, tra le cause determinanti della sostanziale invarianza del complesso delle entrate correnti in termini di cassa osservata nel 1996, che una incidenza significativa deve essere attribuita al rallentamento del flusso dei pagamenti dei contributi erariali conseguito all'incertezza della disciplina per tale esercizio.

Nel 1997, come è noto, è stata posta in essere una imponente manovra finanziaria che mirava al fondamentale intento di raggiungere l'obiettivo del fabbisogno pari al 3% del prodotto interno lordo; tale manovra che ha coinvolto anche il settore degli enti locali ha avuto una notevole attenzione proprio alle misure di cassa per via della loro incidenza sul fabbisogno.

Come è stato illustrato nella parte introduttiva al termine dell'esercizio 1996 era stata rilevata una tendenza ad un incremento del tiraggio degli enti decentrati sui conti di tesoreria che ha contribuito a determinare per tale esercizio il mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Per poter esprimere prime valutazioni relative all'ultimo esercizio della gestione dei comuni, è necessario avvalersi dei dati di cassa di pertinenza della Ragioneria Generale dello Stato.

I dati di cassa in esame vengono preventivamente testati al fine della loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione

Analizzando gli scostamenti con riferimento al complesso delle entrate correnti si rilevano differenze trascurabili, comparando 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[126].

Addentrandosi, invece, in ripartizioni ulteriori si notano negli scostamenti segnalati picchi tali da non consigliare l'impiego di tali aggregati. Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di

---

[126] Per svolgere le necessarie verifiche al riguardo sono stati messi a confronto i dati del 1996 relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti della 10ª ed 11ª classe demografica con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.
Circa la significatività del campione prescelto si segnala 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 8.000 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 nel 1996 i 17.449 miliardi ed è, quindi pari al 32,54% dell'universo dei comuni superiori (le cui entrate correnti assommano a 53.623 miliardi).
Ponendo a confronto il totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio 1996 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 3,85 % e comportano una differenza di circa 37 miliardi, mentre in tre comuni gli importi sono esattamente coincidenti. La differenza complessiva ammonta a circa 17 miliardi che rappresenta poco meno del 0,1 % del totale delle riscossioni delle entrate correnti delle 12 città in esame.

classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

I risultati di cassa del 1997

Compiuta questa breve premessa necessaria per ponderare la esattezza delle valutazioni che verranno di seguito compiute si può passare ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 1997.

Le analisi verranno svolte in base a due livelli espositivi il primo porrà in evidenza gli andamenti degli enti di maggiori dimensioni per i quali è stato possibile svolgere un accurato monitoraggio dell'attendibilità dei dati attraverso il confronto analitico con quelli riportati nei conti consuntivi dell'esercizio 1996 ed il secondo prenderà in considerazione per il 1997 l'universo dei comuni trattati dalla R.G.S. fornendo così una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

Gli enti di maggiori dimensioni

Il totale delle entrate correnti dei 12 enti presi in esame ammonta nel 1997 a 16.645,3 miliardi, mentre nell'esercizio 1996 raggiungeva i 17.482,8 miliardi. Si desume, quindi, un andamento decrescente (-4,79 %) e minori incassi per circa 838 miliardi. Tale andamento appare in linea con quello rilevato dalla Sezione nel biennio precedente (1995/1996), nel quale si segnalava comunque la minor crescita (-1,49 %) e particolarmente negli enti di maggiori dimensioni (-5,14%).

Relativamente al primo titolo dell'entrata corrente (entrate tributarie) per gli enti del campione di raffronto si rilevano riscossioni pari a 7.259 miliardi nel 1997 contro i 7.273,9 dell'esercizio precedente. Si desume, pertanto, anche per tale titolo, un andamento decrescente con una flessione dello 0,2 % (15 miliardi in cifra assoluta) meno elevata di quella del biennio precedente.

Per gli enti della 10ª ed 11ª classe le riscossioni di trasferimenti correnti assommano nel 1997 a 4.180,8 miliardi contro i 6.907,5 miliardi dell'esercizio precedente. Notevole appare, quindi, la diminuzione per le entrate trasferite (-39,47%) che raggiunge quasi 2.727 miliardi. Tale diminuzione, che si pone in linea di continuità con quella rilevata nel 1996 e ne accentua l'andamento, potrebbe essere correlata, agli effetti sulla cassa, alla manovra attuata con la finanziaria del 1997 che, come si è visto, ha rallentato i flussi dei trasferimenti.

Le riscossioni di entrate extratributarie per le città in esame raggiungono nel 1997 i 5.205,3 miliardi e si rilevano in notevole crescita (57,67 %) rispetto all'esercizio precedente (3.301,3 miliardi); tale tendenza prosegue ed accentua quella dell'esercizio precedente (32,23%).

La spesa corrente dei 12 enti di grandi dimensioni passa da 18.015,1 miliardi a 16.483 miliardi con un decremento del 8,5 % e minori pagamenti per circa 1.500 miliardi.

Passando al versante della spesa per investimenti per le 12 grandi città si rileva che i pagamenti delle categorie I e II riguardanti gli investimenti diretti in opere pubbliche ed attrezzature assommano nel 1996 a 2.252,4 miliardi e nell'esercizio successivo ascendono a 2.676,9 miliardi con un aumento del 18,9 %.

Dal raffronto tra le entrate finali e le spese finali nel 1997 si rileva una differenza di 2.437,6 miliardi di maggiori pagamenti.

Il complesso degli enti in esame

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. e cioè 8.053 comuni su 8.102[127] (senza distinzione di popolazione) assomma a 66.035,5 miliardi, decrescendo del 10,315 rispetto all'esercizio precedente (73.629,3 miliardi) nel quale tale importo era rimasto pressoché immutato rispetto al 1995.

Importi in milioni di lire

	Eserc. 1995	Eserc. 1996	Eserc. 1997
Titolo I	27.136.864	27.218.565	28.254.656
Titolo II	31.226.241	29.514.310	17.238.169
Titolo III	15.175.865	16.896.478	20.542.729
TOTALI	73.538.970	73.629.353	66.035.554

Nel 1997 emerge quindi chiaramente la tendenza al rallentamento dei flussi di cassa dopo la stasi del 1996, e questa deve ascriversi ad una strategia volta ad attuare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti locali che ha visto la realizzazione in una serie di misure finanziarie di cui si è detto in precedenza.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 1997 a 28.254,6 miliardi e fanno registrare nel biennio un aumento del 3,81%, ben più consistente di quello minimo rilevato nel 1996.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 17.238,1 miliardi contro i 29.514,3 miliardi del 1996 e fanno registrare una flessione del 41,59% (rispetto al -5,48% del 1996) che in cifra assoluta ammonta a ben 12.276,2 miliardi.

Tale considerevole riduzione delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali deriva interamente dai trasferimenti erariali, difatti, per tale categoria, si passa dai 25.605,0 miliardi del 1996 ai 12.923,6 dell'esercizio successivo con una riduzione in cifra assoluta di 12.681,4 miliardi pari al 49,53%.

La riduzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato deve essere posta in relazione diretta con le disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997 che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un livello non superiore al 20% di quelle rilevate al 1° gennaio 1997.

Da quanto rilevato non può che constatarsi l'efficacia (forse superiore alle aspettative) delle misure introdotte, che si proponevano di determinare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti in termini di effetti ottenuti sulla determinazione del fabbisogno per il 1997.

Resta da stabilire se le misure adottate che avrebbero dovuto essere indifferenti per l'attività di gestione degli enti (in quanto non appena se ne fosse verificata la effettiva necessità i .trasferimenti sarebbero stati accreditati) abbiano prodotto un rallentamento complessivo dei flussi di cassa non solo in entrata, ma anche nella spesa.

Difatti il meccanismo innanzi descritto porta a somministrare in modo diluito nel

[127] Gli enti inadempienti per il 1996 raggiungono un livello trascurabile in termini di popolazione che rappresenta lo 0,60% del totale. Il confronto tra i dati del 1997 e quelli degli esercizi precedenti 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 (8.040 comuni nel 1996).

tempo i trasferimenti richiedendo, quindi, procedure ripetute e più articolate per l'accreditamento che potrebbero provocare un omologo rallentamento nella esecuzione degli ordinativi di spesa.

Peraltro, misure assunte successivamente hanno introdotto anche limitazioni ai pagamenti. Il complesso di tali interventi potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa.

Una compiuta valutazione di questo fenomeno non può essere svolta in questa sede e non può che avvenire attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui che potrà avvenire per l'esercizio 1997 con la prossima relazione. Qualche notazione di tipo induttivo potrà invece essere svolta attraverso i dati relativi ai pagamenti per lo stesso esercizio 1997.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 1997 raggiungono 20.542,7 miliardi aumentando del 21,58% rispetto ai 16.896 miliardi del 1996 e dei 15.176 miliardi del 1995 (+11,33% nel biennio 95-96). La tendenza ascendente delle entrate extratributarie riscontrata nel biennio precedente assume valori elevati e compensa, in parte, in aggiunta alla crescita meno evidente di quelle tributarie la diminuzione di cassa dei trasferimenti.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 1996 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

	1995	1996	1997
Entrate tributarie	36,90	36,97	42,79
Trasferimenti	42,46	40,08	26,10
Entrate extratrib.	20,64	22,95	31,11
TOTALI	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'accelerazione nell'ultimo esercizio delle tendenze in atto ove spicca maggiormente il dato della perdita di rilevanza delle entrate trasferite e del correlativo aumento di quelle proprie. Tali andamenti sono la conseguenza delle manovre sulla cassa del 1997 e fanno intravedere in buona sostanza a quali assetti dovrà tendere in futuro la composizione delle entrate anche in termini di competenza.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti più evidenti riguardano proprio il titolo III che guadagna circa sette punti sugli altri due e supera quello relativo ai trasferimenti. Ciò dimostra lo sforzo che i comuni stanno compiendo nello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza cercando di coprire quote crescenti di costi con tariffe che tendono ad allinearsi a quelle di mercato.

Passando al versante della spesa corrente si rileva che la tendenza in aumento che emerge dal complesso dei comuni esaminati, assume valori più moderati rispetto al 1996. Difatti nel 1996 la spesa corrente ha comportato 69.165,2 miliardi di pagamenti totali con variazione del 6,95 % rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 1997 tali pagamenti sono ammontati a 71.909,5 miliardi con un amento del 3,97%. La cassa non fa registrare in termini di spese correnti rallentamenti analoghi a quelli delle correlative entrate, anzi aumenta con un tasso più elevato rispetto all'inflazione programmata per il 1997.

Si rileva, comunque, una flessione del tasso di crescita dei pagamenti della spesa corrente che di per sé può essere considerata in linea con il programma di contenimento dei fabbisogni.

Dall'esame del dato relativo agli impegni del 1996, rilevato dalla Sezione, si nota che questi confermano la tendenza in crescita in atto e l'aumento percentuale si attesta sul 4,42% rispetto al 3,74% dell'esercizio precedente.

Emerge così, per quanto riguarda la competenza, una tendenza costante ad un incremento seppure con livelli decrescenti e tassi non elevati. Non essendo stata introdotta alcuna restrizione alla facoltà di impegno per il 1997 ci si deve attendere una conferma di tale andamento.

Le tendenze rilevate per la cassa fanno rilevare nell'anno 1996 una crescita ben più spinta di quella osservata per la competenza e nel 1997 una decisa attenuazione di tale crescita che tuttavia rimane non indifferente (+3,97%).

Dall'insieme di tali elementi e considerando che la situazione dei residui passivi di parte corrente al termine dell'esercizio 1996 assumeva dimensioni non indifferenti può induttivamente osservarsi che pur non verificandosi nel 1997 rallentamenti nei flussi di pagamenti correnti, questi dimostrano un tasso di crescita meno vivace ed in prospettiva la situazione di accumulo dei residui endemicamente presente negli enti locali, nonostante le revisioni previste al riguardo, potrebbe accrescersi.

La categoria I (acquisto di beni e servizi) fa registrare pagamenti totali nel 1997 per 28.129,2 miliardi con un aumento del 6,77% e mostra quindi un rallentamento nella crescita che nel 1996 era stata dell'11,31%.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni un andamento costante nei due esercizi con incremento del 4,98 % nel 1997 e raggiunge in tale esercizio i 24.353,2 miliardi di pagamenti totali

Per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti delle spese in conto capitale ammonta nel 1997 a 29.630,4 miliardi contro i 28.810 miliardi del 1996 con un aumento del 2,95% e dimostra un tasso di crescita ben inferiore al 19,59 % del 1996 in cui si osservava un rilancio complessivo del comparto.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) che costituiscono il settore traente del titolo, raggiungono, sempre in termini di pagamenti, 19.576,8 miliardi nel 1997 rispetto ai 16722,3 dell'esercizio 1996 aumentando del 17,07%. Si tratta in questo caso di una crescita più elevata di quella riscontrata nel biennio precedente.

I risultati differenziali di cassa

Con riferimento al più vasto insieme di tutti i comuni e delle province, si conclude ponendo a raffronto per il 1997 i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci[128].

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un avanzo di 1811 miliardi che si assottiglia rispetto a quello di 1.985 miliardi del 1996. Anche il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta un disavanzo di 6.067 miliardi che prosegue la tendenza al disavanzo di 4.599 miliardi dell'esercizio precedente.

[128] I dati di seguito esposti sono tratti dalla relazione sulla situazione economica del Paese per il 1997.

Dati in miliardi di lire

	1996	1997
Saldo di parte corrente	1.985	1.811
Saldo entrate e spese conto capitale	- 4.599	- 6.067
Totale	- 2.614	- 4.256

Tabella: Risultati differenziali.

Il confronto tra il totale generale delle entrate e quello delle spese ha comportato nel 1996 un disavanzo di 2.614 miliardi e nel 1997 di 4.256 miliardi.

L'ultimo differenziale sopra riportato evidenzia un dato che appare condizionato largamente dalla riduzione delle erogazioni dei trasferimenti dello Stato che nell'ultimo esercizio ha raggiunto i 12.923,6 miliardi.

Dai risultati riepilogativi innanzi indicati si rileva che dall'esercizio 1996 il confronto tra riscossioni pagamenti totali dei due fondamentali comparti del bilancio ha prodotto un saldo negativo in quanto l'avanzo di parte corrente non è stato sufficiente a compensare il disavanzo dovuto alla spesa in conto capitale; nel 1997 tale disavanzo è pressoché raddoppiato.

La situazione che si evidenzia fa rilevare che nelle dinamiche di cassa ad un rallentamento dell'entrata non corrisponde un pari ridimensionamento della spesa e ciò inevitabilmente conduce all'assottigliamento delle giacenze di cassa degli enti (sempre che vi sia capienza); si tratta tuttavia di una condizione che non può protrarsi indefinitamente, in quanto la presenza di fattori di squilibrio, una volta che tali giacenze si dimostreranno insufficienti o saranno esaurite, non mancheranno di provocare difficoltà finanziarie agli enti stessi.

2 La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 L'evoluzione degli indirizzi ordinamentali

L'indirizzo di politica finanziaria volto ad affermare l'autonomia di entrata degli enti locali, che ha visto la prima significativa affermazione nel D.lgs. n. 504 del 1992, oltre a permanere nel tempo è andato ad arricchirsi di elementi di politica istituzionale. Difatti se al momento della sua emersione potevano trovare adeguato bilanciamento gli aspetti connessi alla riduzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato necessitati dalle ben note difficoltà finanziarie e quelli volti all'affermazione dell'autonomia, ora i secondi si evidenziano con maggiore chiarezza.

Negli ultimi anni si è assistito, difatti, ad una accelerazione nel processo di determinazione dei livelli di decentramento della pubblica funzione, specie con riferimento agli enti locali e tale processo è venuto ad assumere una precisa cogenza a seguito della emissione dei decreti di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997.

Tutto questo comporterà un progressivo trasferimento di funzioni agli enti locali cui è inscindibilmente connesso l'incremento delle loro esigenze di bilancio. Tale contesto nel quale si prefigura un incremento dei fabbisogni degli enti si sovrappone alla tendenza in atto che comporta l'affermazione dell'imposizione locale quale fonte primaria di finanziamento dei bilanci degli enti stessi, mentre i trasferimenti erariali vengono a configurarsi come entrate complementari rispetto a quelle proprie.

Il complesso di queste linee evolutive lascia intravedere il ruolo di crescente rilievo che dovrà assumere la fiscalità locale per poter assicurare le risorse sufficienti alla effettiva prestazione dei servizi attribuiti dal nuovo assetto di ripartizione delle funzioni agli enti territoriali minori.

Allo stato si è assistito alla costruzione di un sistema di imposizione locale fortemente ancorato all'imposta sugli immobili, alla quale è attribuito un ruolo centrale nel reperimento delle risorse degli enti locali.

Il sistema tributario locale risultava, tuttavia, in parte composto di altri cespiti di minor rilievo che in alcuni casi potevano rilevarsi di scarsa fruttuosità essendo svantaggioso il rapporto tra il gettito e gli oneri per la sua realizzazione.

Tale esigenza di razionalizzazione affiancata alla spinta della ricerca di sempre maggiori livelli di autonomia sia dal punto di vista della maggiore entrata che di quello delle potestà di influire sulla disciplina applicativa dei tributi ha originato la delega contenuta nella legge n. 662 del 1996 volta, appunto, al riordino del sistema di fiscalità locale.

In attuazione di tale delega è stato emesso il D.lgs. n. 446 del 1997 che ha configurato una effettiva autonomia tributaria nei confronti degli enti locali, attribuendo ad essi la facoltà di emanare norme regolatrici dei procedimenti di imposizione dei singoli tributi.

La innovazione di maggior rilievo introdotta da tale norma in materia di tributi degli enti territoriali è quella della istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel loro territorio. Tale imposta che incide notevolmente nell'assetto della finanza degli enti territoriali maggiori, sinora essenzialmente basata sui trasferimenti, comporta qualche innovazione anche nel campo degli enti locali. Ciò è in parte dovuto al fatto che contestualmente alla sua istituzione sono state soppresse l'imposta comunale per

l'esercizio di imprese arti e professioni, e l'imposta locale sui redditi; quindi, per integrare il gettito venuto a mancare una corrispondente quota dell'I.R.A.P. viene devoluta agli enti locali.

Nel complesso emerge un disegno rivolto a conferire agli enti una maggiormente spiccata attitudine a provvedere con mezzi propri al fabbisogno finanziario che potrà risultare accresciuto per via della attribuzione ad essi di un più vasto novero di funzioni e dei conseguenti incombenti amministrativi.

Il sistema di finanza locale non ha subito una revisione esclusivamente sul fronte delle entrate tributarie; non è sfuggito, difatti, all'intervento riformatore quello della contribuzione dello Stato che, anzi, è stato modificato anteriormente, anche se l'attuazione della nuova normativa è stata condizionata nella vigenza a quella tributaria.

Non si è mancato di rilevare nelle precedenti relazioni come il settore della contribuzione erariale stentasse ad assumere un assetto soddisfacentemete equilibrato dopo la spinta innovatrice prodotta dal D.lgs. n. 504 del 1992. Anche in questo campo specularmente a quello delle entrate proprie si ripropongono i temi della tutela della finanza erariale e quello dell'autonomia delle risorse per gli enti e questi si combinano diversamente a seconda del momento.

Certamente ispirato in prevalenza alla prima di tali istanze è stato il decreto legge n. 41 del 1995 (cosidetta manovra Dini) che, tuttavia ha inteso proporsi non come norma straordinaria di finanza, ma quale sistema destinato a permanere nel tempo. I fatti hanno smentito tale qualificazione e, per via degli squilibri che sarebbero emersi da una ripetuta applicazione della norma in esame, si è assistito per il 1996 ad un regime transitorio e di emergenza tracciato dal succedersi di una serie di decreti legge.

Veniva nello stesso tempo a delinearsi un nuovo sistema organico, anch'esso originato dalla delega contenuta nella legge n. 662 del 1996, che ha visto la luce con il D.lgs. n. 244 del 30.6.1997. Il nuovo sistema è sempre incentrato sul progressivo riequilibrio dei trasferimenti in vista della loro riduzione e si fonda sulla determinazione dei fabbisogni standardizzati.

Per la individuazione di tali fabbisogni vengono affinati i sistemi volti a stabilire le occorrenze finanziarie degli enti che, tra l'altro, prendono in considerazione le condizioni di degrado socio economico, i servizi attivati, la presenza di insediamenti militari.

Ad una più puntuale verifica delle esigenze degli enti si affianca la previsione di incentivi per premiare le azioni volte all'acquisizione di maggiori entrate nel campo fiscale e tariffario e la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni più piccoli.

Il sistema dei fabbisogni standardizzati costituisce un nuovo tentativo di legare a criteri obbiettivi la determinazione degli importi dei trasferimenti dello Stato e di ottenere progressivamente la perequazione degli stessi. Il fabbisogno dovrebbe essere in grado di rappresentare la quantità di risorse delle quali gli enti devono disporre per poter rendere i servizi indispensabili e quelli maggiormente diffusi. La individuazione di tali servizi è rimessa ad un provvedimento del Ministro degli Interni.

È appena il caso di notare che la determinazione complessiva dei fabbisogni è notevolmente superiore al totale delle risorse trasferite dallo Stato. Alla loro copertura, difatti, concorrono anche le risorse proprie degli enti e di conseguenza questi devono essere decurtati per le quote coperte da tali entrate. I fabbisogni così determinati devono essere posti a confronto con le risorse generali degli enti; da tale raffronto si rileveranno enti sovra

o sotto dotati di risorse e verrà attuata la progressiva azione di riequilibrio a favore degli enti che dispongono di risorse inferiori al fabbisogno.

È evidente che tale sistema pone in antitesi le esigenze delle due categorie di enti e comportàndo per gli enti sovradotati la necessità di procurarsi ulteriori risorse proprie per integrare le quote di trasferimenti che verranno decurtate. Proprio per evitare che questa operazione produca lacerazioni il tempo previsto per procedere al riequilibrio è stato determinato in dodici anni e dovrebbe essere sufficiente agli enti interessati a reimpostare la politica delle entrate.

La nuova disciplina apporta un interessante elemento di novità, in quanto introduce un nesso di relazione tra la dotazione di risorse proprie ed il perseguimento di un'adeguata azione volta ad ottenere un gettito impositivo adeguato. Difatti ove al basso livello di risorse si accompagni automaticamente un più elevato livello di trasferimenti potrebbe non risultare conveniente per gli amministratori in carica spingere sulla leva fiscale per gli evidenti effetti sfavorevoli in termini di consenso.

Per queste ragioni vengono attribuiti riconoscimenti finanziari agli enti nei quali viene svolta un'azione che comporti un incremento dell'adempienza tributaria.

Deve essere segnalato che il sistema così sinteticamente descritto non ha operato neppure nell'esercizio 1997 ed attende, quindi, di essere messo alla prova.

La revisione del sistema dei trasferimenti accompagnata da quella delle entrate fiscali che configura un modello da taluni definito di federalismo tributario, avrebbero dovuto completare il quadro delle innovazioni sulla finanza locale conseguenti alla determinazione del nuovo assetto funzionale.

In realtà non è stato così. Per reperire i fondi destinati al finanziamento delle nuove funzioni è stata conferita dalla legge n. 449 del 1997 (collegata alla finanziaria 1998) delega per l'istituzione di un'addizionale IRPEF attribuita ai comuni in qualità di prelievo autonomo e facoltativo[129].

Tale innovazione non appare conseguenziale agli indirizzi che si erano andati affermando in materia di prelievo locale e che lo configuravano di natura precipuamente reale, lasciando alla Stato l'imposizione sui redditi.

Alla base di tale scelta si pone probabilmente la saturazione delle possibilità di incidere ulteriormente sugli immobili e la ricerca di altre fonti di prelievo. Non deve essere tuttavia trascurato che tale forma di imposizione non appare in linea con i fondamentali principi che caratterizzano l'imposizione locale e cioè quello del beneficio e quello della responsabilità.

Non va inoltre sottaciuto al riguardo che, contrariamente all'imposta sugli immobili per la quale, specie in virtù della nuova disciplina è prevista un'effettiva autonomia di gestione per l'ente locale, la gestione dell'IRPEF è sostanzialmente di competenza centrale, né appare ipotizzabile un suo decentramento. Va aggiunto, poi, che l'imposta sui redditi è fortemente improntata a criteri di progressività ed anche l'addizionale si innesterebbe su tale sistema, mentre la progressività è un elemento di norma estraneo all'imposizione locale.

Le modifiche che interessano il settore dei tributi locali comportano un cambiamento significativo del sistema nel segno della maggiore autonomia finanziaria ed

[129] Tale delega non è stata esercitata in tempo utile e, pertanto è stata nuovamente conferita con legge n. 191 del 16 giugno 1998 cosidetta "Bassanini ter".

impositiva supportata da nuovi strumenti tecnici primo tra i quali la previsione di un più ampio potere regolamentare nella determinazione della disciplina dell'imposizione locale.

Nello scenario che si dischiude al termine degli anni '90 si assisterà all'abolizione dell'ICIAP e delle concessioni comunali, alla sostituzione di un canone all'imposta sulla pubblicità ed alla devoluzione ai comuni del gettito derivante dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali su atti traslativi aventi ad oggetto beni immobili.

Si afferma con evidenza la centralità del ruolo rivestito dalla tassazione sugli immobili e questa riceve una nuova disciplina da parte del D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 che è suscettibile di essere integrata dai regolamenti comunali. Alla disciplina regolamentare posta dai comuni si aprono nuove prospettive in quanto questi possono porre norme secondarie relative alla gestione dell'imposta escludendo solamente gli aspetti connessi alla determinazione delle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi ed all'aliquota massima. Nelle aree non coperte dalla disciplina regolamentare resta ferma l'applicazione delle disposizioni vigenti.

La riforma si muove, inoltre, nel segno della semplificazione degli adempimenti dei contribuenti che viene da un lato perseguita attraverso la soppressione di alcuni tributi e contributi con il conseguente venir meno dei connessi adempimenti e dall'altro è affidata nell'attuazione all'emanazione dei regolamenti comunali che dovrebbero anch'essi muoversi nel segno della semplificazione e della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

Dalla stessa determinazione dei criteri di delega è dato evincere che nel momento in cui viene attribuito ai comuni il potere di disciplinare discrezionalmente i cespiti tributari è stato posto a tale potere il vincolo di tenere in considerazione le esigenze di semplificazione.

In realtà che tale semplificazione si risolva in una maggiore linearità della disciplina complessivamente considerata è molto dubbio, in quanto l'ampliamento del potere regolamentare è proprio rivolto ad adeguare la disciplina tributaria alle esigenze locali e ciò non può che determinare un ampliamento delle discipline vigenti. Ciò comporta che i diversi regolamenti potranno rispondere al criterio della semplicità considerati singolarmente, ma nel complesso faranno sì che gli stessi tributi riceveranno una disciplina diversificata nel territorio con inevitabile aumento della sua complessità.

Un ulteriore aspetto di notevole impatto innovativo è costituito dal fatto che molti degli adempimenti rientranti nelle competenze degli uffici tributi potranno essere affidati a soggetti esterni. È consentito, difatti, l'affidamento all'esterno della procedura per l'accertamento tributario che potrà anche essere effettuata secondo forme associate di gestione. La liquidazione e la riscossione potranno essere affidate anche disgiuntamente al concessionario.

Il potere di emanazione degli atti a rilevanza esterna non può che rimanere di pertinenza esclusiva dell'ente, tuttavia nei casi in cui si dovesse fare ampio ricorso alle facoltà accordate dalla nuova normativa l'ufficio tributi verrebbe sostanzialmente svuotato di competenze operative e rimarrebbe nella potestà del comune, oltre alla fase prodromica di fissazione della disciplina regolamentare, solo quella dell'emissione dei provvedimenti (in sostanza l'apposizione del visto di esecutività sui ruoli) sulla base degli elementi istruttori acquisiti da altri soggetti.

Prevedere che altri soggetti possano sostituirsi agli uffici tributi nei compiti che vanno dal censimento dei cespiti all'attività di sportello, potrebbe apparire disincentivante nei loro confronti, proprio nel momento in cui tali uffici, stavano riorganizzandosi in un contesto normativo ed operativo non privo di difficoltà, dopo un periodo nel quale, in forza della sostanziale scomparsa dell'imposizione locale conseguita alla riforma tributaria, la loro attività era stata ridotta al minimo.

Il terreno nel quale viene esercitata tale delega di poteri impone, poi, notevole cautela, in quanto la materia tributaria è una di quelle nelle quali più spiccatamente si manifesta la criticità dell'esercizio del potere pubblico nei confronti degli amministrati. Pertanto, anche alla luce delle cautele previste in Costituzione nei confronti della materia delle prestazioni imposte, è bene che l'affidamento a gestori privati venga circondato da garanzie e svolto sotto l'attenta vigilanza e controllo dell'ente.

2.2 I riferimenti normativi e programmatici per l'esercizio 1996

L'imposta comunale sugli immobili continua a rappresentare l'asse portante del sistema di autonomia finanziaria dei comuni che prevede in correlazione un progressivo ridimensionamento delle risorse trasferite dallo Stato.

Il 1996 rappresenta il quarto esercizio di operatività dell'imposta per cui vanno a delinearsi tendenze basate su un periodo di osservazione sufficientemente ampio. Resta impregiudicata la necessità di fornire valutazioni complessive che tengano conto sia dell'andamento del gettito di tale imposta che della quantificazione dei trasferimenti dello Stato, in quanto solo attraverso tali analisi è possibile stabilire se si siano verificate nel complesso tendenze all'incremento delle risorse disponibili e se tali tendenze si manifestino uniformemente nel territorio.

Per quanto concerne il sistema delle norme che disciplinano l'imposta vigente nel 1996 si rileva che la novità di maggior rilievo è costituita dalla facoltà attribuita ai comuni di applicare aliquote differenziate, mentre non si registrano variazioni dei valori catastali posti alla base della determinazione dell'imposta[130].

Tale innovazione è in coerenza con le normative successivamente emesse ed afferma una maggiore potestà di determinazione da parte dell'ente locale nella gestione dell'imposta, in quanto nella adozione delle incentivazioni e disincentivazioni oltre alla leva delle detrazioni può essere attivata quella della differenziazione dell'aliquota.

La facoltà di procedere a differenziare le aliquote è stata accordata nell'ottica di favorire la previsione di sgravi sulle prime abitazioni. A ben vedere, tuttavia, essa amplia le possibilità di manovra da parte dei comuni e non è escluso che essa costituisca uno strumento per inasprire il carico fiscale complessivo.

In particolare si avvantaggeranno della nuova normativa i comuni turistici ove è significativa la presenza di abitazioni secondarie e che possono essere assoggettate ad aliquote più onerose. Nel caso di proprietari non residenti viene, peraltro, eluso il principio di responsabilità per la imposizione, in quanto si vengono ad incidere soggetti che non costituiscono il corpo elettorale del comune che stabilisce l'aliquota e che non hanno, quindi, possibilità di esercitare adeguata pressione sugli amministratori.

---

[130] Una più analitica descrizione delle innovazioni normative relative all'imposta per l'esercizio 1996 e seguenti è contenuta nella parte relativa all'analisi speciale su tale entrata.

I dati relativi all'imposta mettono in evidenza per il 1996 un incremento piuttosto significativo (4,4%) le cui origini verranno ricercate attraverso gli approfondimenti svolti nell'analisi speciale.

In linea generale può osservarsi che il fattore che ha incidenza diretta sull'andamento del gettito che traspare più evidentemente è quello della manovra dell'aliquota che in concomitanza con la possibilità di procedere a differenziazioni è stata effettuata da un numero notevole di enti.

In seconda linea si pongono le azioni volte ad estendere la base imponibile attuate dagli uffici tributi, la realizzazione di nuove costruzioni e l'adeguamento spontaneo dei contribuenti alla corretta applicazione dell'imposta.

Per quanto concerne l'altra fondamentale fonte di entrata corrente dei comuni va ricordato che il sistema introdotto dal D.lgs. n. 504 del 1992, fondato sul sistema dei parametri obiettivi ha operato per il 1994 ed il 1995, ed ha comportato in prima applicazione lo scorporo dall'ammontare dei trasferimenti di una quota di circa 8.500 miliardi per compensare l'attribuzione ai comuni del gettito ICI.

Successivamente a seguito della riduzione degli estimi catastali di alcuni comuni sono stati apportati correttivi alla disciplina in esame e, quindi con la manovra aggiuntiva contenuta nel D.L. n. 41 del 1995 è stata operata una revisione del sistema con una riduzione di spesa di 670 miliardi per il 1995, l'abbreviamento a 7 anni del periodo per il riequilibrio e l'introduzione del sistema dei fabbisogni standardizzati.

Per mitigare gli effetti di tale manovra sono stati erogati trasferimenti integrativi di 105 miliardi da ripartire tra gli enti che hanno avuto dalla manovra correttiva un taglio superiore al 3% della spesa corrente.

Per l'esercizio 1996 avrebbe dovuto trovare applicazione a regime il D.L. n. 41 del 1995 ed i trasferimenti così quantificati dovevano essere comunicati agli enti entro il mese di settembre 1996.

Dall'applicazione della normativa vigente si è rilevato, tuttavia, che sarebbero derivati effetti distorsivi penalizzanti per alcune grandi città come: Bologna Milano e Napoli e in ragione di ciò ne è stata sospesa l'applicazione in attesa della legge finanziaria.

Il sistema che avrebbe dovuto essere attuato era fondato sulla necessità di riequilibrare gli enti sovra o sottodotati di risorse, non di trasferimenti, per cui avrebbe inciso sui comuni che oltre ad avere valide entrate proprie godevano anche di notevoli trasferimenti (il raffronto era fatto sommando i trasferimenti all'ICI al 4 per mille).

Il 1996 rappresenta, quindi un anno di transizione, in quanto attraverso una serie di decreti legge sono stati attribuiti esclusivamente incrementi in percentuale sulla base della disciplina del D.L. n. 41 a regime, in attesa del riordino complessivo del sistema dei trasferimenti.

Si è assistito quindi nel 1996 alla determinazione della disciplina con una serie ripetuta di interventi normativi in corso d'anno e questo contrasta con la norma della legge n. 142 del 1990 che prevedeva la certezza di risorse e la irriducibilità dei trasferimenti nel triennio.

Come si è detto nel capitolo dedicato alle tendenze generali della finanza locale per il 1996 i trasferimenti in esame sono stati determinati da quattro decreti legge reiterati e da un ultimo non convertito. Gli effetti di tale decretazione d'urgenza sono stati fatti salvi dalla legge finanziaria (art. comma 169 della legge n. 662 del 1996), mentre il regime

definitivo dei trasferimenti per il 1996 è stato determinato con il decreto legge n. 599 del 1996 convertito nella legge n.5 del 24 gennaio 1997.

Passando all'esame relativo ai singoli fondi si rileva che a livello di previsioni definitive di competenza il fondo ordinario (cap. 1601) ha ricevuto per il 1996 una dotazione di 18.535,4 miliardi contro i 18.549,3 miliardi dell'esercizio precedente, facendo quindi rilevare una sostanziale invarianza. Va notato al riguardo che si evidenzia per il 1996 un notevole scostamento in aumento rispetto alle previsioni iniziali che erano di 16.414 miliardi che trova fondamento in una lunga serie di provvedimenti di variazione uno solo dei quali è di segno negativo[131].

Gli stanziamenti definitivi di bilancio del fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale (cap. 1602) raggiungono nel 1996 in termini di competenza i 1.807,9 miliardi, mostrando quindi un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente (1.515,7 miliardi).

Sempre a livello di previsioni definitive di competenza il fondo consolidato (cap. 1603) ha ricevuto una dotazione di 4.173,9 miliardi per il 1996 contro i 4.196,6 dell'esercizio precedente, si rileva in questo caso una stabilità che è tuttavia congeniale alla natura del fondo in esame.

Per quanto concerne gli impegni si rileva che per il fondo ordinario, come di consueto, non si registrano rallentamenti nel flusso procedurale, in quanto le gran parte degli importi stanziati sono stati attribuiti agli enti locali destinatari[132].

Si rileva, invece, qualche vischiosità in termini di cassa, infatti il flusso dei pagamenti ha subito rallentamenti in ragione della mancata definizione della disciplina dei trasferimenti per il 1996 in corso d'anno ed in parte dovuti all'applicazione della disciplina sanzionatoria che condizione l'erogazione di rate successive all'effettuazione di determinati adempimenti[133].

Il fondo consolidato e quello perequativo non fanno registrare nei flussi procedurali mottivi di osservazione, in quanto le somme stanziate vengono pressoché totalmente impegnate e pagate nell'esercizio di competenza.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie (titolo III) si rileva in primo luogo la presenza di una linea volta alla ristrutturazione in senso aziendalistico degli organismi erogatori dei servizi pubblici.

Sin dalla legge n. 142 del 1990 la materia aveva trovato un'impostazione volta ad affiancare al tradizionale sistema di gestione diretta una gamma di diverse ed articolate forme di gestione.

In tale contesto che ha visto la produzione di una disciplina ulteriore con la legge n. 127 del 1997 che ha previsto tra l'altro la facoltà di trasformare le aziende speciali in società per azioni, si è andata ad affermare la tendenza al contenimento dei costo attraverso il ricorso a strutture improntate al criterio di economicità di gestione.

Tale tendenza è rivolta a superare gradualmente il sistema che si basava sulla

---

[131] Con tale decreto di variazione è stata disposta la detrazione di 627,9 miliardi in applicazione del D.L. n.41 del 1995, successivamente reintegrata da una serie di variazioni incrementative.

[132] Risulta impegnata nel 1996 la somma di 18.174 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza raggiungono i 16.711,4 miliardi.

[133] Come rilevato circa 1.500 miliardi di somme impegnate non sono state pagate nel corso dell'esercizio di competenza.

predeterminazione di livelli di copertura di costi di servizi pubblici che poteva per certi versi essere ritenuta lesiva delle prerogative autonomistiche degli enti.

In tale contesto generale va anche notato che nel nuovo sistema di contribuzione erariale sono previsti incentivi per gli enti che dimostrino di aver compiuto uno "sforzo tariffario".

Si tratta, quindi, di meccanismi che considerano la necessità di contenere il differenziale tra costi e ricavi nella gestione dei servizi pubblici che si rilevano rispettosi dell'autonomia delle scelte di gestione degli enti.

2.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Anche nel presente referto, dopo l'illustrazione delle novità di carattere normativo intervenute nel 1996, che presiedono al corretto svolgimento della gestione delle entrate correnti, ha inizio l'esame dei conti consuntivi pervenuti alla Sezione, attraverso i quali verranno focalizzati gli aspetti contabili più rilevanti, riscontrati nell'andamento gestionale.

L'esposizione dei risultati, per categoria di enti, è preceduta da un quadro di insieme delle entrate correnti che riguarda tutti gli enti esaminati: 97 province su cento, 1248 comuni, con popolazione superiore a 8000 abitanti[134] su 1326 e 301 comunità montane su 345. Il biennio oggetto di indagine verte ovviamente sui medesimi enti che hanno fatto pervenire i bilanci consuntivi del 1995 e del 1996, consentendo in tal modo il raffronto tra analoghe realtà gestionali.

Le indagini terranno conto degli interventi normativi che hanno costituito per l'esercizio in esame il sistema di linee direttive e di vincoli per la realizzazione delle entrate correnti e cercheranno di cogliere nella realtà delle gestioni gli aspetti contabili più rilevanti, anche in relazione alle proposizioni risultanti dal piano delle rilevazioni predisposto per l'esame

Prima di esporre i dati per singole categorie di enti si ritiene opportuno premettere il seguente quadro generale complessivo delle entrate correnti:

dati in milioni di lire

accertamenti c. competenza	1995	1996	var. %
province	8.589.488	9.130.636	6,30
comuni	55.038.142	56.188.564	2,09
comunità montane	814.148	894.770	9,90
totali	64.441.778	66.213.970	2,75

riscossioni c. competenza	1995	1996	var. %
province	7.418.970	7.732.077	4,22
comuni	41.150.617	40.599.893	-1,33
comunità montane	572.687	657.956	14,88
totali	49.142.274	48.989.926	-0,32

residui c. competenza	1995	1996	var. %
province	1.170.517	1.398.558	19,48
comuni	13.887.524	15.588.671	12,24
comunità montane	241.461	236.814	-1,92
totali	15.299.502	17.224.043	12,58

[134] I risultati dell'indagine sui comuni con popolazione fino ad 8.000 abitanti vengono esposti in un successivo capitolo.

accertam. c. residui	1995	1996	var. %
province	1.832.538	2.017.126	10,07
comuni	20.118.221	20.379.238	1,29
comunità montane	402.480	394.190	-2,05
totali	22.353.239	22.790.554	1,96

riscossioni c. residui	1995	1996	var. %
province	920.046	1.093.549	18,85
comuni	13.287.719	13.023.084	-1,99
comunità montane	210.428	244.655	16,26
totali	14.418.193	14.361.288	-0,38

residui dai residui	1995	1996	var.%
province	912.491	923.577	1,21
comuni	6.830.502	7.356.154	7,69
comunità montane	192.051	149.535	-22,13
totali	7.852.044	8.438.266	7,47

residui totali	1995	1996	var. %
province	2.083.009	2.322.136	11,47
comuni	20.718.026	22.944.825	10,74
comunità montane	433.513	386.349	-10,87
totali	23.234.548	25.653.310	10,41

riscossioni totali	1995	1996	var. %
province	8.339.017	8.825.627	5,83
comuni	54.438.336	53.622.978	-1,49
comunità montane	783.116	902.612	15,25
totali	63.560.469	63.351.217	-0,33

L'esame del quadro d'insieme relativo al biennio 1995 - 1996, ove sono riportati i risultati conseguiti dalle tre categorie di enti, fa rilevare in primo luogo una ulteriore crescita delle entrate correnti in termini di accertamenti (+ 2,75%), che aumentano di un punto rispetto al precedente esercizio, con un maggiore introito di 1.772 miliardi.

Tale risultato, che risente soprattutto del dato dei comuni, il cui livello di autonomia finanziaria è in costante se pur lenta crescita, vede la presenza di ritmi di crescita molto più elevati nelle comunità montane e nelle province.

Sempre nella competenza, ma di segno opposto, è l'andamento delle riscossioni che registrano un decremento, se pur marginale (-0,32%), in confronto al trend positivo del 1995 (+2,69%).

Anche in questo caso il risultato è condizionato dal dato dei comuni ove la cassa risente della rallentata erogazione de trasferimenti dallo Stato.

Anche il tasso di realizzazione, sempre riferito alle tre categorie di enti, decresce attestandosi sul 74% rispetto al precedente 76,2%.

Dall'esame della gestione dei residui si nota un analogo andamento del tasso di smaltimento (63,01% contro il precedente 64,35%), risultato derivante da una ridotta capacità di realizzazione degli omologhi accertamenti da parte dei comuni.

L'andamento presente nei due comparti determina un maggior appesantimento dei

residui non smaltiti nell'esercizio di competenza (8.438,3 miliardi), che incide a fine esercizio sulla lievitazione dei residui totali, pari a 25.653,3 miliardi (+ 10,41%).

Si fa notare al riguardo il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in valore assoluto di notevole entità, che dimostra nel 1996 una propensione alla crescita (+2.418,7 miliardi).

Il fenomeno della crescita dei residui attivi di parte corrente non può essere considerato fisiologico ed, anzi, va assumendo tassi elevati e lascia intravedere la permanenza di poste di difficile realizzabilità, anche dopo che molti enti hanno provveduto alla revisione dei residui.

La cassa, a sua volta, anche se in misura marginale, evidenzia una tendenza opposta (-0,33%) che riguarda in maniera esclusiva i comuni i quali rispetto all'esercizio precedente hanno la effettiva disponibilità di minori risorse pari a 815 miliardi (- 1,49%).

Le altre due categorie di enti fanno registrare incrementi di crescita delle rispettive entrate correnti, in termini di cassa, in misura più marcata.

In sintesi, per quanto riguarda le entrate correnti, emerge una ulteriore crescita degli accertamenti, la flessione di consistenza marginale della cassa e un incremento marcato dei residui totali.

L'insieme dei dati esaminati dimostra che dopo la stasi del 1994 continua la crescita delle entrate correnti in termini di accertamenti, mentre si assiste ad un rallentamento nei flussi di cassa e si avverte una generale tendenza all'aumento dei residui che verrà meglio analizzato in prosieguo.

Per concludere, dai particolari aspetti contabili esaminati, emerge una disomogeneità dei risultati delle tre categorie di enti nei quali la tendenza prevalente è determinata dai comuni nei quali si osservano, appunto, il rallentamento della cassa e l'accumulazione di residui attivi.

2.4 Amministrazioni provinciali

L'esame dell'entrata corrente delle province è preceduto dal prospetto nel quale sono esposti i risultati dei primi tre titoli, suddivisi per competenza e cassa[135]

Accertamenti conto competenza

importi in milioni di lire

	1995	1996	var.%
e. tributarie	1.180.726	1.713.049	45,08
extratributarie	668.590	716.231	7,13
trasferimenti	6.740.170	6.701355	-0,58
totali	8.589.486	9.130.635	6,30

Riscossioni conto competenza

	1995	1996	var.%
e. tributarie	999.348	1.449.618	45,05
extratributarie	494.479	495.717	0,25
trasferimenti	5.925.142	5.786.741	-2,34
totali	7.418.969	7.732.076	4,22

[135] Gli enti oggetto di indagine sono 97 su 100.

Riscossioni totali

	1995	1996	var.%
e. tributarie	1.192.227	1.635.795	37,20
Extratributarie	665.745	670.574	0,73
Trasferimenti	6.481.044	6.519.256	0,59
Totali	8.339.016	8.825.625	5,58

Le entrate correnti delle province, considerate nel loro complesso, mostrano incrementi sia nella competenza sia nella cassa.

In termini di competenza, gli accertamenti e le riscossioni delle entrate tributarie si dilatano marcatamente, in misura pressoché uguale (+45%). Crescono anche le entrate extratributarie ma in misura notevolmente inferiore +7,13% gli accertamenti e + 0,25% le riscossioni. Flettono invece i trasferimenti sia negli accertamenti (-0,58%) sia nelle riscossioni (-2,34%).

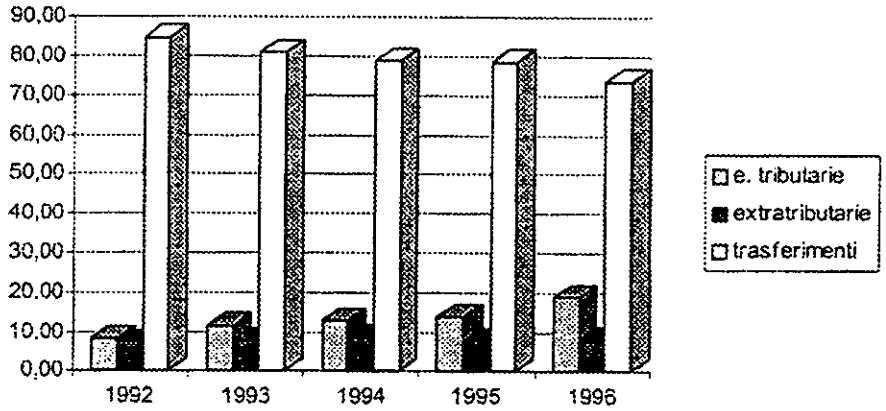
Anche nella cassa l'andamento è pressoché analogo; si registrano, infatti, aumenti delle entrate tributarie ed extratributarie, (+37,20% e +0,73%).

In questo comparto i trasferimenti evidenziano un andamento positivo anche se di modesto valore (+0,58%).

Il rapporto di composizione mostra, nel quinquennio i seguenti valori:

accertam. c.c.	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
e. tributarie	8,27	11,50	12,62	13,75	18,76
Extratributarie	7,09	7,70	8,61	7,78	7,84
Trasferimenti	84,64	80,80	78,77	78,47	73,40
Totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Composizione delle entrate



Dall'esame dei dati sopra esposti si nota, nella composizione delle entrate correnti delle province, che la costante crescita delle entrate tributarie subisce una forte

accelerazione nell'ultimo esercizio. Rimangono sostanzialmente invariate quelle extratributarie. Si ridimensionano i trasferimenti che, comunque, rimangono ancora la componente di gran lunga più consistente.

Il grafico mostra più chiaramente, sempre nel rapporto di composizione, la netta prevalenza delle risorse trasferite rispetto a quelle proprie dell'ente, e ciò per la sua particolare natura. La provincia, infatti, potendo disporre di limitate risorse proprie, si caratterizza quale ente a prevalente finanza derivata, senza il cui apporto non sarebbe in grado di far fronte alle competenze di cui è dotata.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie delle province (titolo I), in termini di competenza, assommano a 1.713 miliardi per gli accertamenti e a 1.449,6 miliardi per le analoghe riscossioni (1.180,7 e 999,3 miliardi nel 1995), facendo rilevare aumenti molto consistenti (+45,08 % e +45,06%).

Aumenta anche la loro incidenza nella composizione dell'entrata, considerata nel suo complesso, che si eleva al 18,75%, aumentando di circa 5 punti rispetto al 1995. Tale andamento nel biennio precedente presentava un tasso di crescita molto inferiore (1,13%).

Gli accertamenti mostrano una forte crescita nell'area nord occidentale (+55,81%) e al centro (+47,26%) e incrementi meno eclatanti al sud (+31,45%) e nelle isole (+33,27%). Tra le regioni si va dal +83,45% del Piemonte al +25,55% della Sardegna.

Rispetto al 1995, si nota un consistente aumento dei residui totali (+48,08%), con valori che passano da 188,3 a 278,8 miliardi. Il fenomeno dimostra che molti enti sono afflitti da grosse difficoltà nel tradurre in entrate effettive le somme non riscosse degli esercizi precedenti.

La categoria 1ª (imposte), mostra nella competenza una crescita notevole con variazioni accentuate sia degli accertamenti che delle riscossioni (47,21% e 46,92%).

L'andamento della cassa (+37,20%) risulta coerente con gli incrementi registrati nella competenza.

Tra le ragioni della crescita delle entrate tributarie sono da segnalare, sia la devoluzione alle province del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, sia l'istituzione dell'addizionale provinciale sulle imposte erariali sulle trascrizioni, previste dal provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996.

Di diverso segno è il risultato della 2ª categoria (tasse) che invece flette sia nella competenza, ove gli accertamenti decrescono del 22,43%, sia nella cassa (-36,56%).

Analogamente negativa risulta la gestione dei residui che determina un incremento di residui totali a fine esercizio (+17,96%).

Si prosegue con l'esame dei risultati di due delle principali fonti di gettito che vanno ad alimentare le entrate tributarie delle province.

a) Tributo per l'ambiente

Il tributo registra nel 1996 una forte crescita degli accertamenti (+21,66%) con 247,2 miliardi ed un incremento modesto delle riscossioni (+6,97%) con 182,4 miliardi.

Si conferma anche in questo caso la tendenza all'accumulo dei residui totali a fine esercizio (+84,31%).

Il fenomeno è da mettere in relazione a inadempienze dei comuni nell'emissione dei ruoli per la riscossione della tassa di smaltimento dei rifiuti, nella quale di norma va a confluire l'addizionale in trattazione.

L'apporto del tributo in termini di accertamenti (competenza), rappresenta il 14,42% delle entrate tributarie, con una diminuzione di tre punti rispetto al 1995.

b) Addizionale sul consumo di energia elettrica

Il gettito derivante dall'addizionale (accertamenti) si conferma nel 1996 di consistenza maggiore (+1,50%) pur flettendo in termini di composizione dal 55,51% al 38,27% della categoria I.

Tale andamento, dal momento che non è consentito all'ente alcun margine di manovra sul tributo, è da attribuire in gran parte all'andamento del consumo di energia elettrica.

Nella competenza, sia gli accertamenti sia le riscossioni aumentano marginalmente. I primi assommano a 619,3 miliardi, rispetto ai 610,1 miliardi, le seconde a 502,8 miliardi, rispetto a 497,6 miliardi.

Crescite di qualche consistenza si verificano nell'area nord orientale (+ 5,21%) e al centro (+2,29%), mentre frena l'area nord occidentale (-1,04%), che notoriamente è la più industrializzata del Paese. Si notano aumenti in Emilia Romagna (+12,68%) e in Calabria (+10,17%) e flessioni in Piemonte (-1,64%), in Lombardia (-1,07%), in Molise (-2,55%) e in Sardegna (-1,82%).

I risultati nel complesso stanno a indicare una sostanziale stasi dei consumi di energia elettrica che è da mettere anche in relazione al basso tasso di crescita delle produzioni rilevabile nel 1996.

Giova ricordare, al riguardo, che le province più avvantaggiate dal tributo, con introiti di una certa significatività sono quelle ubicate laddove gli insediamenti industriali risultano molto diffusi.

La gestione dei residui determina un accumulo maggiore di residui totali da riportare all'esercizio successivo (da -1,52% a +9,84%), con valori assoluti che passano, nel biennio, da 112,5 a 123 miliardi. Si tratta comunque di un fenomeno non patologico, in quanto il rapporto tra residui ed accertamenti raggiunge una percentuale inferiore al 20% che dipende, in parte, dal sistema di rateizzazione dei pagamenti.

Nei dati di cassa si nota una variazione marginale (+0,45%) con valori che si elevano da 608,3 a 611,1 miliardi.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti(titolo II) rappresentano, tradizionalmente, le entrate di maggior rilevanza delle province.

Tuttavia gli accertamenti e le riscossioni della competenza flettono nel biennio (-0,57% e -2,33%) con importi che si riducono da 6.740,2 a 6.701,4 miliardi e da 5.925,1 a 5.786,7 miliardi.

Per quanto riguarda gli accertamenti, la flessione maggiore si nota nell'area nord occidentale (-4,17%), mentre insignificanti sono le variazioni rilevate nel nord est e nel centro. Crescite si verificano invece al sud (+2,50%)e nelle Isole (+2,08%).

Tra le regioni spiccano i risultati della Calabria (+32,61%) e delle Marche (+24,57%) e con un andamento opposto quelli della Lombardia (-8,77%), del Piemonte (-8,24%) e della Basilicata (-7,61%).

Gli aumenti sopra riportati potrebbero essere in alcuni casi attribuibili ai trasferimenti attribuiti alle province di nuova istituzione.

Le gestioni della competenza e dei residui evidenziano un tasso di realizzazione inferiore di un punto (86,35%), ma comunque su valori accettabili, ed un tasso di smaltimento dei residui in aumento di sei punti (58,86%).

La cassa registra una variazione di modesta crescita (+0,58%) con riscossioni totali pari a 6.519,3 miliardi.

Si osserva, infine, una flessione evidente dei trasferimenti nella composizione dell'entrata corrente che, nel biennio considerato, passa dal 78,47% al 73,40%, riprendendo la tendenza che negli ultimi esercizi si era interrotta nel 1995.

L'auspicato riequilibrio tra risorse proprie e trasferimenti correnti delle province fa registrare notevoli progressi nel 1996, tuttavia l'avvio di un sistema di effettiva autonomia finanziaria appare tuttora di difficile concretizzazione nelle province.

Tale obiettivo comporterebbe una radicale riorganizzazione e potenziamento della struttura tecnico-amministrativa (specie dell'ufficio tributi), i cui oneri fanno sorgere fondati dubbi sotto l'aspetto della validità economica.

Tutto ciò porta alla conclusione che le province permangono quali enti a prevalente finanza derivata e una loro maggiore autonomia potrà ottenersi gradualmente, attraverso l'attribuzione di gettito di addizionali su tributi amministrati da enti diversi (vedi I.R.A.P.).

a) Trasferimenti dallo Stato - cat. 1ª

Gli accertamenti in termini di competenza, per quanto attiene ai trasferimenti dello Stato, si riducono a 5.013,4 miliardi (-4,80% rispetto a -0,48%) e passano nel rapporto di composizione del titolo II dal 78% al 74%, e dal 61,4% al 54,9% del totale delle entrate correnti.

Osservando le aree geografiche, si notano riduzioni nel nord ovest (-8,94%), nel nord est (-7,19%), al centro (-6,64%) e nelle isole 8-2,37%).

Tra le regioni decrescono maggiormente la Lombardia (-10,22%), il Piemonte, il Veneto e la Toscana (intorno a -8%). Incrementi si verificano unicamente in Calabria (+5,60%), Basilicata (+4,48%) e Campania (+0,26%). Sempre nella competenza, si osserva la flessione delle riscossioni (-3,39%) che variano da 4.915,3 a 4.748,5 miliardi.

Il tasso di realizzazione si mantiene di elevato livello (94,71%) e così pure il tasso di smaltimento dei residui che, aumentando di cinque punti, si attesta sull'83,20%.

La gestione dei due comparti (competenza e residui) porta ad un marcato ridimensionamento dei residui totali a fine esercizio (-21,50%) con 336,4 miliardi,

b) Trasferimenti dalle regioni- cat. 2ª

Gli accertamenti in conto competenze dei trasferimenti dalle regioni rappresentano per le province il 21,70% dei trasferimenti complessivi. Essi fanno registrare un notevole aumento (+21,10%) con 1.414,2 miliardi, mentre più contenuto risulta l'incremento delle riscossioni (5,48%), con 810,9 miliardi.

Nel complesso si rileva che l'incremento vivace dei trasferimenti regionali alle province che ha caratterizzato gli ultimi due esercizi va ad assumere i connotati di una tendenza stabile. Come è noto gli interventi regionali rispondono a settori d'incentivazione diversificati e non sono riportabili ad una logica unitaria.

Le regioni con crescita di maggior peso risultano la Calabria (+570,47%), le Marche (+293,57%) e la Sardegna (+191,65%), mentre flettono la Basilicata (-22,53%), la Campania (-30,07%) e l'Umbria (-7,60%).

Per quanto riguarda tali spiccati tassi di crescita va rilevato che nella Calabria sono state istituite due nuove province che nel 1996 hanno iniziato a svolgere più pienamente le loro funzioni e che la variazione delle Marche, data l'esiguità delle somme trasferite del tit. II, non è di gran rilievo in cifra assoluta.

Il tasso di realizzazione si riduce di circa dieci punti (57,33%) determinando un divario maggiore nei confronti dei trasferimenti dello Stato. Migliora invece di oltre quattro punti il tasso di smaltimento dei residui (46,82%), che costituisce tuttavia un valore inadeguato.

In conseguenza degli esposti andamenti i residui totali alla fine del 1996 aumentano (+29,50) assommando a 964,2 miliardi.

La cassa, infine, migliora la sua consistenza (+9.75%) passando da 1.028,3 a 1.128,6 miliardi.

Entrate extratributarie

L'entità delle entrate extratributarie delle province, che trovano collocazione nel titolo III, è molto inferiore rispetto a quella degli altri due titoli che concorrono al gettito delle entrate correnti.

Nella competenza, si rileva una crescita degli accertamenti (+7,12%) e in minore misura delle riscossioni (+0,25%), con valori che si attestano su 716,2 e 495,7 miliardi.

Le variazioni verificatesi nelle aree geografiche sono prive di significatività in quanto si riferiscono a valori assoluti molto modesti.

Il tasso di realizzazione della competenza (69,21%) peggiora di oltre quattro punti, mentre il tasso di smaltimento dei residui (30,61%), pur migliorando di 1 punto, resta di entità ridotta.

L'andamento rilevato nei due settori determina un maggior appesantimento dei residui totali da riportare all'esercizio successivo (+6,50%), con un importo di 616,7 miliardi.

a) Proventi dei servizi pubblici – cat. 1ª

Gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza dei proventi della categoria aumentano entrambi (+ 14,70% e + 17,36%) assommando rispettivamente a 43,2 e a 36,7 miliardi.

I residui totali crescono anch'essi (+4,74), mentre si riscontra maggiore vivacità nell'andamento della cassa (+16,93%) con un importo di 42,6 miliardi.

Lo scarso peso che il gettito dei servizi ha per l'economia dell'ente, sostanzialmente analogo a quello del 1995, deriva presumibilmente dall'incidenza (appena il 6,03%), che essa ha sul totale delle entrate extratributarie.

b) Proventi dei beni provinciali - cat. 2ª

La consistenza della categoria è la maggiore tra quelle esaminate che fanno capo al titolo III, e infatti la sua incidenza su quest'ultimo, per quanto riguarda gli accertamenti della competenza, si attesta sul 15,3%.

L'andamento degli accertamenti e delle riscossioni è più vivace per le seconde (+3,34% e +12,51%), con importi rispettivi di 109,2 e di 43,8 miliardi.

I tassi, sia di realizzazione(competenza) sia di smaltimento (residui) anche se in leggera crescita, si attestano su livelli molto insoddisfacenti (40,07% e 29,79%).

L'andamento dei due comparti, seppure dia luogo a una diminuzione dei residui totali (-3,48%) non è sufficiente a modificare la precedente situazione, dal momento che la loro consistenza, rapportata ai valori assoluti esposti, è notevole (232,3 miliardi). Tale quadro è una conferma delle difficoltà che incontrano le amministrazioni nello smaltimento dei residui, per cui trovano giustificazione i dubbi sorti sulla reale possibilità della loro riscossione.

La cassa cresce (+18,80%) con la riscossione di 114,5 miliardi.

c) Interessi su anticipazioni e crediti- cat. 3ª

L'incidenza della categoria sul titolo III è sostanzialmente marginale (1,8%) e ciò dà la misura del suo peso in valori assoluti.

Nella competenza si è in presenza di un incremento degli accertamenti (+15,41%) e delle riscossioni (+22,78%) rispettivamente di 13,3 e di 8,6 miliardi.

I tassi di realizzazione e di smaltimento del 64,43% e del 78,47% fanno sì che i residui totali assommino a 5,9 miliardi.

Le riscossioni totali si incrementano (+23,55) attestandosi a 12,8 miliardi.

2.5 Amministrazioni comunali

L'esame dei risultati delle entrate correnti, conseguiti dai comuni nell'esercizio 1996 [136] viene esposto nel seguente quadro riepilogativo nel quale sono riportati i dati di insieme dei tre titoli.

Importi in milioni di lire

Accertamenti in conto competenza

	1995	1996	var.%
entrate tributarie	21.549.885	22.723.924	+5,44
entrate extratributarie	10.083.379	10.705.798	+6,17
trasferimenti	23.404.877	22.758.842	-2,76
totali	55.038.141	56.188.564	+2,09

Riscossioni in conto competenza

	1995	1996	var.%
entrate tributarie	13.496.948	13.639.849	+1,05
entrate extratributarie	6.420.223	6.848.986	+6,67
trasferimenti	21.233.445	20.111.058	-5,28
totali	41.150.616	40.599.893	-1,34

[136] La presente esposizione riguarda 1248 comuni su 1326.

Riscossioni totali

	1995	1996	var.%
Entrate tributarie	21.784.316	21.620.374	-0,75
entrate extratributarie	8.973.436	9.968.936	+11,09
trasferimenti	23.680.583	22.033.666	-6,95
totali	54.438.335	53.622.976	-1,50

Da quanto esposto si delinea, già dall'esercizio in esame,, una tendenza al rallentamento dei flussi di cassa che fanno registrare una non indifferente flessione, mentre sul fronte della competenza trova conferma un andamento in crescita più marcato di quello del biennio precedente.

Quanto si è verificato sul fronte della cassa va posto in relazione con la vischiosità della erogazione dei contributi erariali registrata nel 1996.

Si osserva inoltre che nel biennio in esame trovano assestamento le variazioni conseguenti all'entrata a regime del nuovo sistema di contribuzione erariale introdotto dal D.lgs. n.504 del 1992 (e successivamente fatto oggetto di ripetute modifiche), riguardante il diverso equilibrio auspicato tra entrate tributarie e trasferimenti dello Stato, che aveva a suo tempo determinato notevoli tassi di variazione nelle relative voci di entrata.

L'andamento favorevole della competenza, che tuttavia continua ad apparire inferiore al tasso programmato di inflazione, è determinato dal gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie. Infatti, a fronte di una tendenza in diminuzione dei trasferimenti (-2,76%), si registra un aumento sia delle entrate extra tributarie (+6,17%) sia di quelle tributarie(+5,44%).

Ma, mentre l'apporto delle prime, in termini di variazione, si attesta appena su 10.705,8 miliardi, molto più consistente appare il contributo delle seconde che assomma a 22.723,9 miliardi.

Il protrarsi negli esercizi finanziari precedenti dell'andamento descritto conferma la tendenza al ridimensionamento dei trasferimenti (che decrescono di 646 miliardi), che si manifesta in misura di gran lunga inferiore agli incrementi delle entrate proprie (che aumentano complessivamente di 1796 miliardi).

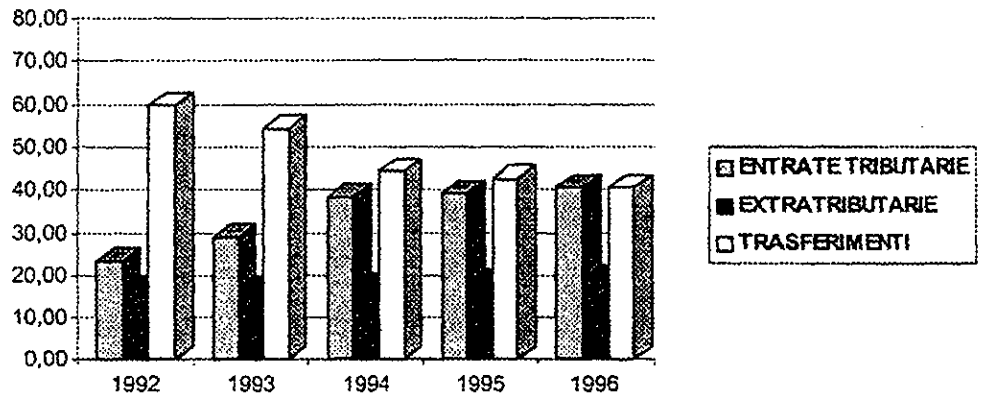
Si prosegue nell'esame osservando il rapporto di composizione dell'entrata corrente, in termini di competenza, esposto nella tabella che segue[137].

Accertamenti conto competenza

	1992	1993	1994	1995	1996
entrate tributarie	23,35	28,89	38,43	39,09	40,45
extratributarie	16,94	16,91	17,39	18,25	19,05
trasferimenti	59,71	54,20	44,18	42,66	40,50
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

[137] 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 comuni, quelli relativi al biennio 1994 – 1995 sono stati tratti dalla relazione per il 1995 (deliberazione n.1 del 1997) riguardano 1230 comuni

Andamento delle imposte nel quinquennio



In essa trova conferma l'assestamento della crescita delle entrate tributarie, il cui gettito ha sostanzialmente raggiunto la consistenza dei trasferimenti; questi ultimi si distinguono invece per un andamento altrettanto poco vivace, ma di segno opposto.

Si nota inoltre, nella composizione, che la componente meno consistente rappresentata dalle entrate extra tributarie procede in una lenta ma costante espansione.

Il grafico evidenzia più incisivamente le modificazioni avvenute nel quinquennio nella composizione dell'entrata corrente dei comuni. In essa l'incidenza delle entrate proprie si attesta ormai intorno al 60%.

È da rilevare, inoltre, che le entrate extra tributarie, anche se in lenta crescita tendono a crearsi uno spazio sempre più significativo.

Il rapporto di composizione delle entrate correnti dei comuni conferma un andamento che è in consonanza con gli indirizzi della programmazione nazionale.

Riscossioni totali

	1992	1993	1994	1995	1996
entrate tributarie	23,51	25,04	37	40,00	40,33
extratributarie	15,59	16,58	17	16,40	18,59
trasferimenti	60,90	58,38	46	43,60	41,08
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Passando all'esame, sempre in termini di composizione, del comportamento della cassa, si rilevano variazioni più accentuate, specie nell'esercizio 1996, dovute in parte al rallentamento delle riscossioni dei trasferimenti erariali.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie (tit. I) conseguono nel 1996 un incremento (+5,44%) superiore di oltre due punti rispetto a quello dell'esercizio precedente per quanto riguarda gli accertamenti della competenza che assommano a 22.723,9 miliardi (+1,174 miliardi). Anche le riscossioni in conto competenza aumentano, ma in misura molto ridotta (+1,05%). Una leggera flessione si verifica nella cassa con minori riscossioni totali (-0,75%), che determinano un introito inferiore di 164 miliardi.

Negli accertamenti, su base regionale, si notano aumenti consistenti in Trentino Alto Adige ed in Emilia Romagna, nella quale si evidenzia il dato di Bologna (+19,40%). Incrementi molto significativi si verificano, inoltre, nei comuni di 8ª classe della Sardegna e delle Marche, e in quelli della 7ª classe del Trentino e Alto Adige.

Nell'11ª classe, si nota la flessione di Genova (-3,55%), mentre conseguono aumenti di valore insignificante tutte le altre grandi città.

Procedendo nell'esame del titolo, si osserva che il gettito delle imposte, che trova collocazione nella categoria 1ª aumenta nella competenza sia in termini di accertamenti (+3,12%), con 14.977 miliardi sia di riscossioni (+2,33%), con 8941 miliardi.

Anche le riscossioni totali evidenziano un andamento in aumento (+2,73%), con 14.671,7 miliardi.

Dalle gestioni della competenza e dei residui deriva una dilatazione molto consistente dei residui totali da riportare a fine esercizio (+5,54%), che si attestano a 6.346,1 miliardi.

Osservando le classi demografiche, il maggiore incremento degli accertamenti si riscontra nella 9ª (+6,43%), mentre l'11ª flette (-0,57%) coinvolgendo nella tendenza tutte le grandi città, fatta eccezione per Palermo (+2,13%).

L'andamento più positivo nelle regioni appartiene all'Emilia Romagna (+11,78%), con Bologna a +20,90%, mentre flettono la Val D'Aosta e la Basilicata.

Passando all'esame della gestione delle tasse (cat. 2ª) si osserva, nella competenza, una crescita degli accertamenti (+11,36%) ben più sostenuta cui si contrappone una flessione modesta delle riscossioni (-1,48%), con valori assoluti che si attestano rispettivamente a 6.420,9 miliardi (+655 miliardi) e a 4.166,1 miliardi (-62 miliardi).

La classe demografica con l'aumento più consistente risulta la 6ª (+15,51%), ove si distinguono particolarmente il Friuli Venezia Giulia il Trentino Alto Adige e la Sardegna.

Si segnalano infine i risultati di Napoli (+21,17%) e di Torino (+19,64%).

Una variazione opposta a quella della competenza si determina nella cassa (-10,03%), con riscossioni che assommano a 5.699,9 miliardi (-636 miliardi).

I residui totali a fine esercizio si dilatano notevolmente (+36,61%) e si attestano a 2.645,9 miliardi. Il risultato poco apprezzabile rilevato per la gestione dei residui conferma il persistere di notevoli difficoltà nelle amministrazioni a concretizzare in effettive riscossioni una quota apprezzabile di residui che, in gran parte hanno limitate possibilità di recupero.

a) Imposta sugli immobili

L'entrata tributaria più cospicua è da ascriversi all'imposta comunale sugli immobili (della quale è svolto un più approfondito esame in altro paragrafo).

Nella competenza, gli accertamenti e le riscossioni aumentano sostanzialmente nella stessa misura (poco più del 4%). I primi raggiungono la consistente somma di 11.757,8 miliardi, con una incidenza del 52% sull'entrate tributarie e del 78,50% sulle imposte.

La rateizzazione dell'ICI penalizza nell'esercizio le riscossioni di competenza non consentendo elevati tassi di realizzazione, mentre si conferma un altissimo tasso di smaltimento dei residui (97,83%).

Nella cassa l'incremento delle riscossioni totali è modesto (+4,11%), con un valore assoluto di 11.521,4 miliardi.

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni.

L'imposta (della quale una analisi approfondita si trova in altro paragrafo) registra flessioni sia nella competenza sia nella cassa.

Nel 1996 gli accertamenti si attestano sui 1.669,4 miliardi (-1,29%), e così pure le riscossioni totali (-0,82%) che assommano a 1.647,3 miliardi.

La crescita dei residui totali a fine anno (+11,53%), con 150,7 miliardi, è una diretta conseguenza dell'andamento della gestione dei residui, il cui tasso di smaltimento, inferiore di cinque punti percentuali a quello del 1995, risulta di un livello insoddisfacente (+31,10%).

c) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni.

Dopo la vivace crescita del 1995 (+14,58%), l'imposta sulla pubblicità mostra un andamento negativo. Nella competenza, accertamenti e riscossioni arretrano con -3,77% e -5,14%, assommando rispettivamente a 394,6 e a 348,4 miliardi.

Il tasso di realizzazione è elevato (88,30%), mentre la gestione dei residui determina un tasso di smaltimento del 60%.

I residui totali a fine esercizio ammontano a 70,6 miliardi (+15,05%).

d) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

La tassa rappresenta per i comuni una fonte di entrata che è seconda soltanto a quella dell'ICI. Costituisce, in termini di accertamenti il 23,51% delle entrate tributarie e il 83,22% del gettito della cat. 2ª.

Il tributo (del quale si tratta più approfonditamente in altro paragrafo), registra nel 1996 un incremento degli accertamenti (+13,65%), con 5.344 miliardi.

Un andamento opposto si verifica tuttavia nella cassa (-10,14%) che si attesta a 4.688,2 miliardi.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti dei comuni (tit. II) mostrano, anche nel 1996, un trend in flessione nella competenza, sia negli accertamenti (-2,76%) che nelle omologhe riscossioni (-5,28%) con valori rispettivamente di 22.758,8 e 20.111,1 miliardi. Anche nel rapporto di composizione delle entrate correnti i trasferimenti vedono ridurre la loro incidenza (di circa due punti) al 40,50%.

Nelle entrate correnti dei comuni trova conferma l'andamento che fa registrare, seppur con variazione ridotta, un aumento delle entrate proprie ed una corrispondente diminuzione delle risorse trasferite.

La cassa evidenzia una flessione ben più marcata (-6,95%), con riscossioni totali che assommano a 22.033,7 miliardi.

Il livello abbastanza elevato riscontrato nella realizzazione dell'accertato (88,36%) risulta anche nel 1996 non in consonanza con quello registrato per il tasso di smaltimento dei residui che con una diminuzione di ben otto punti percentuali, si attesta ad un livello ben inferiore.

Per quanto attiene gli accertamenti,gli importi più elevati a livello regionale si riferiscono alla Sicilia, con 3.234,3 miliardi ed alla Campania, con 3.163,7 miliardi.

Trasferimenti dallo Stato - cat. 1ª

I trasferimenti correnti dallo Stato rappresentano per i comuni la componente più

significativa dei trasferimenti nel loro complesso. L'andamento della competenza si conferma con una marginale flessione degli accertamenti (-0,66%), passando a 19.476,4 miliardi che corrispondono all'85,57% del titolo II. Analogo andamento manifestano le riscossioni (-1,52%).

Tra le classi demografiche si nota il lieve miglioramento dell'8ª e la flessione dell'11ª, mentre le altre fanno registrare scostamenti di scarso significato.

I trasferimenti erariali più consistenti riguardano ancora la Campania (3.105 miliardi) e la Lombardia (2.546,9 miliardi).

Gli accertamenti realizzati nella competenza sono piuttosto elevati (94,30%) e così pure lo è il tasso di smaltimento dei residui (74,53%).

Sia la cassa sia i residui totali a fine esercizio flettono rispettivamente (-2,14% e -8,43%).

Trasferimenti dalle regioni - cat.2ª

I trasferimenti regionali a favore dei comuni, nell'esercizio in esame registrano un forte ridimensionamento nella competenza sia per gli accertamenti sia per le riscossioni che flettono rispettivamente del 15,03%, con 3.034 miliardi e del 34,16% con 1.618,9 miliardi.

È opportuno limitare il confronto alle regioni a statuto ordinario, in quanto quelle a statuto speciale godono normalmente di trasferimenti ben più consistenti.

Tra le altre regioni quella che mostra trasferimenti più consistenti risulta il Lazio (450,8 miliardi) e, con netto distacco, la Lombardia (163,1 miliardi). Di contro, gli importi più bassi si notano nel Molise (11,6 miliardi), in Abruzzo (15,4 miliardi), e in Umbria (17,3 miliardi). Si nota altresì che tutte le altre regioni non superano singolarmente la consistenza di trasferimenti, gli 85 miliardi.

Le particolari e complesse procedure che presiedono all'erogazione di risorse regionali a favore dei comuni - risorse che di norma non vengono trasferite nell'arco dell'anno a cadenza fissa - fanno si che questi, effettuati di volta in volta per far fronte alla realizzazione di specifici programmi concordati, dimostrino un tasso di realizzazione non elevato.

La riduzione verificatasi nel tasso di realizzazione (ridotto di 15 punti percentuali) e del tasso di smaltimento dei residui (ridotto di 13 punti), con valori rispettivi del 53,35% e del 46,71%, non hanno potuto che influenzare negativamente gli andamenti sia della cassa che dei residui totali.

Di conseguenza flettono marcatamente le riscossioni totali (-32,77%), che assommano a 2.484,6 miliardi, mentre i residui totali incrementano altrettanto marcatamente (+24,48%), attestandosi a 2.403,1 miliardi.

Entrate extra tributarie

Le entrate extra tributarie dei comuni (tit.III) mostrano nel 1996 un andamento in crescita, e confermano una tendenza che si protrae ormai da diversi esercizi, lasciando intuire la possibilità di un ancora maggiore apporto di risorse.

Nella competenza gli accertamenti migliorano (+6,17%) assommando a 10.705,8 miliardi e così pure migliorano le riscossioni (+6,67%), con 6.849 miliardi.

Si nota una conferma del livello insoddisfacente del tasso di realizzazione (63,97%) e così pure del tasso di smaltimento (39,87%) che portano ad una crescita dei residui totali (+6,63%).

La cassa, a sua volta, migliora l'andamento (+11,09%) con riscossioni che assommano a 9.968,9 miliardi.

a) Proventi dei servizi pubblici - cat. 1ª

Continuano a incrementarsi, nel 1996, le entrate comunali provenienti dai servizi pubblici che, con una incidenza del 60,7% sul gettito del titolo III, costituiscono la componente di maggior peso delle entrate extra tributarie.

Nella competenza si nota, infatti, un pressoché analogo aumento degli accertamenti (+6,01%) e delle riscossioni (+6,48%). In valori assoluti si attestano a 6.505,1 e a 4.475,2 miliardi.

Si tratta di un risultato apprezzabile che deve essere valutato anche alla luce dell'orientamento ormai prevalente nelle amministrazioni di svolgere parte dei servizi avvalendosi di aziende ed altri organismi dotati di propria contabilità.

Gli accertamenti registrano una forte crescita in Lombardia (1.270,3 miliardi) e in Emilia Romagna (941,3 miliardi) e, con valori inferiori nel Veneto e nel Lazio.

Percentualmente si segnalano i valori registrati a Genova (+24,17%) e a Roma (+20,12%) e la flessione di Torino.

Tanto il tasso di realizzazione quanto il tasso di smaltimento dei residui si attestano su livelli non elevati (68,79% e 48,64%).

L'insieme dei due risultati determina una lievitazione dei residui totali (+8,30%) che a fine esercizio assommano a 3.759,7 miliardi.

La cassa fa registrare un aumento del 7,52% pari a 6.113,9 miliardi.

b) Proventi dei beni comunali - cat. 2ª

Le entrate derivanti dai proventi dei beni sono in aumento e fanno registrare un apprezzabile incremento degli accertamenti (+16,36%) con 788,2 miliardi e delle riscossioni (+17,10%) con 463,4 miliardi. L'incidenza della categoria sul titolo III rimane comunque sempre molto modesta (7,36%).

L'andamento della gestione dei residui, pur migliorando nell'esercizio in esame, conferma un tasso di smaltimento molto basso (27,96%), che porta ad un incremento dei residui totali al 31.12.1996, la cui consistenza si attesta a 888,2 miliardi (+10,58%).

L'incremento della cassa (+19,41%) determina riscossioni totali pari a 682,1 miliardi.

c) Interessi su anticipazioni e crediti - cat.3ª

Anche i proventi della categoria non sono molto significativi ed incidono sul titolo III soltanto per il 7,52%.

Alla modesta crescita degli accertamenti (+3,38%) con 805,9 miliardi si contrappone quella ben più consistente delle riscossioni (+34,20%) con 173,2 miliardi.

Tanto il tasso di realizzazione (21,48%) che quello di smaltimento dei residui (35,51%) risultano particolarmente bassi.

Ovviamente, ciò si è ripercosso sui residui totali che, a fine esercizio, aumentano (+2,81%) con un valore assoluto di 1.694,1 miliardi. La consistenza del dato è da considerare troppo elevata soprattutto se raffrontata col gettito della categoria.

Trovano così conferma le difficoltà degli enti nella realizzazione degli accertamenti di competenza, e nel tradurre in riscossioni effettive i residui di precedenti esercizi, sulla cui esigibilità si nutrono fondati dubbi.

2.6 Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni

Prosegue, anche nel presente referto, l'impiego degli indicatori finanziari, già utilizzati allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione e mettere a disposizione dei comuni elementi idonei per il confronto dei loro risultati con gli andamenti generali.

Si tratta di quattro indicatori in grado di far conoscere gli indici di autonomia finanziaria, tributaria, di pressione tributaria, nonché della capacità di realizzazione delle entrate accertate. L'andamento esposto si riferisce al biennio 1995-1996.

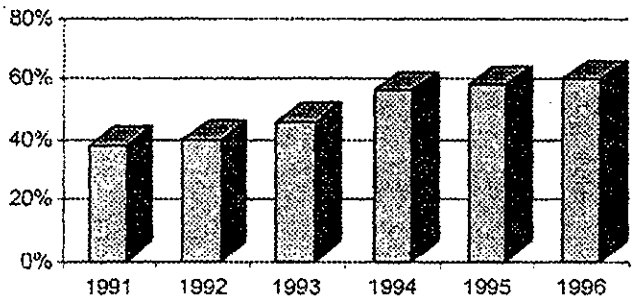
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
autonomia finanziaria	38%	40%	46%	56%	58%	60%
autonomia tributaria	21%	23%	30%	38%	39%	40%
pressione	258.000	298.000	415.000	526.000	549.000	579.000
realizzazione entrate proprie	65%	67%	61%	62%	62%	61%

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria

L'indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei comuni, attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e III) e le entrate correnti nel loro complesso.

Nel biennio in esame, l'indice medio di autonomia si incrementa 2 punti e raggiunge il valore del 59,49%. Il rilevato aumento, che conferma un trend in atto da alcuni esercizi, è da considerare apprezzabile, anche se di mezzo punto inferiore rispetto al biennio precedente.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

I livelli più spinti di autonomia si rilevano nelle classi demografiche 6ª (61,99%), 10ª (61,54%) e 5ª (61,26%), mentre le variazioni più vistose si notano nell'11ª (+6,52%) e nella 5ª (+4,11%).

Nell'11ª classe si evidenzia la conferma di Roma (66,55%) e i miglioramenti di Milano (66,40%), Genova (62,72%) e Torino (61,96%).

Di contro si rileva la flessione di Palermo (-4,19%) e il valore ancora non elevato di Napoli (38,87%) che pur aumenta del 2,91%.

b) Indicatore della autonomia tributaria

Passando all'esame del secondo rapporto, che è quello tra gli accertamenti del titolo I (entrate tributarie) e l'entrata corrente nel suo complesso, si registra un miglioramento dell'indice medio (40,44%) con un incremento di +1,29%.

Si tratta di un risultato che deriva da un tasso di crescita leggermente più elevato di quello del biennio precedente (0,68%).

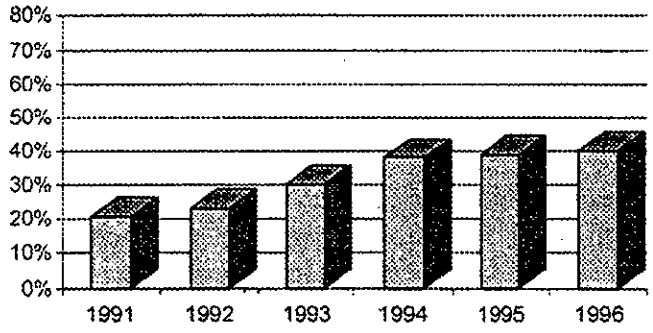
I valori espressi dalle classi demografiche tendono a livellarsi intorno al 40%. Si discostano da tale valore la 10ª(45,22%) e l'8ª con un più modesto 37,24%.

Anche in questo rapporto il risultato migliore appartiene a Roma (49,56%), seguita da Torino e Milano (43,14% e 41,85%), mentre trovano conferma i risultati non elevati di Palermo e Napoli (20,23% e 27,82%).

Rispetto al dato medio nazionale la maggiore crescita si nota nell'11ª classe (+4,87%) che registra, però, le flessioni di Torino e di Palermo (-3,55% e -0,49%).

Tra le regioni si evidenziano le flessioni della Val d'Aosta e la Basilicata (-10,04% e -0,40%).

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

c) Indicatore della pressione tributaria

Tale indicatore fornisce la misura di quanto gravino i tributi comunali, sempre in termini di accertamenti, su ciascun cittadino. L'indice medio nel 1996 si eleva del 5,44% con un aumento di oltre 2 punti, raggiungendo in valore assoluto l'importo di 578.618 lire pro capite.

Si tratta di una crescita superiore al tasso d'inflazione rilevato per il 1996 di circa un punto e mezzo.

Tra le aree geografiche l'incremento maggiore (+9,58%) lo si nota nel nord-est, mentre tutte le altre si posizionano intorno a crescite del 4%.

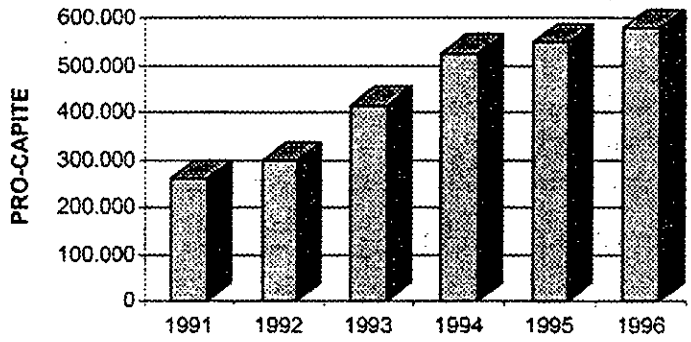
Per quanto riguarda le classi demografiche, il livello di crescita è compreso tra il 6,07% della 9ª e il 7,43% della 6ª.Si discosta dall'andamento esposto l'11ª classe (+2,02%). In valori assoluti il maggior carico pro capite si nota nella 10ª ed il meno elevato nella 5ª.

Tra le grandi città il primato spetta a Milano (973.030 lire pro capite), seguita da

Roma (910.792 lire), mentre il valore più modesto si riferisce a Palermo (308.360 lire). Anche nella 10ª classe si notano importi molto elevati, come a Firenze (952.376 lire) e a Bologna (942.968 lire).

La tendenza in crescita del dato in esame potrebbe attenuarsi o interrompersi nei prossimi esercizi, allorché taluni tributi perderanno tale natura e le relative entrate saranno imputate al titolo III. Ciò tuttavia non farà venir meno il carico sui contribuenti e pur variando il titolo di esazione potrebbe risultare più elevato.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

b) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine, con l'impiego degli indicatori finanziari, si conclude esaminando il rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza, relativi ai titoli I e III, che dà la misura della capacità degli enti a tradurre l'accertato in effettive riscossioni.

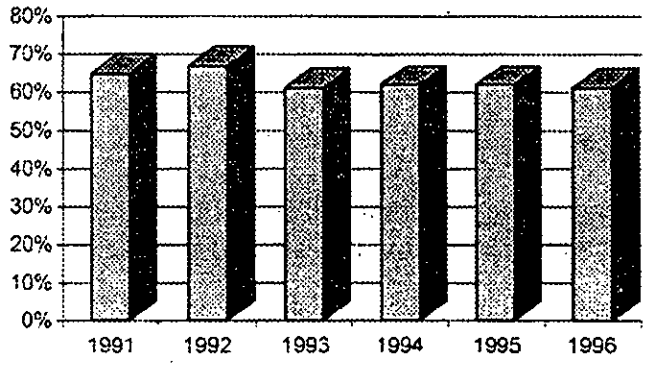
Il valore medio nazionale del rapporto si riduce di un punto (61%).

Il tasso di realizzazione più modesto si nota nell'11ª classe (58%), mentre nelle rimanenti classi oscilla tra il 60% della 8ª e il 67% della 10ª. Su base regionale si va dal 72% del Veneto e del Trentino Alto Adige, al 44% della Calabria e al 41% della Sardegna.

L'entità del tasso nel 1996 si riduce in tutte le classi, passando da -1,47% della 10ª a -3,22% dell'8ª. Tra le grandi città il valore più elevato lo raggiunge Torino (65%) ed il più basso Palermo (45%). Si segnala Bologna il cui tasso è il più elevato (71%).

Quanto esposto, evidenzia che le difficoltà degli enti nel concretizzare in gettito effettivo percentuali soddisfacenti di accertamenti sono in aumento. Al riguardo è comunque bene fare osservare che i tassi di realizzazione mostrano andamenti diversi a seconda del tipo di entrata. Emblematico al riguardo il caso dell'ICI la cui seconda rata non va ad incidere sull'esercizio di competenza.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

2.7 Comunità montane

Anche l'esame della gestione finanziaria delle comunità montane[138] viene preceduto dall'esposizione dei dati globali dei primi due titoli dell'entrata registrati nell'esercizio 1996.

Importi in milioni di lire

Accertamenti conto competenza

	1995	1996	Var.%
tit. I proventi beni	165.114	197.565	19,65
tit. II trasferimenti	649.034	697.205	7,42
totali	814.148	894.770	9,90

Riscossioni conto competenza

	1995	1996	Var.%
tit. I proventi beni	96.409	120.580	25,07
tit. II trasferimenti	476.278	537.376	12,82
totali	572.687	657.956	14,88

Riscossioni totali

	1995	1996	Var.%
tit. I proventi beni	148.599	187.596	26,24
tit. II trasferimenti	634.517	715.016	12,68
totali	783.116	902.612	15,25

Come può notarsi, sia gli accertamenti sia le riscossioni aumentano, le prime del 9,90% (oltre il doppio del precedente esercizio), le seconde del 14,88% (oltre il triplo) e così pure la cassa che passa dal 3,36% al 15,25%.

[138] L'ndagine si riferisce a 301 comunità montane su 345.

Anche nel biennio 1995 – 1996, al pari del precedente, si registra un aumento più marcato dei proventi dei beni e servizi.

Il titolo I evidenzia, nella competenza, incrementi negli accertamenti (+19,65%) e nelle riscossioni (+25,07%), con valori assoluti di 197,6 e 120,6 miliardi.

Anche la cassa manifesta un analogo andamento, con un sensibile aumento delle riscossioni totali (+26,24%).

Il titolo II, seppur con valori molto inferiori, mostra anche esso un andamento in crescita sia nella competenza, con accertamenti e riscossioni a +7,42% ed a +12,82%, sia nella cassa (+12,68%).

Nei due titoli, si sottolinea il miglioramento di entrambi i tassi (realizzazione e smaltimento); il primo con un incremento di 3 punti (73,53%) e il secondo con 10 punti (62,07%).

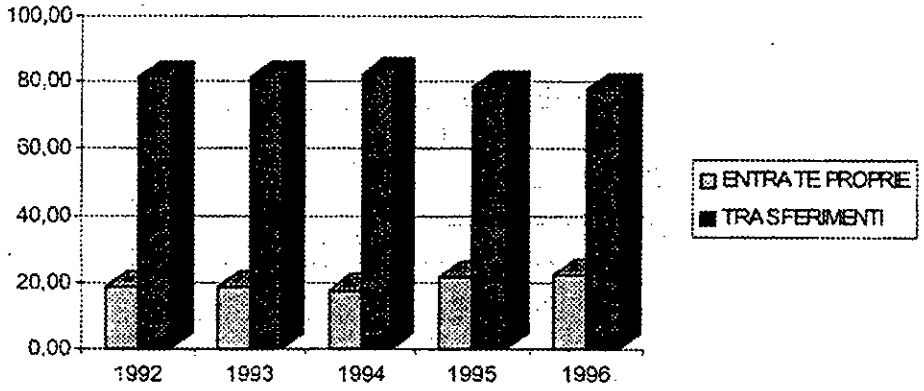
Si passa ora ad esaminare il rapporto di composizione delle entrate correnti delle comunità montane, sulla base dei dati di seguito indicati :

Accertamenti conto competenza

	1992	1993	1994	1995	1996
tit. I	18,58	18,67	17,69	20,28	22,08
tit. II	81,42	81,33	82,31	79,72	77,92
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Dai dati del quinquennio si evidenzia una tendenza alla crescita delle entrate proprie, ad eccezione del 1994, e un andamento in diminuzione dei trasferimenti.

Andamento delle entrate proprie e dei trasferimenti nel quinquennio



Il grafico esposto mette maggiormente in risalto il persistente assetto delle entrate correnti degli enti montani nelle sue componenti, che si caratterizzano per la limitata disponibilità di risorse proprie e la quasi assoluta prevalenza di trasferimenti

Proventi dei beni e servizi

La gestione dei beni e dei servizi degli enti (tit.I) registra nella competenza una notevole crescita degli accertamenti, con 197,6 miliardi (+19,65) e delle riscossioni, con 120,6 miliardi (+ 25,07).

I residui totali frenano la loro crescita, con una diminuzione di circa 20 punti percentuali, a seguito del miglioramento del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui.

Molto vivace l'andamento della cassa con riscossioni che ammontano a 187,6 miliardi.

Trasferimenti

L'esame del titolo II, che riguarda le entrate più significative degli enti montani evidenzia nel 1996 una crescita maggiore sia della competenza sia della cassa.

La prima passa infatti dallo 0,19% al 7,42%, la seconda dallo 0,44% al 12,68%.

Tale risultato non ha tuttavia impedito un miglioramento dell'incidenza delle entrate proprie degli enti montani nel rapporto di composizione delle entrate correnti.

Gli accertamenti passano da 649 a 697,2 miliardi e le riscossioni da 476,3 a 537,4 miliardi, con un tasso di realizzazione del 77,1% (+3,69).

Il contemporaneo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui col 59,67%, (+9,99%) determina una flessione dei residui totali da riportare al 31.12.96 (-15,94%) che passano da 333 a 279,9 miliardi.

La cassa cresce (+12,68%) con valori che si attestano da 634,5 a 715 miliardi.

a)Trasferimenti correnti dello Stato - cat. 1ª

I trasferimenti dallo Stato a favore delle comunità montane, contrariamente a quel che avviene nelle altre due categorie di enti, risultano di consistenza inferiore rispetto alle risorse trasferite dalle regioni.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza crescono, nel biennio, marginalmente (+1,16% e + 0,88%), con valori assoluti che passano da 226,3 a 228,9 miliardi e da 212 a 213,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione si conferma a livelli elevati (93,42%) e anche il tasso di smaltimento, seppur in crescita di cinque punti, si attesta su di un valore molto inferiore (58,80%).

Ad una flessione soddisfacente dei residui totali al 31.12.1996 (-10,33%) che si attestano sui 28,5 miliardi, si contrappone un andamento in crescita, di entità minima, delle riscossioni totali (+0,42%), con 233 miliardi.

b)Trasferimenti correnti dalle regioni -cat.2ª

L'apporto dei trasferimenti correnti di provenienza regionale a favore delle comunità montane supera, nell'incidenza sul titolo II, quello di provenienza statale.

Gli accertamenti e le riscossioni (competenza) lievitano rispettivamente da 293,1 a 314,5 miliardi (+7,30%) e da 180,8 a 224,8 miliardi (+24,30%),con un tasso di realizzazione (71,47%) che migliora di quasi 10 punti.

Poiché anche l'andamento della gestione dei residui è di segno positivo, con un miglioramento del tasso di smaltimento di oltre 13 punti (+62,31), ne consegue una consistente flessione dei residui totali, da riportare all'esercizio successivo, che assommano a 155,6 miliardi (-26,73%).

La cassa, al pari della competenza, mostra un marcato andamento in crescita (+20,8%) passando da 276,2 a 333,6 miliardi.

Nel 1996, nonostante il carattere particolare dei trasferimenti regionali che sono erogati di norma su stati d'avanzamento per la realizzazione di specifici programmi, non si è manifestata la tendenza all'accumulo dei residui attivi, dimostrando gli enti montani una maggiore efficienza nelle procedure di attuazione dei programmi che beneficiano di tali contributi.

2.8 Imposta comunale sugli immobili

2.8.1 Profili normativi

Come risulta dall'esposizione relativa alle entrate correnti dei comuni, il gettito dell'ICI è andato ad assumere un ruolo di notevole consistenza nell'ambito dell'autonomia finanziaria di tali enti.

Le entrate derivanti dall'imposta in esame hanno superato nel 1996 il 20% delle entrate correnti e contribuiscono a compensare la tendenza in flessione delle risorse trasferite, che a loro volta si attestano in tale anno sul 40%.

Tali considerazioni danno la misura del valore che assume per le amministrazioni l'attività di acquisizione di risorse - quali la riscossione delle imposte in genere e dell'ICI in particolare - che richiede un crescente grado di efficienza da parte degli uffici preposti, che dovrebbe riguardare in primo luogo la fase dell'accertamento.

Difatti, l'entità del gettito deriva in misura non irrilevante dall'attività svolta dagli uffici per recuperare imponibili non denunciati.

Già nella relazione dello scorso anno si era rilevato che in molti casi gli enti hanno incontrato difficoltà nello svolgimento di tali azioni anche a causa della non ottimale efficienza del sistema catastale, la cui funzionalità costituisce essenziale presupposto per il corretto svolgimento della fase di accertamento. Tale fase a sua volta rappresenta la base su cui poggia tutta la struttura dell'imposta e che ne condiziona la gestione, ponendo in luce alcune delle più appariscenti disfunzioni.

La revisione del sistema catastale dovrebbe, inoltre, darsi carico di ovviare a rilevate disomogeneità di valutazione degli immobili e soprattutto di fornire un supporto a disposizione degli uffici tributari per eliminare sacche di evasione che appaiono tuttora diffuse.

L'aumento di gettito che ne potrebbe derivare consentirebbe ai comuni di disporre di maggiori risorse proprie, non assoggettate ai vincoli di destinazione che talora caratterizzano le risorse trasferite.

Oltre a ciò, l'innovazione dell'affidamento della gestione del catasto agli stessi comuni dovrebbe sortire effetti positivi per una migliore conoscenza delle problematiche connesse al territorio.

Dal punto di vista delle innovazioni normative degli ultimi anni, si è assistito ad un evoluzione complessiva del sistema di fiscalità locale non disgiunta da una riconsiderazione delle stesse funzioni degli enti.

Nell'ambito di tali riforme, viene di fatto riconsiderata anche la gestione dell'ICI.

Il decentramento amministrativo, la revisione delle rendite catastali, il riordino della finanza locale e la lotta all'evasione rappresentano fondamentali direttrici del nuovo sistema.

Nell'ambito del decentramento delle funzioni, in attivazione della delega contenuta

nella legge n. 59 del 15.3.1997, va segnalata la devoluzione ai comuni di compiti inerenti alla gestione del catasto.

Infatti, con il D.lgs. 31.3.1998 n. 112 sono state attribuite ai comuni competenze sulla gestione e conservazione del catasto e dei registri immobiliari.

Il decreto ha disposto il decentramento di tali competenze, conservando però all'amministrazione centrale le funzioni d'impulso, indirizzo, controllo e governo, per un coordinamento operativo che consenta l'utilizzo dei dati a tutte le pubbliche amministrazioni. La gestione del nuovo catasto sarà difatti svolta da un organismo tecnico con la partecipazione delle amministrazioni statali e dei comuni.

Un altro aspetto innovativo che qui rileva è rappresentato dalle determinazioni assunte a livello ministeriale in materia di revisione ed aggiornamento delle procedure catastali.

Si tratta del D. M. del 2.2.1998 n. 28, che reca il regolamento per la revisione del catasto, volto alla eliminazione delle attuali incoerenze presenti nel sistema tecnico-estimale, che a volte si è dimostrato non in grado di esprimere il valore effettivo dei beni, con conseguenti effetti pregiudizievoli sul prelievo.

Gli strumenti previsti consistono da un lato nella individuazione da parte dei comuni di microzone, ossia di aree in cui gli immobili hanno un valore omogeneo e dove sussistono caratteristiche simili dal punto di vista urbanistico e socio-ambientale, e dall'altro lato nella revisione degli estimi secondo il principio che le unità saranno classificate sulla base delle superfici.

L'imposta sarà quindi calcolata su una diversa base di valutazione che determinerà effetti sulla formazione del gettito. Ciò avverrà a seguito di un complesso processo di rideterminazione delle rendite in base ai nuovi criteri che ne consentirà l'applicazione dal 1° gennaio del 2000[139].

Il decreto in esame conferisce ai funzionari degli uffici del territorio la facoltà di accedere alle proprietà per svolgere le operazioni di formazione e conservazione del catasto dei fabbricati.

Venendo più specificamente alle variazioni normative in materia di ICI, vanno ricordate le rilevanti modificazioni introdotte dal D. lgs. n. 446 del 1997, sul riordino del sistema di fiscalità locale.

Tra queste, l'eliminazione dell'obbligo di presentare denunce di variazione e la facoltà di elevare la detrazione per l'abitazione principale al di sopra del tetto massimo delle 500.000 lire (art. 58 comma 3) sino alla concorrenza della base imponibile.

Si ricorda ancora, tra l'altro, la limitazione della concessione delle agevolazioni relative ai terreni agricoli solo a coltivatori diretti iscritti all'assicurazione, l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle deliberazioni di modificazione delle aliquote, la previsione della fissazione di valori per le aree fabbricabili oltre i quali non effettuare l'accertamento, la riduzione sino al 50% per i fabbricati non utilizzabili ed inagibili, l'eliminazione dei controlli formali sulle liquidazioni e l'assegnazione del termine di cinque anni per le operazioni di controllo, accertamento o accertamento in rettifica.

La normativa in esame, inoltre, amplia notevolmente la potestà regolamentare degli enti, specie con riferimento ai procedimenti di accertamento che dovrebbero seguire il

[139] La riforma degli estimi riguarderà oltre 40 milioni di unità immobiliari.

criterio dei controlli sostanziali eliminando quelli formali ed all'autonomo potenziamento delle attività di controllo mediante collegamenti tra banche di dati.

In tal modo, si è inteso anche fornire strumenti che gli enti possono calibrare secondo le loro esigenze per fronteggiare più incisivamente il fenomeno dell'evasione, che in alcune aree appare ancora non irrilevante.

Relativamente alle procedure, va riportato che con decreto del Ministro delle finanze si è previsto che i dati relativi ai versamenti degli anni 1996 e 1997 devono essere trasmessi direttamente dai concessionari ai comuni destinatari dei versamenti.

Viene così semplificata la precedente procedura, che prevedeva un passaggio dei dati dai concessionari al Ministero delle finanze e da questi agli enti tramite il consorzio ANCI-CNC.

Si instaura così un rapporto diretto concessionario- comune funzionale per una gestione dell'imposta operata direttamente dai comuni, secondo quanto in più occasioni auspicato da tali enti.

Va segnalato che la nuova procedura non interrompe il flusso dei dati verso il Ministero delle Finanze ed il consorzio.

Tutto ciò lascia intravedere la minore rilevanza che verrà ad assumere l'anagrafe dei contribuenti ICI gestita dal consorzio, tanto che molti comuni avevano già messo in cantiere realizzazioni informatiche per gestire autonomamente la banca dati dei contribuenti.

Sempre in materia di collegamento tra le banche di dati, si segnalano gli effetti che dovranno scaturire dall'attuazione delle norme poste dall'art. 3, commi da 153 a 156, del provvedimento collegato alla finanziaria del 1997 (Legge n. 662 del 1996), relativamente all'istituzione di un sistema di collegamento informatico tra l'amministrazione centrale e gli enti locali in vista della creazione di un'unica banca centrale in grado di fornire informazioni in tempo reale.

Altro fronte nel quale sono state introdotte innovazioni è quello dell'aggiornamento del censimento degli immobili nel quale si erano rilevati ritardi.

Difatti la L. 27.12.1997 n. 449 (collegato alla finanziaria 1998) ha previsto uno stanziamento per realizzare un piano straordinario di recupero.

Un'altra novità nella disciplina dell'ICI è stata inoltre introdotta dalla stessa legge n. 449 del 1997; si tratta della possibilità per i comuni di fissare aliquote agevolate dell'imposta anche inferiori al 4 per mille a favore dei proprietari che eseguano interventi volti al recupero di unità immobiliari inagibili.

Va, infine, ricordato che la L. 29.11.1987 n.410 (art. 6-ter) ha prorogato al 31.12.1998 i termini per la notifica degli avvisi di liquidazione relativi agli anni 1994 e 1995; ciò conferma che il sistema per provvedere a tali adempimenti si è dimostrato complesso e che i comuni hanno trovato difficoltà a rispettarne le cadenze temporali.

Con decreto interministeriale del 24 febbraio 1998, sono stati prorogati anche i termini per la trasmissione dei dati delle riscossioni dell'ICI dovuta per l'anno 1996 e 1997 ai sensi dell'art. 10 comma 2 del D.lgs. n. 504 del 1992.

Venendo alla disciplina specifica relativa all'esercizio 1996 oggetto dell'analisi che segue, va ricordato che questa ha comportato l'ampliamento del margine di manovra dei comuni nella disciplina dell'imposta consentendo di differenziare le aliquote e di concedere ulteriori agevolazioni.

Infatti, è data, facoltà agli enti di elevare l'aliquota massima sino al 7 per mille, e di differenziare inoltre le aliquote per le seconde case, gli immobili non adibiti ad abitazione e gli appartamenti non locati.

Viene prevista la facoltà di elevare la detrazione per la prima casa da 200 a 500 mila lire, oppure di abbattere l'imposta del 50%, sempre però rispettando l'equilibrio di bilancio. Altre agevolazioni vengono concesse in favore delle persone anziane o disabili che risiedono in istituti di ricovero.

Le novità del 1996 apparivano piuttosto significative rispetto a quelle degli esercizi precedenti ed erano nel segno di ampliare la facoltà di gestione dell'imposta degli enti locali, direttrice questa che ha visto più pregnanti realizzazioni nelle successive norme di riforma.

Analisi finanziaria

Nel valutare i risultati conseguiti dall'imposta comunale sugli immobili, relativi al biennio 1995-1996, è necessario considerare che il gettito dell'imposta non è distribuito omogeneamente nel territorio. Ciò deriva, in primo luogo, dalla diversa consistenza del patrimonio immobiliare e quindi dalle molteplici variabili rimesse alla determinazione degli enti nella determinazione della imposta quali l'aliquota da applicare e le detrazioni.

Le analisi che seguiranno cercheranno di evidenziare se le differenze di gettito nelle diverse aree del Paese siano esclusivamente la conseguenza dei minori valori e dell'applicazione della disciplina discrezionalmente stabilita dagli enti o possano in parte derivare da un non puntuale adeguamento all'obbligo tributario.

Dall'analisi finanziaria relativa ai comuni oggetto delle rilevazioni[140], si evidenziano per il biennio i dati esposti nel seguente prospetto:

(dati in milioni di lire)

	1995	1996	var. %
Accertam. competenza	11.252.660	11.757.759	+4,48
Riscoss. competenza	5.817.053	6.104.369	+4,93
Residui da competenza	5.435.607	5.653.390	+4,00
Accertam. residui	5.317.133	5.536.908	+4,13
Riscossioni residui	5.249.371	5.416.991	+3,19
Residui da residui	67.762.	119.917	+76,96
Residui totali	5.503.369	5.773.307	+4,90
Riscossioni totali	11.066.424	11.521.360	+4,11

Nel complesso, si rileva che gli accertamenti nel 1996 fanno registrare un incremento del 4,48% e raggiungono l'importo di 11.757,8 miliardi. Analogo risulta l'andamento delle riscossioni in conto competenza che fanno registrare un incremento del 4,93% assommando a 6.104,4 miliardi, con un tasso di realizzazione sostanzialmente stabile (51,9% rispetto al 51,7% dell'esercizio 1995).

Si rileva che tali valori, che potrebbero apparire sintomo di disfunzioni nella gestione del tributo, sono quasi interamente da ascrivere al sistema di rateizzazione

[140] Si tratta di 1346 amministrazioni comunali.

dell'imposta che prevede una seconda rata con scadenza al termine dell'esercizio destinata ad essere riscossa nel conto residui.

L'incidenza del gettito ICI sulle entrate tributarie non si discosta dal valore del 1995 e raggiunge il 51,7%.

Prosegue la crescita degli accertamenti, che fa registrare un tasso superiore a quello del 1995 (2,9%) e si eleva oltre il tasso d'inflazione del 1996.

Tale crescita assume toni più elevati nell'area nord est (11,2%) e, per quanto riguarda le regioni, in Basilicata (18,3%) in Emilia Romagna (15,7%) ed in Friuli Venezia Giulia (12,2%). Flessioni, invece, si verificano in Abruzzo (-1,9%) ed in Molise (-0,6%).

Si nota, relativamente al risultato di cassa, un notevole rallentamento della crescita (da 23,4% del 1995 a 4,11% del 1996), con riscossioni totali che si attestano a 11.521,4 miliardi; peraltro, gli aumenti relativi all'esercizio in esame non si discostano sostanzialmente dai valori della competenza (+4,48%).

I valori attuali, tuttavia, dimostrano un andamento consono ai dati della competenza, notandosi uno scarto di circa un punto solo tra accertamenti e riscossioni in conto residui.

Venendo ai residui, il cui tasso di smaltimento, pur rimanendo su valori molto elevati perde un punto rispetto al 1995 (attestandosi nel 1996 al 97,8%), si nota che quelli provenienti dalla gestione dei residui sono più che raddoppiati rispetto al 1995, assommando a 119,9 miliardi (+79,6 %).

Tale andamento si riflette ovviamente sui residui totali da riportare all'esercizio successivo che aumentano del 4,9% e sono pari a 5.773,3 miliardi.

Il dato della gestione dei residui mostra andamenti non soddisfacenti, specie per quelli risalenti ad esercizi pregressi. Va notato, tuttavia, che il fenomeno relativo a tali residui, che fanno intravedere qualche difficoltà di realizzazione, riguarda importi di scarsa significatività se rapportati ai dati della gestione dei tributi.

Le analisi sull'imposta proseguono su un più limitato numero di comuni[141], con l'utilizzo di ulteriori elementi utili per la verifica di fenomenologie legate alla gestione di natura non esclusivamente contabile, che consentono puntuali considerazioni nell'arco del triennio .

Nel valutare l'andamento dell'imposta con riferimento al territorio, può essere utile tener conto anche del rapporto abitante per immobile, dal quale possono trarsi elementi induttivi sulla consistenza del patrimonio abitativo. Tale rapporto nella media nazionale (calcolata sugli enti superiori) è di 2,19%, mentre in alcune regioni si rileva una maggiore tensione abitativa con 2,72 abitanti per immobile in Campania, 2,47 in Calabria e 2,46 nel Molise. Al contrario, l'indice di minore affollamento si rinviene in Liguria (1,81) ed in Piemonte (1,95).

[141] Si tratta di 1130 comuni, per i quali si dispongono dati relativi al triennio 1994-1996.

L'esame dei fenomeni salienti relativi al gettito dell'imposta, che sostanzialmente sono desumibili dal dato degli accertamenti in conto competenza, può essere avviato sulla base dei dati relativi alle grandi città contenuti nel prospetto che segue:

I.C.I. 1994 – 1995 - 1996

Incidenza percentuale sul gettito nazionale degli enti della 10ª ed 11ª classe demografica

Regione	Ente	PR	Cl	1994 rapporto di composizione sul totale nazionale	1995 rapporto di composizione sul totale nazionale	1996 rapporto di composizione sul totale nazionale
Piemonte	Torino	TO	11	4,46%	4,37%	4,24%
Lombardia	Milano	MI	11	6,97%	6,80%	6,52%
Liguria	Genova	GE	11	3,08%	2,92%	2,80%
Veneto	Venezia	VE	10	1,27%	1,15%	1,10%
Veneto	Verona	VR	10	1,07%	1,05%	1,03%
Emilia Romagna	Bologna	BO	10	1,78%	1,74%	2,15%
Toscana	Firenze	FI	10	1,82%	2,08%	1,91%
Lazio	Roma	RM	11	14,01%	13,65%	13,11%
Campania	Napoli	NA	11	2,71%	2,62%	2,48%
Puglia	Bari	BA	10	1,17%	1,10%	0,98%
Sicilia	Catania	CT	10	0,84%	0,83%	0,78%
Sicilia	Palermo	PA	11	0,92%	0,90%	0,87%
Totale				40,10%	39,20%	37,96%

Per quanto concerne l'analisi per classi demografiche, si riportano i seguenti dati:

Rapporto di composizione dell'accertamento in conto competenza dell'I.C.I. sul totale nazionale, suddiviso per classi demografiche di popolazione

classi demografiche	1994 rapporto di composizione sul totale nazionale	1995 rapporto di composizione sul totale nazionale	1996 rapporto di composizione sul totale nazionale
05	4,08%	4,18%	4,27%
06	14,14%	14,40%	14,62%
07	22,90%	23,17%	23,41%
08	6,90%	6,93%	7,17%
09	11,88%	12,12%	12,57%
10	7,95%	7,95%	7,95%
11	32,15%	31,25%	30,01%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

L'incidenza percentuale sul gettito complessivo dell'imposta si presenta nella maggior parte delle classi demografiche in moderata crescita; è stabile per la 10ª classe (ferma al 7,95 % del gettito totale); diminuisce per l'11ª classe, che tuttavia continua ad avere la maggiore incidenza.

Ciò dimostra che il gettito più consistente è tuttora di appannaggio delle grandi

città, anche se i comuni di minori dimensioni guadagnano terreno.

Tra le città della 10ª e dell'11ª classe, l'unica in crescita nel rapporto in esame è Bologna, che dall'1,78% del 1994 passa al 2,15% del 1996. Il valore più elevato appartiene ancora a Roma che raggiunge il 13,11% del gettito totale, seguita da Milano (6,52%) e da Torino (4,24%).

La tendenza ad un costante incremento, con tassi di crescita non particolarmente elevati, rilevata nel triennio per gli accertamenti dell'imposta, ben si conforma al sistema delle variabili in gioco che non hanno visto negli ultimi esercizi in esame l'intervento di modificazioni di particolare rilievo.

Peraltro, gli stessi indirizzi di politica finanziaria non erano nel segno dell'inasprimento della pressione fiscale, ma semmai puntavano alla razionalizzazione del sistema ed al recupero di imponibili.

Nella ricerca dei fattori che hanno prodotto la crescita del gettito per il 1996, un ruolo di primario rilievo deve essere attribuito alla manovra dell'aliquota. Al riguardo, è da ricordare che nel 1996 è stata attribuita ai comuni, per la prima volta, la facoltà di differenziare le aliquote tra la abitazioni principali e le altre. Tale facoltà è stata utilizzata piuttosto diffusamente dagli enti (vi hanno fatto ricorso 258 enti pari al 22,83% di quelli esaminati), e si è quindi assistito nel 1996 ad una notevole modifica del quadro delle aliquote in vigore.

Il primo elemento di turbolenza che ha caratterizzato tale esercizio è quindi costituito dalle variazioni di aliquota (in aumento e in diminuzione), che sono state disposte da 381 enti sui 1130 comuni esaminati (pari al 33,71 %).

Per stabilire quale sia stato il segno prevalente di tali variazioni, bisogna tener conto del fatto che nell'esercizio in esame si passa dall'aliquota unica a quella diversificata, per cui si potrebbe verificare che lo stesso ente rispetto all'esercizio precedente ribassi l'aliquota per la prima casa ed aumenti quella delle altre abitazioni.

Nel complesso, si rileva che solo 33 enti, tra quelli che hanno differenziato l'aliquota, hanno diminuito quella di base e 5 tra questi hanno ridotto anche quella sulle abitazioni principali. Tale comportamento, che appare di limitata estensione e si verifica maggiormente nelle regioni centro meridionali, produce ovviamente, a parità delle altre condizioni, una perdita di gettito.

In prevalenza, è stata diminuita l'aliquota dell'abitazione principale, ed è stata stabilita una più elevata per le altre abitazioni. Ciò è avvenuto in 219 casi e costituisce un sistema rivolto a compensare in termini di gettito le agevolazioni per le prime abitazioni.

Altri comuni hanno tenuto ferma l'aliquota del 1995 per le prime case ed aumentato quella per le altre abitazioni, dando luogo in tal modo ad incrementi di gettito.

Infine, risultano aumenti di entrambe le aliquote rispetto a quella del 1995; tale situazione estrema riguarda gli enti, che hanno incombenti necessità di bilancio, peraltro in numero limitato.

Dal complesso delle determinazioni assunte per quanto concerne l'aliquota, dovrebbero trarsi le spiegazioni dell'incremento del gettito per il 1996. Tuttavia, pur non potendosi ricostruire esattamente gli effetti di tali modificazioni, che come si è visto sono di diverso segno e tipologia, è possibile ipotizzare che la manovra dell'aliquota non sia stata l'unica ragione dell'incremento del gettito.

Al riguardo, per considerarne l'entità, può porsi l'esempio dell'aumento di un punto

dell'aliquota da quella minima del 4 per mille, che corrisponde in termini percentuali al 25% di incremento se applicato a tutta la base imponibile.

Per valutare l'entità complessiva delle variazioni di aliquota, si è calcolata per gli enti esaminati la media per esercizio, tenendo conto, ove presenti, anche delle aliquote differenziate.

Nel 1996, l'aliquota media si attesta al 5,30 per mille contro il 5,10 dell'esercizio precedente ed aumenta in termini percentuali di 3,92 punti: La variazione nel triennio 1994-1996 è stata, invece, di 5,58 punti percentuali.

Ovviamente tali incrementi non possono essere immediatamente riferiti al gettito in quanto, come si è detto, questo è influenzato anche da altri fattori ed inoltre la diversificazione dell'aliquota fa perdere di precisione alla media così calcolata, potendo avere conseguenze molto diverse a seconda della composizione del patrimonio abitativo.

Passando all'esame delle aliquote medie, si notano diffusi incrementi nelle regioni e si distinguono nel triennio soprattutto la Toscana (che passa dal 5,01 del 1994 al 5,62 del 1996), l'Emilia Romagna (dal 4,96 al 5,45), l'Umbria (dal 5,61 al 5,72). Sempre in crescita, ma con valori più bassi, risultano la Sicilia ed il Friuli Venezia Giulia.

Le aliquote meno elevate tra le città appartenenti alla 10ª ed 11ª classe si osservano a Palermo (dal 5,00 al 5,10 per mille) e a Bari (4,50 per mille).

L'aliquota ha subito riduzioni di diversa entità a favore della prima casa in 219 comuni.

Un altro elemento che può comportare modificazioni al quadro di applicazione dell'imposta è quello della concessione di ulteriori detrazioni affidate alla discrezionalità dell'ente, per favorire determinate categorie di contribuenti con conseguente diminuzione del gettito: sono state accordate da 207 enti localizzati per lo più nelle regioni settentrionali e centrali.

L'analisi sul triennio prosegue esaminando una serie di rapporti elaborati ponendo a confronto i dati sugli accertamenti (che complessivamente negli enti esaminati raggiungono nel 1996 11.010,6 miliardi) con altri elementi relativi ad altri dati significativi della gestione dell'imposta.

Il primo rapporto, costituito dall'incidenza pro-capite dell'imposta, presenta nel 1996 una media di 301.750 lire con un aumento di quasi 13.000 per abitante, ed evidenzia valori non omogenei nel territorio.

Tra le regioni, le incidenze più alte si riscontrano in Liguria (460.300), nel Lazio (435.700) ed in Emilia Romagna (416:500); i risultati più bassi riguardano la Calabria (129.600) e la Sicilia (147.200).

Il secondo rapporto, che si riferisce all'incidenza dell'ICI sulle abitazioni, è più idoneo ad esprimere valutazioni sulla base imponibile e si attesta nella media nazionale a 662.000 nel 1996, con un aumento di 27.400 lire per immobile.

Il valore più alto in campo regionale spetta in questo caso al Lazio con 966.000 lire, seguito dall'Emilia Romagna con 885.500 lire e dalla Toscana con 861.300 lire, mentre la Sicilia, la Calabria e la Puglia si attestano sulle punte opposte della graduatoria, rispettivamente con 299.500, 320.600 e 374.400 lire per immobile.

Un esame particolare viene dedicato come nella precedente relazione ai comuni con gettito pro-capite superiore alle 350.000 lire vocati all'attività turistica, nei quali la facoltà di differenziare l'aliquota ha fornito maggiori opportunità in termini di gettito per la

presenza di una percentuale elevata di altre abitazioni.

La situazione che si determina consente di eludere il principio della responsabilità nelle imposizioni, in quanto in molti casi si vengono ad incidere soggetti non residenti che quindi non fanno parte del corpo elettorale del comune.

L'incidenza media nell'ICI in rapporto agli abitanti varia nel triennio fino a raggiungere le 540 mila lire (in precedenza 500 e 516 mila lire). Nei comuni i valori più elevati del 1996, superiori alle 900 mila lire, si notano a Forte dei Marmi (1.054 mila lire), ad Ardea (949 mila lire), a S. Margherita Ligure (919 mila lire) e ad Arzachena (922 mila lire). Al di sotto delle 400 mila lire si posizionano Sestri Levante, Ventimiglia, Albissola, Abano Terme, Salsomaggiore ed Alghero.

Passando ad altro rapporto, quello relativo all'incidenza dell'ICI per abitazione, si rileva nel 1996 un valore medio di 751 mila lire, con una crescita di 33 mila lire. Nei due anni precedenti i valori risultano di 695 e 718 mila lire.

I comuni con l'indice più elevato, oltre il milione, risultano: Vado Ligure, Arenzano, Recco, S. Margherita Ligure, Abano, Montegrotto Terme, Portoferraio, Forte dei Marmi (1.519.000 lire) e Sorrento; presentano valori più bassi di 500 mila lire Caorle, Comacchio, Lipari ed Alghero.

Le località turistiche in genere, fatte rare eccezioni, applicano aliquote base non molto elevate, mentre concedono riduzioni di aliquota ed ulteriori detrazioni per la prima abitazione.

Se a tutto ciò si aggiunge l'alto valore che in genere contraddistingue il patrimonio immobiliare di quei centri, trovano spiegazione gli alti livelli dei dati esposti.

Va notato, per quanto riguarda la Liguria, che tale regione è quella che detiene l'indice di minor affollamento di abitanti per abitazione. In tale regione, che ha una estesa attività turistica e presenta una consistenza molto elevata di seconde case, le abitazioni risultano 841.920, il numero di famiglie è pari a 289.865 e la consistenza media di abitanti per appartamento è pari ad 1,39.

Nella distribuzione dei valori tra le località, i più bassi si riscontrano ancora a Comacchio (0,59), ad Abano Terme (0,79), ad Ardea (0,82) e ad Arzachena (0,84).

Valori così modesti trovano una spiegazione nel fatto che al numero della popolazione residente fa riscontro una consistenza di abitazioni notevolmente superiore, occupate solo nella stagione turistica.

Per i comuni del campione in esame, nel triennio 1994 – 1996, gli accertamenti in conto competenza mostrano una variazione di +1,33%, che aumenta a +4,59% tra il 1995 e il 1996, con valori assoluti che assommano a 421, 434 e 454 miliardi.

Tornando agli andamenti complessivi rilevati per le entrate derivanti dall'imposta comunale sugli immobili, si osserva che la tendenza ad un costante incremento, anche se con tassi di crescita non particolarmente elevati, rappresenta una costante degli ultimi anni.

Come si è visto nel 1996, si assiste ad un'intensificazione della crescita anche se questa rimane, comunque, non eclatante. Ciò è una naturale conseguenza del sistema delle variabili in gioco, che non hanno subito nel triennio modificazioni di particolare rilievo, e degli indirizzi di politica finanziaria, che non prevedevano l'inasprimento della pressione fiscale.

Per approfondire adeguatamente i fenomeni sottostanti a tali andamenti, vengono svolte analisi su campioni più ristretti di enti.

2.8.2 Analisi speciale

Anche per il 1996 vengono svolti approfondimenti per verificare sul campo le ragioni che hanno prodotto determinati fenomeni nella gestione dell'imposta.

Per tale esercizio si è inteso estendere il campo d'indagine a due fenomeni: il primo è costituito dagli incrementi elevati di gettito ed il secondo dalla sua scarsa consistenza in relazione alle caratteristiche dell'ente ed alle altre fonti di entrata corrente.

Nel primo campione di enti, costruito tenendo conto della crescita molto elevata degli accertamenti in conto competenza per il biennio 1995-1996, sono stati presi in esame 25 comuni[142] distribuiti nel territorio con tassi di crescita intorno al 30%. Un aumento di tale entità, come si è visto, è superiore a quello prodotto dall'aumento di un punto dell'aliquota applicato uniformemente alla base imponibile.

Attraverso l'analisi dei dati forniti, in ordine ad una serie di aspetti inerenti alla gestione della imposta, si è cercato di stabilire quali fattori, oltre a quello dell'aumento dell'aliquota, avessero concorso nel determinare il risultato conseguito.

Le notizie richieste attraverso un questionario riguardano l'attività dell'ufficio tributi ed il livello di automazione nella gestione dell'imposta; vengono richiesti dati sulla base imponibile, sulle aliquote e detrazioni e, quindi, sull'attività svolta per recuperare imponibili sottratti a tassazione. Dall'esame delle risposte, dovrebbe emergere un quadro di attività che hanno fornito buon esito in termini di realizzazione del gettito e che dovrebbero valere come modello da seguire per gli enti con gettito inadeguato.

Il primo dato che si può cogliere è che gli enti in esame si avvalgono ricorrentemente, dell'ausilio di soggetti estranei, ai quali affidano parti delle procedure ed anche il compito di ampliare la base imponibile, ricercando nuovi cespiti da assoggettare all'imposta. Si tratta per lo più della gestione della banca dati e della liquidazione e dell'accertamento dell'imposta[143].

Per compensare tali apporti esterni volti ad ampliare l'imponibile, viene per lo più attribuito un aggio sull'ulteriore gettito prodotto, che oscilla dal 39% di Folignano al 14% di Matino.

Sono abbastanza ricorrenti (in 11 comuni) i casi in cui l'ufficio tributi si avvale di procedure automatizzate per la gestione dell'imposta.

Deve essere segnalata la difficoltà in cui taluni enti si sono trovati nel fornire gli elementi analitici circa la composizione delle unità abitative: essi a volte precisano che i dati in esame sono stati forniti dal concessionario ed altre volte non sono stati in grado di specificare i dati stessi. Ciò dimostra che anche ove si svolgono azioni efficaci per la realizzazione del gettito non si ha padronanza piena dei dati sulla base imponibile, con intuibili difficoltà nell'eventuale attività accertativa[144].

Venendo all'aliquota, si rileva che solo tre comuni non hanno proceduto nel 1996 a variarla; molti l'hanno invece differenziata e tra questi, 7 l'hanno fatto elevando l'aliquota per la prima casa ed ancor più quella per le altre abitazioni rispetto all'aliquota unica dell'esercizio 1995.

---

[142] Tra questi, non hanno fornito risposta i soli comuni di Portici e di Francofonte.

[143] I comuni che si sono avvalsi di tale facoltà sono : Beinasco, Romano di Lombardia, Folignano e Matino.

[144] Tra questi il comune di Cervinara, che operando senza avvalersi di sistemi automatizzati non è in grado di spiegare i motivi per i quali nei dati forniti in risposta al questionario tratti da quelli del consorzio ANCI-CNC si evidenzi una diminuzione complessiva dei soggetti che hanno versato la I rata per il 1996, anche se il gettito è in aumento. Anche il comune di Gavardo dimostra difficoltà al riguardo, in quanto fornisce i dati relativi alla composizione del patrimonio immobiliare facendo riferimento a comunicazioni del concessionario rivelatesi incongruenti.

Nel complesso, si osserva che le manovre dell'aliquota disposte sono nel segno dell'inasprimento complessivo, e ciò tanto più si verifica quanto il patrimonio abitativo è prevalentemente composto di altre abitazioni. Si veda ad esempio il caso del comune di Fiorano Modenese ove su 23.160 immobili 13.268 sono altre abitazioni e l'incremento della relativa aliquota al 6 per mille ha prodotto un incremento di gettito del 32,8%.

In base ad una sommaria ricostruzione degli elementi che compongono il gettito sulla base dei dati forniti nelle risposte al questionario, si rileva che in 10 casi risulta evidente che l'aumento ottenuto va ben oltre la manovra dell'aliquota.

Si tratta dei tre comuni ad aliquota invariata dove la ragione degli aumenti deve essere individuata nell'ampliamento del numero degli immobili assoggettati all'imposta[145]. Tra questi solo il comune di Rossano fornisce una qualche spiegazione circa gli incrementi di gettito, riferendo che essi derivano da "maggiori pagamenti spontanei d'imposta da parte dei contribuenti".

Dei rimanenti sette enti con aumenti superiori di quelli conseguibili dalla disposta variazione di aliquota[146], tre non sono in grado di spiegare i motivi dell'accaduto e dimostrano difficoltà nel compilare il questionario nella parte relativa alla composizione del patrimonio immobiliare. Uno attribuisce la causa degli incrementi all'aumento della platea contributiva, specie con riferimento alle altre abitazioni[147]. Degli altri, uno fa presente di avere in corso l'affidamento all'esterno delle procedure di revisione della banca dati, al fine di operare verifiche sugli esercizi dal 1994 al 1996, un altro, afferma di aver in corso il censimento delle unità immobiliari per il recupero di fasce di elusione ed evasione, mentre un terzo dichiara che nell'affrontare il problema dell'abusivismo edilizio ha potenziato l'ufficio tributi, intraprendendo un'attività accertativa, attraverso l'incrocio dei dati dell'ufficio tecnico comunale sui condoni con quelli relativi all'imposta[148].

Una segnalazione particolare meritano le risposte fornite in ordine all'attività di accertamento e liquidazione dell'imposta.

Si rileva nel complesso che nel 1996 ben pochi sono stati gli enti che hanno effettivamente svolto tali attività, anche se alcuni dichiarano di averla successivamente attivata. Difatti, risulta che solo 4 hanno svolto verifiche sull'imponibile ed oltre a questi uno dichiara di averlo in programma; 4 hanno svolto verifiche sulle dichiarazioni per gli esercizi in esame e tre affermano di averle in corso.

Una nota interessante, che si può cogliere dai dati esposti, è costituita dal cosiddetto "effetto annuncio", in base al quale si è constatato che i risultati delle azioni accertative in molti casi precedono il loro svolgimento e si dimostrano efficaci solo per il fatto di essere state programmate.

Il contenzioso si rileva, infine, di entità non significativa: difatti, un solo ente dichiara di averne ed anche per casi circoscritti (6). Ciò è una conseguenza del fatto che l'imposta è accertata su autodenuncia e che sinora sono stati molto sporadici i casi di azioni di accertamento e verifica.

Nel complesso, si rileva che anche gli enti che hanno ottenuto i risultati più cospicui in termini di incremento del gettito dimostrano, in molti casi, di avere le stesse difficoltà denunciate dagli enti del secondo campione e spesso fanno notare di non aver padronanza dei dati relativi alla gestione dell'imposta.

Si è rilevato, inoltre, che le azioni accertative hanno dato buon esito, anche quando sono state esclusivamente annunciate, e che alcuni enti rilevano un'azione spontanea dei contribuenti ad

---

[145]Si tratta dei comuni di Sanluri, Cervinara e Rossano.

[146]Si tratta dei comuni di Beinasco (40,1%), Busto Garolfo (46,2%), Cinisello Balsamo (63,0%), Gavardo (65,2%), Massa (39,6%), Città S. Angelo (41,4%) e Raffadali (41,2%).

[147]Si tratta del comune di Massa.

[148]Sono rispettivamente i comuni di: Beinasco, Città S. Angelo e Raffadali.

assoggettarsi all'obbligo d'imposta che potrebbe in parte essere indotta dal timore dell'affinamento delle attività degli enti stessi nel campo del recupero dell'elusione ed evasione *(vedi tabella 1)*.

La seconda indagine svolta sulla gestione dell'ICI ha riguardato un campione di enti individuati dal raffronto dei valori relativi ad alcuni indicatori finanziari inerenti tale imposta con quelli medi dell'area geografica di appartenenza.

I rapporti prescelti per selezionare il campione sono rivolti a verificare se il gettito ottenuto dall'imposta sia adeguato al numero degli immobili dislocati nel comune, tenendo conto dell'area in cui esso si situa e se si ponga in rapporto armonico con le altre fonti di entrata tributaria e con le entrate proprie dell'ente.

I valori così ottenuti sono stati raffrontati con le medie calcolate nelle cinque grandi aree geografiche del Paese, a seconda della collocazione di ciascun ente, individuando in tal modo in ogni area un campione nel quale i valori si discostavano notevolmente rispetto a quelli medi. Dagli enti così individuati sono stati esclusi quelli interpellati per l'esercizio 1995.

Ai 29 enti prescelti per l'indagine, sono state rivolte richieste di dati ed elementi inerenti all'attività dell'ufficio tributi, al livello di automazione nella gestione dell'imposta, nonché notizie sulla base imponibile, sulle aliquote applicate e sull'attività di accertamento svolta anche con ricorso all'ausilio di soggetti estranei.[149]

Nel campione si è notata una spiccata prevalenza di enti (21) i cui uffici tributi svolgono in proprio tutte le fasi di gestione dell'imposta. Le attività affidate a soggetti estranei riguardano per lo più la fase dell'accertamento, volta ad ampliare la base imponibile e vengono compensate con aggi sul maggior gettito prodotto, che vanno dall'8,45 % al 37%. Si tratta di differenziazioni nella quantificazione dei compensi che appaiono piuttosto elevate e dovrebbero trovare spiegazione nelle singole convenzioni alla luce delle incombenze effettivamente affidate.

Sulla base delle risposte pervenute, il livello di automazione degli uffici appare discreto, in quanto su 28 enti che hanno fornito risposta 10 si avvalgono di sistemi informativi automatizzati che svolgono alcune delle procedure relative all'imposta.

Raffrontando tali dati con quelli del primo campione ove sono stati rilevati elevati incrementi di gettito, non si notano macroscopiche differenze di comportamenti, in quanto l'affidamento di funzioni a soggetti esterni risulta tuttora un modulo organizzativo poco diffuso ed il livello di automazione risulta superiore negli enti del primo campione, ma senza scarti eclatanti.

L'esame delle aliquote applicate può fornire elementi utili a spiegare la scarsità del gettito acquisito: difatti, l'aliquota media applicata dagli enti del campione è del 4,8 per mille. Si tratta quindi di un valore che rispetto alla media nazionale del 5,3 per mille appare sensibilmente meno elevato.

Va notato, inoltre, che in 20 casi non sono state disposte variazioni e ciò dimostra una staticità dei comportamenti ben più elevata rispetto agli enti del primo campione.

L'opportunità di differenziare l'aliquota è stata colta soltanto da 4 enti e tra questi 3 l'hanno fatto elevando l'aliquota per le altre abitazioni rispetto a quella in vigore nell'esercizio precedente.

Il comune di Fivizzano, invece, ha operato la manovra dell'aliquota nel segno dell'alleggerimento del carico fiscale: difatti, ha diminuito di un punto l'aliquota stabilita nel 1995 al 7 per mille, fissando al 5,5 per mille quella per la prima casa.

Si rileva, tuttavia, che un tentativo di incrementare il gettito attraverso l'inasprimento dell'aliquota è stato posto in essere da 6 amministrazioni.

---

[149] Tra quelli interpellati, solo il comune di Niscemi non ha fornito risposta al questionario.

Venendo all'esame degli andamenti rilevati, si nota un calo notevole del gettito solo in due casi.

Si tratta del comune di Fivizzano (-18,9%), nel quale come si è detto la diminuzione del gettito si spiega completamente con la cennata riduzione di aliquota, e del comune di Taurianova, ove gli accertamenti decrescono del 36,2% pur essendo invariata l'aliquota e non introdotte ulteriori detrazioni. L'ufficio tributi non è stato in grado di fornire spiegazioni al riguardo, ed imputa presumibilmente il fatto a problemi di natura contabile.

Diminuzioni non elevate sono riscontrabili in 3 enti: Comacchio con appena lo 0,04% intende ottenere maggior gettito affidando a soggetti esterni le procedure di accertamento e riscossione dell'imposta; Narni con il 4,14% di diminuzione fa presente di avere rendite catastali non elevate e di applicare l'aliquota del 4 per mille; S. Cipriano D'Aversa con l'1% che non riesce a spiegarsi il fenomeno, in quanto ha lasciato invariata l'aliquota e ridotto la detrazione per la prima casa.

Per gli incrementi, spicca il caso di Corleone che, pur lasciando inalterata l'aliquota, ottiene un aumento del 66% dovuto a nuove denunce.

L'ufficio tributi fa presente di avere in programma lo svolgimento di controlli e che la detrazione per la prima casa (elevata a 500.000 lire per il 1997) verrà ridotta nel 1998.

Crescite elevate si rinvengono anche a Piacenza (+28,26%), solo in parte giustificate dall'inasprimento dell'aliquota (+0,80 per mille), a Roccastrada (+23,10%) ove l'aliquota passa dal 5 al 6 per mille, a Pontecorvo (+29,60%) con aliquota invariata e, infine, a Sedico (+21,39%) con l'aliquota che aumenta di un punto oltre quella minima stabilita per il 1995. Nel complesso, si rileva che nel campione prevale la tendenza in aumento, spesso con tassi di crescita superiori alla media nazionale e ciò dimostra un certo sforzo per guadagnare terreno nell'imposizione.

Gli altri incrementi vanno dal 19% di Niscemi al 2,20% di Boscotrecase.

Lo svolgimento di attività accertativa risulta molto sporadico; due soli comuni lo hanno effettuato con riferimento all'esercizio in esame e quattro dichiarano di avere tali procedure in corso.

Infrequenti risultano anche le verifiche sulle dichiarazioni, svolte da due enti, mentre altrettanti dichiarano di averle in corso.

Venendo alle motivazioni che sono addotte per giustificare la scarsa consistenza del gettito per immobile, si rileva, come nella precedente relazione, che prevalgono quelle fondate sulla scarsità della consistenza della base imponibile.

Ricorrentemente viene fatto presente che l'economia prevalente nel comune è di natura agricola, oppure che esso è situato in una zona montuosa che non beneficia di flussi turistici, o anche che si è visto ridurre con i provvedimenti del 1995 gli estimi catastali.

In altri casi, vengono anche rappresentate difficoltà operative dell'ufficio tributi dovute alla scarsità di personale, all'assenza di automazione e alla difficoltà di disporre di dati che si dimostrino attendibili.

Anche nell'indagine sul 1996, sono risultate critiche al sistema all'epoca adottato per la trasmissione agli enti dei dati relativi all'imposta e sulla scarsa affidabilità degli elementi relativi alla base imponibile che sono indispensabili per svolgere eventuali accertamenti *(vedi tabella 2)*.

ICI - Tabella 1

ENTE	PR	QUEST.	GEST. ECON.	PROC. INF.	ALIQUOTA 95	ALIQUOTA 96 1^ ABITAZ.	ALIQUOTA 96 ALTRE ABITAZ.	VERIF. IMPON.	VERIF. DICH.	ACCERT. PER IMMOB. 95	ACCERT. PER IMMOB. 96	VARIAZ. %
BEINASCO	TO	SI	NO	SI	4	5	5	NO	NO	617.966	870.103	40,80
CANELLI	AT	SI	SI	SI	4,75	5,75	5,75	SI	IN CORSO	428.834	578.158	34,82
BUSTO GAROLFO	MI	SI	SI	NO	4	5	5	NO	NO	448.671	655.917	46,19
CINISELLO BALSAMO	MI	SI	SI	NO	4	5,2	6	NO	NO	326.538	532.463	63,06
ROMANO DI LOMBARDIA	BG	SI	NO	NO	4	5	5	NO	NO	441.290	585.241	32,62
GAVARDO	BS	SI	SI	NO	4	5	5	NO	NO	237.841	392.792	65,15
PIEVE DI SOLIGO	TV	SI	SI	SI	4,5	5	5	SI	IN CORSO	N.P.	N.P.	
SCORZE'	VE	SI	SI	NO	4	5	7	NO	NO	510.076	678.955	33,11
TRIESTE	TS	SI	SI	SI	4	4,5	5,5	NO	NO	448.361	584.044	30,26
BOLOGNA	BO	SI	SI	SI	4,7	5,7	6	NO	SI	878.790	1.137.165	29,40
FIORANO MODENESE	MO	SI	SI	NO	4,8	4,8	6	NO	NO	1.306.120	1.733.959	32,76
CARPI	MO	SI	SI	SI	4	4,4	5,2	NO	SI	612.423	801.879	30,94
MASSA	MS	NO	SI	-	5	5,1	5,6	-	-	493.751	689.529	39,65
COLLE DI VAL D'ELSA	SI	SI	SI	SI	4	5	5	NO	SI	503.961	675.797	34,10
FABRIANO	AN	SI	SI	NO	4	4,8	4,8	NO	NO	414.523	561.649	35,49
FOLIGNANO	AP	SI	NO	SI	4	5	5	SI	NO	171.395	228.781	33,48
PALESTRINA	RM	SI	SI	NO	5	6	6	NO	NO	468.235	575.381	22,88
CITTA' S. ANGELO	PE	SI	SI	NO	4,5	5	5	IN CORSO	IN CORSO	600.655	849.073	41,36
CERVINARA	AV	SI	SI	NO	6	6	6	NO	NO	135.655	168.212	24,00
PORTICI	NA	-	-	-	4	5	5	-	-	295.615	377.992	27,87
MATINO	LE	SI	NO	NO	4	5	5	NO	NO	111.465	148.885	33,57
ROSSANO	CS	SI	SI	SI	6	6	6	NO	NO	184.461	246.336	33,54
RAFFADALI	AG	SI	SI	SI	4	5	5	SI	SI	62.592	88.365	41,18
FRANCOFONTE	SR	-	-	-	5	5	5	-	-	148.009	195.063	31,79
SANLURI	CA	SI	SI	SI	5	5	5	NO	NO	251.282	351.545	39,90

ICI - Tabella 2

ENTE	PR	QUEST.	GEST. ECON	PROC. INF.	ALIQUOTA 95	ALIQUOTA 96 1^ ABITAZ.	ALIQUOTA 96 ALTRE ABITAZ.	VERIF. IMPON.	VERIF. DICH.	ACCERT. PER IMMOB. 95	ACCERT. PER IMMOB. 96	VARIAZ.%
BELLINZAGO NOVARESE	NO	SI	NO	SI	4,5	5	5	SI	NO	300.163	338.348	12,72
CAMERI	NO	SI	SI	SI	4	4	4	SI	SI	326.885	339.474	3,85
PINEROLO	TO	SI	SI	NO	5,2	5,6	5,6	NO	SI	251.862	256.204	1,72
FELTRE	BL	SI	SI	SI	5	5	5	NO	NO	360.318	379.269	5,26
SEDICO	BL	SI	SI	NO	4	4	5	NO	NO	332.362	403.438	21,39
CIVIDALE DEL FRIULI	UD	SI	NO	SI	4	4	4	NO	NO	351.370	384.197	9,34
PIACENZA	PC	SI	SI	NO	4	4,4	5,2	NO	NO	467.410	599.502	28,26
COMACCHIO	FE	SI	NO	NO	6	6	6	SI	SI	476.155	475.939	-0,05
ROCCASTRADA	GR	SI	SI	NO	5	6	6	NO	IN CORSO	313.168	385.579	23,12
FIVIZZANO	MS	SI	SI	NO	7	5,5	6	NO	NO	311.267	261.623	-15,95
SEGNI	RM	SI	NO	NO	5,5	5,5	5,5	-	-	227.339	237.860	4,63
PONTECORVO	FR	SI	SI	SI	5	5	5	NO	NO	176.538	228.906	29,66
URBINO	PS	SI	SI	SI	5	5	6	SI	SI	402.585	461.790	14,71
GUARDIAGRELE	CH	SI	NO	NO	6	6	6	NO	NO	193.022	200.413	3,83
NARNI	TR	SI	SI	NO	4,8	4,8	4,8	SI	NO	437.917	420.490	-3,98
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	SI	SI	NO	7	7	7	NO	NO	117.250	116.087	-0,99
BOSCOTRECASE	NA	SI	SI	SI	6	6	6	NO	NO	134.807	137.840	2,25
BISIGNANO	CS	SI	SI	SI	5	5	5	NO	NO	102.908	109.640	6,54
TAURIANOVA	RC	SI	SI	NO	5	5	5	NO	NO	99.658	73.153	-26,60
VENOSA	PZ	SI	SI	NO	4	4	4	NO	NO	139.535	161.484	15,73
BARI	BA	-	-	-	-	4,5	4,5	-	-	294.940	325.560	10,38
SAN MARCO IN LAMIS	FG	SI	SI	NO	6	6	6	NO	NO	127.777	130.081	1,80
CUTROFIANO	LE	SI	NO	NO	4	4	4	NO	NO	100.189	106.854	6,65
CORLEONE	PA	SI	SI	NO	4	4	4	NO	NO	76.412	126.868	66,03
NISCEMI	CL	NO	-	-	4	5	5	-	-	53.325	63.528	19,13
CASTELTERMINI	AG	SI	SI	NO	4	4	4	NO	NO	52.486	55.172	5,12
GUSPINI	CA	SI	SI	SI	4	4	4	NO	NO	177.480	191.757	8,04
CABRAS	OR	SI	SI	SI	4	4	4	NO	NO	200.505	200.505	0,00
TERRALBA	OR	SI	SI	NO	4	4	4	NO	NO	193.252	196.640	1,75

2.9 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

2.9.1 Profili normativi

Il regime tracciato dal D.lgs. n.507 del 15.11.1993, in ordine alla disciplina della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, verrà meno a far data dall'1.1.1999. Contestualmente diverrà operativo il nuovo sistema introdotto dal D.lgs. n. 2 del 5.2.1997, emanato in attuazione delle direttive comunitarie n.156 e 689 del 1991 e n. 62 del 1994, che contiene la normativa organica a disciplina del settore dei rifiuti.

L'organizzazione del servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani continua ad essere affidata ai comuni.

In questa sede, ci si limita a riassumere le novità più significative introdotte nella materia, facendo presente che nell'anno 1996 non sono state introdotte modifiche al regime della tassa di significativo rilievo, salvo quanto si è detto in ordine alla devoluzione ai comuni dell'addizionale erariale ex E.C.A.

Tuttavia ,va riportato che da tale esercizio è stato istituito il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi posto a carico dei soggetti che gestiscono il servizio, tra i quali i comuni (art. 3 comma 24 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), per cui risulteranno accresciuti gli oneri finanziari del servizio stesso.

Le principali innovazioni che verranno introdotte allorché sarà operativo il nuovo sistema riguardano:

1. la sostituzione della tassa con una tariffa;
2. l'obbligo della totale copertura dei costi del servizio, comprensiva di una quota fissa costituita dal costo degli investimenti e di una quota variabile rapportata ai costi di esercizio;
3. la determinazione della tariffa da parte dei comuni utilizzando, come parametro, la tariffa di riferimento fissata annualmente in sede ministeriale;
4. l'attivazione della raccolta differenziata, con quote prefissate a partire dal 1999;
5. la penalizzazione dei comuni in caso di mancato rispetto degli obiettivi minimi di tale raccolta, con un aumento dell'aliquota per i rifiuti che vanno in discarica.

Le perplessità e le preoccupazioni molto diffuse, sorte fin dall'emanazione del nuovo decreto, che prevede una radicale trasformazione del servizio, continuano ad alimentare un vivace dibattito nel quale i comuni svolgono un ruolo particolarmente attivo.

Tali perplessità espresse dagli enti che continueranno ad essere il cardine della nuova organizzazione meritano attenzione per la complessità dei problemi introdotti dal nuovo ordinamento, non disgiunti dalle preoccupazioni per la prevedibile maggior incidenza che in termini economici ne deriverà ad una larga fascia di utenti.

Tra i vari obbiettivi posti all'origine della nuova disciplina deve essere considerato prioritario quello attinente ad una radicale riduzione dei rifiuti da conferire in discarica con recupero di tutti i materiali riciclabili. La logica che viene introdotta è quella del recupero nella sua triplice forma di reimpiego, riciclo e recupero di energia, mentre l'attuale attività di smaltimento che disattende tali obiettivi è avviata nel tempo ad assumere un carattere marginale.

Il successo della riforma dipenderà anche dalla capacità che i comuni dimostreranno nell'attuare la raccolta differenziata, che è funzionale alla razionalizzazione della gestione

dei rifiuti con una conseguente riduzione dei costi anche sotto il profilo delle quantità da conferire in discarica.

Tale attività consente, difatti, di ridurre drasticamente la quantità e la qualità dei materiali riciclabili che venivano in precedenza smaltiti in discarica, rendendo più agevole e remunerativo il loro sbocco sul mercato, consentendo anche il miglior funzionamento degli impianti di smaltimento e riducendo i rischi per la salute e l'ambiente. Per attivare tale nuovo sistema di raccolta è necessaria un notevole innovazione organizzativa nelle aziende che gestiscono il servizio e sarà determinante la collaborazione dei cittadini.

Un punto critico del sistema è costituito dalle difficoltà della verifica delle quantità di rifiuti prodotte, in particolare dalle utenze domestiche, onde evitare che si determinino fasce di evasione all'obbligo tariffario.

La modificazione della tassa in tariffa, con l'obbligo di copertura totale dei costi del servizio, costituisce una opportunità per le aziende che operano nel settore e tale da invogliare una partecipazione sempre più ampia del capitale privato nelle attività relative alla gestione dei servizi ambientali.

La tariffa pagata dai cittadini è fortemente legata ai costi degli impianti preposti al ciclo finale dello smaltimento dei rifiuti e dalla loro gestione. Tali costi costituiranno la variabile di maggior peso nella determinazione della tariffa a carico dei cittadini per i rifiuti solidi urbani.

L'attività degli enti dovrà quindi essere rivolta ad attuare in modo efficace la nuova normativa, operando adeguatamente nel campo della raccolta differenziata e del conseguente smaltimento e reimpiego, in modo da evitare la formazione di costi elevati dovuti sostanzialmente alla scarsa efficienza organizzativa del servizio che verrebbe inevitabilmente posti a carico dei cittadini utenti.

In tale nuovo assetto un ruolo determinante dovrà scaturire dalla liberalizzazione del mercato dei servizi ambientali attraverso la compresenza di una molteplicità di operatori tra loro in concorrenza.

2.9.2 Analisi finanziaria

L'analisi sull'andamento della gestione e sui risultati conseguiti dalla tassa nel biennio in esame, viene preceduta dall'esposizione, nel prospetto che segue, dei dati globali più significativi. [150]

[150] I dati indicati riguardano 1.248 comuni, con popolazione non inferiore a 8.000 abitanti, sui 1.326.

Tassa sui rifiuti solidi urbani

Dati in milioni di lire

	1995	1996	Var.%
Accertamenti in conto competenza	4.701.968	5.344.007	+13,65
Riscossioni in conto competenza	3.312.919	3.274.738	-1,15
Residui in conto competenza	1.389.049	2.069.269	+48,97
Accertamenti in conto residui	2.240.788	1.721.597	-23,17
Riscossioni in conto residui	1.904.676	1.413.509	-25,78
Residui in conto residui	336.112	308.087	-8,33
Residui totali	1.725.161	2.377.357	+37,80
Riscossioni totali	5.217.595	4.688.248	-10,14

L'incidenza del gettito della tassa sulle entrate tributarie (tit. I), in termini di competenza, si eleva al 23,5% rispetto al 21,8% del 1995.

Dall'esame di tali dati si rileva un andamento in notevole crescita della competenza, con gli accertamenti che incrementandosi del 13,65% si attestano a 5.344 miliardi. Tale crescita è ben più vivace di quella del biennio precedente che raggiungeva quasi il 6%. Flettono invece, se pur marginalmente, le riscossioni in conto competenza (-1,15%) con 3.274,7 miliardi, con un andamento opposto a quello del 1995 che era in crescita di circa 23 punti.

L'andamento della cassa è invece in calo evidente in quanto le riscossioni totali decrescono del 10,1%, come si vedrà meglio oltre.

La ragione della notevole crescita della competenza deve essere in parte attribuita agli effetti derivati dalla devoluzione ai comuni dell'addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti disposta dal comma 39 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995.

Le addizionali, così divenute di pertinenza dei comuni, dovrebbero costituire un importo commisurabile al 10% del gettito della tassa e quindi forniscono una spiegazione parziale degli incrementi registrati.

Un ulteriore aspetto che deve essere valutato al riguardo è costituito dal progressivo aumento dei livelli di copertura dei costi del servizio che gli enti perseguono in vista dell'applicazione della nuova disciplina che, come si è visto, richiederà la copertura complessiva dei costi.

Infine, si rileva la sempre maggiore diffusione di azioni volte a recuperare imponibili sottratti a tassazione, delle quali si tratterà nell'analisi speciale.

Si notano incrementi degli accertamenti in tutte le aree geografiche ma soprattutto nel Nord-est (+17,3%) e al Sud (+16,32%).

Nei comuni delle classi demografiche maggiori, si notano variazioni di un certo peso a Torino (+22,21%), risultato ottenuto a seguito della meccanizzazione del servizio tributi, del recupero di un numero molto elevato di partite giacenti messe a ruolo e della verifica sul posto delle superfici di esercizi commerciali; a Catania (+28,33%) dove, trattandosi di centro terremotato, la sospensione dei termini di pagamento ha comportato l'accorpamento di diversi esercizi.

Anche le riscossioni in conto competenza fanno registrare variazioni molto consistenti in Sicilia (+50%), che in parte si spiegano con il risultato di Catania (+87,45%). Palermo, al contrario, non realizza riscossioni in conto competenza: in quest'ultimo

comune, infatti, per gli esercizi '94,'95,'96 e '97, gli accertamenti sono stati effettuati il 31.12.1996 e le riscossioni sono avvenute nel febbraio 1997.

Si nota altresì l'andamento negativo di Genova (-20,20%), dove un mancato introito di 20 miliardi era stato causato da uno spostamento di rateo operato dal concessionario per motivi tecnici.

Il tasso di realizzazione della competenza peggiora rispetto al 1995 di oltre 13 punti, attestandosi al 61,3%.

Anche la gestione dei residui mostra analogo andamento, con un tasso di smaltimento inferiore di 3 punti (82,4%).

Il risultato nel 1996 dei due comparti competenza e residui determina conseguenze negative, con una notevole dilatazione dei residui totali che a fine esercizio assommano a 2.377,4 miliardi (+37,80%), ed una minore entità della cassa (-10,14%) con riscossioni totali che s'attestano a 5.217,6 miliardi.

L'esercizio esaminato, contrariamente a quanto accaduto nel 1995, mette in luce la presenza di carenze nella gestione della tassa, che fanno trasparire l'esistenza, in non pochi comuni, di serie difficoltà a tradurre in effettivo gettito l'accertato della competenza.

Tale fenomeno è infatti assai diffuso, dal momento che si evidenzia in molte regioni uno scarso grado di realizzazione degli accertamenti in conto competenza[151] e ciò trova fondamentalmente spiegazione nel ritardo dell'emissione dei ruoli.

Al contrario, nel biennio 1994-1995 si rilevava una crescita di quasi 10 punti percentuali del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza che raggiungeva il 70,5%.

Maggiori problemi si notano nelle riscossioni totali, che infatti decrescono in molte regioni, mentre appaiono in crescita esclusivamente l'Umbria (8,9%), le Marche (3,2%), il Veneto (2,3%), l'Emila Romagna (17,3%), il Trentino (9,1%), la Basilicata (42,3%) e la Sardegna (3,0%).

In calo si rileva il tasso di smaltimento dei residui che si attesta sull'85,0%, dato inferiore di 3,4 punti al valore del 1995 e si nota una diminuzione dei residui provenienti dai residui dell'8,3%.

Nel complesso, emerge una divaricazione tra i dati della competenza e quelli della cassa ove ad un aumento degli accertamenti non corrisponde una pari variazione della cassa che specie per le riscossioni in conto residui mostra un andamento negativo.

L'osservazione dei fenomeni più significativi in riferimento al gettito della tassa, e desumibili dal dato degli accertamenti di competenza, ha inizio con l'esame dei risultati ottenuti dalle grandi città e dalle classi demografiche contenuti nei prospetti che seguono:

[151] Sardegna, Sicilia, Calabria, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia e Piemonte

T.A.R.S.U. 1994 – 1995 – 1996

Incidenza percentuale sul gettito nazionale degli enti della 10ª ed 11ª classe demografica

Regione	Ente	PR	Cl	1994 rapporto di composizione sul totale nazionale	1995 rapporto di composizione sul totale nazionale	1996 rapporto di composizione sul totale nazionale
Piemonte	Torino	TO	11	2,50%	2,68%	2,88%
Lombardia	Milano	MI	11	8,80%	8,34%	7,61%
Liguria	Genova	GE	11	2,59%	2,50%	2,41%
Veneto	Venezia	VE	10	1,20%	1,40%	1,77%
Veneto	Verona	VR	10	0,88%	0,84%	0,76%
Emilia Romagna	Bologna	BO	10	1,97%	1,72%	1,70%
Toscana	Firenze	FI	10	1,95%	1,73%	1,64%
Lazio	Roma	RM	11	10,45%	10,76%	10,39%
Campania	Napoli	NA	11	3,78%	3,93%	4,07%
Puglia	Bari	BA	10	1,13%	1,10%	1,06%
Sicilia	Catania	CT	10	0,63%	0,86%	0,97%
Sicilia	Palermo	PA	11	1,48%	1,60%	1,38%
Totale				37,35%	37,44%	36,63%

Oneri per il servizio

Ente	cl	acc c/c 1995	acc c/c 1996	var%	ris.tot 95	ris.tot 96	var%	acc. per imm. 96	risc tot.per imm.96	tasso real.%	spese imp.95	spese imp.96	var %	inc.% imp/acc 96
Torino	11	118.000	144.215	22,22	117.428	129.168	10,00	278.633	249.561	89,57	192.843	221.851	15,04	153,83
Milano	11	366.933	380.758	3,77	473.124	361.296	-23,64	492.680	467.497	94,89	368.950	369.800	0,23	97,12
Genova	11	110.142	120.631	9,52	108.245	90.941	-15,99	373.480	281.559	75,39	114.000	123.000	7,89	101,96
Venezia	10	61.570	88.403	43,58	57.034	73.180	28,31	675.110	558.855	82,78	83.600	92.945	11,18	105,14
Bologna	10	75.798	84.824	11,91	77.622	84.927	9,41	406.827	407.321	100,12	80.050	85.126	6,34	100,36
Firenze	10	75.973	81.815	7,69	73.553	79.129	7,58	456.418	441.435	96,72	95.803	105.006	9,61	128,35
Roma	11	473.389	519.572	9,76	607.631	506.744	-16,60	416.060	405.788	97,53	530.623	587.920	10,80	113,15
Napoli	11	172.963	203.499	17,65	222.315	139.704	-37,16	506.333	347.602	68,65	239.753	274.802	14,62	135,04
Bari	10	48.246	53.255	10,38	63.214	51.410	-18,67	325.560	314.281	96,54	61.130	69.115	13,06	129,78
Palermo	11	70.406	69.075	-1,89	65.572	68.265	4,11	222.645	220.034	98,83	85.809	112.131	30,68	162,33

Rapporto di composizione dell'accertamento in conto competenza della T.A.R.S.U. sul totale nazionale, suddiviso per classi demografiche di popolazione

classi demografiche	1994 rapporto di composizione sul totale nazionale	1995 rapporto di composizione sul totale nazionale	1996 rapporto di composizione sul totale nazionale
05	3,90%	4,06%	3,98%
06	14,04%	14,60%	14,04%
07	23,83%	24,02%	23,78%
08	8,00%	8,18%	8,16%
09	12,87%	12,51%	12,60%
10	7,76%	7,89%	7,64%
11	29,59%	28,74%	29,81%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

Nelle classi demografiche si notano variazioni poco significative, nel triennio 1994-1996. Le maggiori riguardano la 6ª e l'11ª con –0,56% e +1,07%.

L'incidenza di maggior peso sul totale del gettito (23,4% e 30,0%) è da ascriversi alla 7ª e dall'11ª classe.

Sempre tenendo conto della quota del gettito complessivo conseguita dall'11ª classe, è Roma, tra le grandi città, ad ottenere il livello più elevato con 10,4% (10,5% nel '94 e 10,8% nel '95). Segue Milano con 7,6% (8,8% nel '94 e 8,3% nel '95). La quota più bassa si rileva invece a Palermo con 1,4% (1,5% e 1,6% nel '94 e nel '95).

A Milano, Genova, Roma e Palermo si nota, nel triennio, un marginale andamento in flessione, così come a Verona, Bologna, Firenze e Bari.

Nelle riscossioni totali, ove il dato nazionale è in leggera flessione, si notano decrementi significativi a Roma (-16,0%) Napoli (-37,2%), Bari e Catania (-18,7%) e Milano (-23,6%).

Quattro regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Lazio) raggiungono insieme ben il 57,6% del gettito della TARSU nel 1996, con un incremento di circa sette punti rispetto al 1995 (50,7%). Il sud e le isole si attestano invece al 26,6%, peraltro con una crescita di cinque punti (21,8%).

Similmente le medesime quattro regioni si assicurano nel 1996 il 51,11% del gettito dell'ICI (50,0% nel 1995), a fronte del 21,2% delle due suddette aree geografiche che confermano il risultato del 1995.

L'analisi sulla TARSU prosegue su un più limitato numero di comuni esaminati (1.130), utilizzando anche elementi di natura non strettamente contabile. Dall'integrazione di tali elementi con quelli del sistema informatico della Sezione, e dalla loro elaborazione, è stato possibile costruire andamenti triennali (1994-1996) indicativi del gettito del tributo anche in rapporto alla base imponibile.

Sono stati quindi impiegati rapporti fondati sul raffronto dei dati contabili con il patrimonio immobiliare, i nuclei familiari e la consistenza della popolazione degli enti interessati.

È da notare, tuttavia, che la mancanza del dato relativo alla superficie degli

immobili, sulla quale viene determinata la misura del tributo, non ha consentito di utilizzare un rapporto che sarebbe stato particolarmente significativo.

Passando alla verifica del primo rapporto, che riguarda l'incidenza della tassa per abitante, si osserva che il valore medio del 1996 è di 137 mila lire pro capite, con un andamento sempre in crescita nel triennio (113 e 120 mila lire nei due precedenti esercizi).

La Lombardia e la Liguria sono ancora le due regioni ove l'incidenza è più elevata con 187 e 179 mila lire (da 166 a 173 mila lire nel '94 e da 154 a 161 mila lire nel '95).

Un gran numero di regioni (12) risulta al di sotto della media[152], e tra queste i valori più modesti risultano per la Calabria (68 mila lire), la Basilicata (87 mila lire) e la Sicilia (89 mila lire).

Dall'esame del secondo rapporto, tra gettito e numero degli immobili, che riveste maggiore significatività, si nota che la media della TARSU per abitazione sale a 300 mila lire, con un incremento nel triennio (249 e 264 mila lire nel '94 e '95).

Un elevato numero di regioni mostra un valore inferiore alla media, con la Calabria e la Sicilia a livello più basso nel triennio, con 168 mila lire (136 e 137 mila lire nel '94 e '95) e con 182 mila lire (145 e 169 mila lire nel '94 e '95).

La Lombardia, con 394 mila lire (352 e 366 mila lire), e la Toscana, con 358 mila lire (308 e 314 mila lire), conseguono l'incidenza più alta.

Attraverso l'esame del rapporto tra il gettito della TARSU e dell'ICI è possibile effettuare raffronti tra i due tributi, almeno nelle grandi linee. È da avvertire al riguardo che, pur gravando entrambi sugli immobili, nella determinazione dell'imponibile l'una tiene conto delle superfici, l'altra del valore catastale.

È da considerare, inoltre, che il gettito dei due tributi è notoriamente diverso ed infatti in media quello della TARSU raggiunge nel 1996 il 45,4% di quello dell'ICI, inferiore di 3 punti rispetto al risultato del precedente esercizio (48,5%). La flessione fa seguito ad un biennio (1994 – 1995) con valori sostanzialmente invariati.

La TARSU prevale nell'incidenza sull'ICI in sette regioni, con valori più alti espressi in Campania (63,1%), in Sicilia (60,9%), in Basilicata (56,4%) ed in Lombardia (53,0%), e valori più modesti in Molise (35,8%), in Friuli Venezia Giulia (35,5%) e nel Lazio (37,0%).

Nel complesso, si osserva una più elevata incidenza della TARSU nelle regioni meridionali.

I motivi che hanno determinato casi di marcati scostamenti dal valore medio possono essere molteplici,e sono individuabili solo attraverso l'analisi dei singoli casi. In questa sede, ci si limita ad indicare quelli più probabili, che nel caso di rapporto più elevato per la TARSU potrebbero dipendere da uno scarso pregio del patrimonio abitativo, mentre al contrario l'I.C.I. più elevata potrebbe ascriversi a carenze di natura accertativa della tassa, a mancata copertura per omessa osservanza delle percentuali, o a bassi accertamenti atteso il non elevato costo del servizio.

In generale, si osserva che entrambi i tributi si basano su autodenuncia, per cui eventuali aree di evasione possono rivelarsi a seguito di una specifica attività di accertamento.

[152] Si tratta di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

L'indagine sulla TARSU è stata compiuta su un numero molto ridotto di comuni (44), caratterizzati da prevalente vocazione turistica.

Anche in questo caso, si ricorre ai rapporti già in precedenza utilizzati.

Per quanto riguarda il primo, si osserva che il valore medio per abitante, dovuto all'incidenza della tassa, raggiunge nel 1996 le 203.356 lire con un andamento positivo nel triennio (167.513 e 175.513 lire nel 1994 e nel 1995).

Il valore più elevato in assoluto si registra a Forte dei Marmi (443.180 lire), seguito da Comacchio (386.515 lire), da Alassio (291.586 lire) e da Iesolo (287.215 lire). In queste località nel triennio si è verificata una crescita costante.

Molto modesti sono invece i risultati che riguardano Cerveteri (101.818 lire), Ladispoli, (137.005 lire) e Cecina (143.441 lire).

Per Cerveteri si segnala che la tariffa non elevata e le detrazioni accordate hanno determinato il dato modesto degli accertamenti; tuttavia, il numero dei contribuenti iscritti al ruolo è in aumento, anche per verifiche disposte dal comune in occasione della richiesta di allaccio all'acquedotto e del cambio di residenza.

Passando al rapporto di maggior significato, quello tra gli immobili e la TARSU, si nota nel triennio una costante crescita del valore medio, con una incidenza che nel 1996 raggiunge le 282.768 lire.

Il dato di gran lunga più elevato si registra a Forte dei Marmi (638.561 lire), seguito da Portoferraio (459.147 lire), Abano (453.378 lire), Salsomaggiore (434.138 lire) e Viareggio (409.899 lire). Risultati molto inferiori si notano a Cerveteri (135.423 lire), Ladispoli (155.128 lire) e Porto Recanati (162.414 lire).

La media nazionale, che nel rapporto tra la TARSU e l'ICI diminuisce al 45,4% (48,5% nel '95), nelle località turistiche si attesta su valori molto più modesti (37,6%), ma con un andamento che nel triennio si incrementa seppur lentamente(33,45% nel '94 e 33,98% nel '95).

I comuni nei quali si nota una prevalenza della TARSU risultano Ventimiglia (56,7%), Iesolo (51,8%), Salsomaggiore (56,5%) e Alghero (55,7%).

Nelle quattro località turistiche menzionate, che nel 1996 si distinguono per l'elevata misura della TARSU rispetto all'ICI, le variazioni in aumento del gettito (ove spicca il dato di Salsomaggiore +17,2%) sono da ascriversi ai risultati conseguiti nella lotta all'evasione e nel contempo agli aumenti di tariffe che, come nel caso della località indicata, hanno riguardato particolarmente gli esercizi alberghieri e commerciali.

2.9.3 Analisi speciale

Nel complesso delle entrate tributarie dei comuni, la TARSU ha una notevole incidenza (23%), inferiore soltanto all'ICI (52%); rispetto a tale imposta, risulta peraltro caratterizzata da un'area abbastanza estesa di evasione spesso non adeguatamente perseguita.

La tassa verrà meno dall'esercizio 1999 e sarà sostituita da un sistema tariffario che con ogni probabilità, data la necessità della copertura integrale dei costi, graverà sull'utente in misura più onerosa di quanto non si verifichi al momento.

Pertanto, quello esaminato nell'indagine speciale è uno degli ultimi esercizi di vigenza della tassa.

I campioni di enti sono stati calibrati per evidenziare i casi in cui si manifestava una carenza nelle riscossioni totali e quelli nei quali, dall'applicazione di indicatori finanziari,

sono emersi valori che raffrontati a quelli medi a livello nazionale, regionale e di area geografica facevano intravedere disfunzioni nella gestione.

Gli indicatori così prescelti si riferiscono a tre rapporti: degli accertamenti con la popolazione, col titolo I dell'entrata e con l'entrata corrente nel suo complesso.

Sono stati così individuati i comuni con risultati molto modesti rispetto a quelli medi, tali da far ritenere sostanzialmente fondata l'esistenza di possibili diffuse manchevolezze di carattere gestionale.

I campioni sono stati costruiti sulla base di due distinte tipologie di fattispecie: la prima è relativa ai casi in cui nell'anno di riferimento si sono verificate, relativamente alla TARSU, carenze di cassa, mancando le riscossioni in conto competenza ed essendo poco rilevanti quelle in conto residui; la seconda rilevando 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.

Al fine di acquisire gli elementi indispensabili per lo svolgimento delle indagini, si è provveduto quindi ad inviare agli enti dei campioni appositi questionari[153].

a) Difficoltà di cassa.

La prima indagine riguarda 15 enti e a tal proposito va precisato che per le riscossioni in conto competenza sono stati considerati anche valori superiori a zero, in quanto nell'area nord non si riscontrano casi del genere.

Dall'esame, sono emersi comportamenti poco efficaci nella gestione del tributo, specie sotto il profilo dell'effettiva realizzazione del gettito.

Due degli enti hanno conferito all'esterno l'incarico di rilevare l'adeguatezza dei cespiti, il recupero degli arretrati, il controllo anti evasione, nonché la predisposizione dei ruoli. In un caso è stato accordato un aggio sulle maggiori entrate pari al 25%, mentre nell'altro non vengono forniti elementi al riguardo.

Nella gran prevalenza dei casi (11 su 15), l'ufficio tributi si avvale di propri sistemi informativi automatizzati per gli adempimenti relativi alla tassa suddetta. Va rilevato al riguardo che generalmente gli enti si avvalgono del sistema informativo del concessionario: nel caso in cui non dispongano di una propria banca dati, sono poi sprovvisti di ogni strumento per effettuare verifiche anche sull'operato del concessionario.

Dalle risposte in ordine alla organizzazione delle strutture per la gestione del tributo, non emergono quindi particolari aspetti critici: le ragioni di quanto rilevato in ordine alle riscossioni vanno evidentemente cercate altrove.

Sotto il profilo dell'attività accertativa, 10 enti dichiarano di aver eseguito controlli sugli immobili ai fini della verifica della base imponibile e uno di averli in corso. In un caso sono stati utilizzati per tale compito i vigili urbani, in 4 si è fatto ricorso a personale estraneo, scelto anche tra quello destinato allo svolgimento di lavori socialmente utili.

Sempre in ordine all'attività di accertamento, 8 enti dichiarano di aver effettuato

---

[153] Sono state richieste notizie in merito all'emanazione o meno del regolamento di cui al D.lgs. 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 dei controlli sugli immobili per la verifica della base imponibile (specificando 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.

verifiche delle dichiarazioni e 6 di questi hanno un contenzioso in atto; nel complesso, i casi di contenzioso non sono numerosi e riguardano importi di modesta entità.

Ciò dimostra che nella materia la litigiosità è limitata, forse per la non eccessiva attivazione delle amministrazioni nel perseguire le zone di elusione ed evasione del tributo.

Dall'osservazione dei livelli di copertura rilevabili dalle risposte fornite, si nota che nel 1996 solo per un ente il rapporto non raggiunge il limite di legge (49,4%). Per sei comuni il rapporto è superiore all'80%, per tre è compreso tra il 60 e l'80%, e per uno sotto il 60%; tali rapporti sono per lo più in aumento nel biennio.

Gli enti interpellati sulle cause dei ritardi nell'emissione dei ruoli hanno addotto per lo più a giustificazione circostanze di ordine tecnico; 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, pertanto, inevitabile il loro scaglionamento nel tempo.

In qualche caso, il livello basso delle riscossioni è stato poi messo in relazione alla scarsa rispondenza nei pagamenti esattoriali dovuti, per via della crisi occupazionale della regione. Si tratta in effetti di un fenomeno che deve essere valutato alla luce dei prevedibili inasprimenti dovuti alla entrata in vigore della nuova normativa.

Nel complesso, si rileva che tutti gli enti del campione hanno fatto registrare ritardi nell'emissione dei ruoli che vanno da qualche mese sino ad oltre due anni e le giustificazioni addotte sono state di vario genere.

Il comune di Casal di Principe lo attribuisce ad una massiccia contestazione dei ruoli per gli esercizi 1988-1989, che ha determinato una proroga di un anno per il pagamento del tributo che si è protratta nel tempo. Inoltre, per via dell'elevato tasso di morosità si è verificata una diminuzione degli incassi dal 1997, in quanto sino a tale esercizio il concessionario era tenuto a pagare il non riscosso per riscosso.

Locri e S. Antimo addebitano il ritardo al passaggio da un sistema informativo obsoleto ad uno più moderno e a consistenti carenze di organico fenomeno, questo, denunciato a sua volta dal comune di Vieste.

Siracusa attribuisce i ritardi nelle riscossioni dei ruoli del 1995 alle forti rateizzazioni dei pagamenti accordate in occasione del sisma del dicembre 1990.

Nel complesso, il fenomeno dei ritardi nella emissione dei ruoli appare non infrequente ed in espansione, tanto che anche a livello nazionale viene riscontrata una non irrilevante flessione nel tasso di realizzazione.

Il regolamento per il tributo in esame è stato emanato nella maggior parte dei casi e soltanto 2 enti non vi hanno provveduto *(vedi TARSU-Tabella 1).*

b) Gestioni con valori sotto media.

L'esposizione prosegue con la seconda indagine, riguardante gli enti che dall'applicazione di alcuni indicatori[154] mostrano valori che sono inferiori alla media nazionale ed a quella dell'area geografica di appartenenza.

È stato così selezionato, attraverso il sistema informativo, un campione di 21 comuni che appartengono per lo più alle classi demografiche minori e sono distribuiti, seppur non in modo uniforme, in tutte le aree geografiche.

---

[154] Si tratta del rapporto tra gli accertamenti della TARSU ed il titolo I, del rapporto della stessa TARSU con i primi tre titoli dell'entrata, del livello degli accertamenti pro-capite.

I motivi addotti per spiegare le rilevate anomalie sono sostanzialmente analoghi. In genere, viene sostenuto che i bassi valori conseguiti sono da mettere in relazione alla non estesa base impositiva ed 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 maggior gettito (o si ripromettono di farlo), direttamente o attraverso l'affidamento delle indagini accertative a soggetti estranei, con operazioni di rilevamento sugli immobili e attraverso l'incrocio dei dati. Tra questi i comuni: Ovada, che ha affidato a privati l'incarico di costruire una banca dati per l'accertamento dei cespiti; Arenzano, che ha incaricato due tecnici, assunti a contratto, di effettuare verifiche e misurazioni sul territorio; S. Remo, che ha avviato per il 1997 un progetto finalizzato al recupero parziale dell'evasione.

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, specie in vista della raccolta differenziata.

In alcuni casi, si fa presente l'adozione di una politica tariffaria nel senso della moderazione, sia attraverso una bassa tariffazione che accordando riduzioni a talune categorie di contribuenti.

Altri spiegano il rapporto non armonico con le altre fonti di entrata corrente con particolari entrate da essi acquisite, quali quelle dovute al casinò e al gasdotto[155].

L'esame prosegue con l'esposizione dei dati contenuti nel prospetto allegato alla fine del capitolo.

Dai dati in esso esposti, si rileva che la gran parte dei comuni interpellati ha adottato il regolamento (solo tre non vi hanno provveduto), che 17 dispongono di un ufficio tributi in grado di gestire i vari adempimenti attinenti il tributo e che cinque enti non si avvalgono di un proprio sistema informativo.

Per quanto concerne la copertura tariffaria, si rileva che solo due enti si pongono al di sotto del limite di legge (50%) in base ai dati forniti nei certificati del conto consuntivo.

Il comune di S. Giorgio al Cremano nel 1996 ha un rapporto tra accertamenti della tassa ed impegni per il servizio pari al 38%, rapporto che appare in notevole diminuzione rispetto al 54% dell'esercizio precedente. La ragione di tale riduzione si rinviene nel ritardo nell'emissione dei ruoli per il 1996; difatti la giunta osserva nella relazione al consuntivo, che il livello di copertura così basso è dovuto al ritardo nell'emissione dei ruoli per problemi inerenti al nuovo regolamento per la gestione della tassa.

Il comune di Latisana raggiunge invece il 43% e perde un punto rispetto all'esercizio precedente; tale ente fa presente che "la politica tariffaria tende al raggiungimento dal pareggio tra entrate e spese in tutti i servizi, esclusi quelli nei quali predomina il contenuto sociale ed educativo o nei quali un inasprimento delle tariffe comporterebbe una drastica riduzione dell'utenza".

Tra gli altri enti, 6 hanno una copertura tariffaria tra il 50 e il 60%. Tra questi, Acerra, che fa presente di mantenere basse le tariffe al fine di contenere la pressione fiscale e di aver emesso i ruoli in ritardo, e La Maddalena ove il potenziamento del servizio ha comportato oneri straordinari per acquisto di beni pari a 1,7 miliardi.

---

[155] S.Remo, Porto S.Giorgio.

Tra il 60% e l'80% si collocano 7 enti. S. Remo imputa la minore copertura rispetto all'esercizio precedente all'aumento di spesa per il potenziamento dell'autoparco e le attrezzature relative al servizio. S. Margherita Ligure perde nel 1996 18 punti nel rapporto in esame, per via della riduzione degli accertamenti dovuta alla riduzione delle tariffe accordata in seguito dell'alluvione del 1995; la giunta municipale fa presente che "al fine di rispettare la copertura al 61% è stata ridotta la spesa del 5%".

Presentano un rapporto superiore all'80% 4 comuni: 3 dichiarano di svolgere verifiche sulle dichiarazioni ed uno solo (Ovada) svolge anche controlli sulla base imponibile.

La presenza nel campione di molti enti con percentuali di copertura soddisfacenti dimostra che i livelli non elevati del gettito pro-capite e per abitazione sono non infrequentemente da mettere in relazione ai costi contenuti del servizio.

Difatti si è potuto constatare che per la TARSU, a differenza dell'ICI nella quale il rapporto tra base imponibile e gettito non è influenzato da altre variabili se non dalla determinazione delle aliquote e delle detrazioni, hanno rilievo fondamentale aspetti non fiscali legati all'efficienza ed all'economicità della gestione del servizio. Se il basso gettito trova ragione nella capacità dell'ente di erogare un servizio soddisfacente a basso costo, tale comportamento non può che essere valutato positivamente.

Ove il servizio è reso a basso costo sarebbe necessario, tuttavia, discriminare i casi in cui ciò sia dovuto a uno scarso livello qualitativo e organizzativo dello stesso rispetto a quelli con una efficiente gestione delle risorse. Una valutazione di tal genere comporta già la disamina di molti elementi come la situazione orografica del territorio, la presenza di quartieri storici, la situazione della circolazione stradale etc., che non può essere svolta in questa sede.

Verifiche dirette sugli immobili sono state effettuate dagli uffici tributi in 8 casi, e per 9 comuni l'attività accertativa è stata rivolta all'esame delle dichiarazioni. Da tutto ciò, è derivato un contenzioso di ridotta entità (soltanto 5 enti), per il quale valgono le considerazioni fatte nelle precedenti indagini. Il maggior contenzioso, a seguito di un'attività di verifica delle dichiarazioni, riguarda il comune di La Maddalena: 165 casi *(vedi TARSU – Tabella 2).*

TARSU - Tabella 1

ENTE	PR	CL	REGOLAM.	GEST ECON.	PROC. INFORM.	VERIF. IMPON.	VERIF. DICHIAR.	CONT.	TARSU PER IMMOB.1995	TARSU PER IMMOB. 1996	VARIAZ. %	DATA EMISS.RUOLO 1995	DATA EMISS.RUOLO 1996	TASSO DI REALIZZ 95 %	TASSO DI REALIZZ. 96 %	COSTO SERVIZIO 1995	COSTO SERVIZIO 1996
BUSTO GAROLFO	MI	6	SI	NO	SI	SI	SI	1	353.572	482.305	36,41	feb-95; set-96; feb-97	feb-97 lug-97	73,35	2,8	1.499	1.834
RIESE PIO X	TV	5	SI	SI	SI	SI	SI	0	135.813	171.833	26,52	feb-95	nov-96	79,23	16,75	618	709
SAN GIOVANNI VALDARNO	AR	6	SI	SI	SI	SI	NO	0	207.977	301.180	44,81	dic-94	mag-96	67	34	1.709	2.090
CASAL DI PRINCIPE	CE	6	SI	/	SI	/	/	/	/	/ -		set-95	dic-96	0	0	1.358	1.742
TRENTOLA DUCENTA	CE	6	SI	SI	SI	SI	NO	/	237.307	295.350	24,46	gen-97	mag-97	0	0	862	910
SANT'ANTIMO	NA	7	SI	SI	NO	NO	SI	4	144.495	144.495	0,00	dic-95	dic-96	0	0	2.182	3.037
ANGRI	SA	7	SI	NO	SI	SI	SI	4	153.589	205.289	33,66	feb-96	apr-97	4,32	6,42	2.038	2.422
CAPACCIO	SA	6	SI	SI	SI	IN CORSO	NO	6	137.649	146.223	6,23	dic-94	dic-96	96,91	0	1.581	2.090
LOCRI	RC	6	SI	NO	NO	SI	SI	0	127.101	142.940	12,46	set-96	apr-97	0,02	0	988	1.119
POLISTENA	RC	6	SI	SI	SI	SI	SI	1	197.652	193.468	-2,12	dic-95	dic-96	0	0	1.117	1.132
VIESTE	FG	6	SI	SI	SI	SI	SI	2	216.138	237.752	10,00	dic-95	set-96	0	0	2.434	2.639
UGENTO	LE	6	NO	NO	NO	/	/	/	45.054	85.102	88,89	feb-97	feb-97	0	0	456	1.109
BARRAFRANCA	EN	6	NO	SI	SI	SI	NO	0	169.652	98.822	-41,75	dic-96	set-97	0	0	1.868	1.960
SAN GIUSEPPE JATO	PA	5	SI	SI	SI	SI	SI	/	123.379	159.228	29,06	nov-95	set-96	0	0	745	/
SIRACUSA	SR	9	SI	/	SI	/	/	/	287.062	331.386	15,44	giu-96	apr-97	0	10,46	30.800	32.652

TARSU - Tabella 2

ENTE	PR	CL	REGOL AM.	GEST. ECON.	PROC. INFORM.	VERIF. IMPON.	VERIF. DICHIAR.	CONT	TARSU PER IMMOB. 1995	TARSU PER IMMOB. 1996	VARIAZ.	DATA EMISS. RUOLO 1995	DATA EMISS. RUOLO 1996	IMPEGNI 1995	IMPEGNI 1996	ACCERT. 1995	ACCERT. 1996	RAPP. 1995	RAPP. 1996	VARIAZ.
OVADA	AL	6	SI	NO	SI	SI	SI	3	93.926	141.655	50,82	feb-95	feb-96	639	963	627	945	98,12	98,13	0,01
CUORGNE'	TO	6	SI	SI	SI	NO	SI	0	78.487	98.109	25,00	apr-95	apr-96	518	613	440	550	84,94	89,72	4,78
OLGIATE COMASCO	CO	5	SI	SI	SI	SI	SI	0	170.781	195.752	14,62	apr-95	apr-96	758	971	595	697	78,50	71,78	-6,71
BIASSONO	MI	6	/	/	/	/	/	0	182.956	188.349	2,95	/	/	1.238	1.068	861	891	69,55	83,43	13,88
LATISANA	UD	6	SI	SI	SI	SI	IN CORSO	0	110.363	129.799	17,61	feb-95	lug-96	1.267	1.397	562	601	44,36	43,02	-1,34
PORTO TOLLE	RO	6	SI	SI	SI	NO	NO	0	150.072	166.414	10,89	dic-95	dic-96	779	980	549	608	70,47	62,04	-8,43
ARENZANO	GE	6	SI	SI	SI	NO	SI	0	137.585	207.300	50,67	apr-95	giu-96	2.056	2.384	1.118	1.533	54,38	64,30	9,93
S.MARGHERITA LIGURE	GE	6	SI	SI	SI	SI	NO	0	272.837	227.238	-16,71	feb-95	feb-96	3.165	3.446	2.477	2.063	78,26	59,87	-18,40
SAN REMO	IM	7	SI	SI	SI	SI	SI	2	262.098	247.602	-5,53	lug-95	apr-96	13.458	15.487	10.234	10.572	76,04	68,26	-7,78
PORTO S.GIORGIO	AP	6	NO	SI	NO	NO	NO	0	168.700	168.523	-0,10	feb-95	lug-96	1.729	2.036	1.421	1.420	82,19	69,74	-12,44
CERVETERI	RM	7	SI	SI	SI	SI	NO	0	141.022	135.422	-3,97	dic-95	dic-96	3.847	3.982	2.187	2.100	56,85	52,74	-4,11
ACERRA	NA	7	SI	SI	SI	NO	NO	0	181.445	157.778	-13,04	gen-96	gen-97	2.500	3.600	2.300	2.000	92,00	55,56	-36,44
S.GIORGIO A CREMANO	NA	8	SI	SI	SI	SI	SI	16	207.391	170.264	-17,90	apr-95	apr-96	7.219	8.337	3.910	3.210	54,16	38,50	-15,66
SCALEA	CS	5	NO	SI	NO	NO	NO	0	49.799	49.116	-1,37	dic-95	dic-96	1.117	1.231	1.073	1.058	96,06	85,95	-10,11
RIONERO IN VULTURE	PZ	6	SI	SI	SI	SI	SI	4	106.845	117.562	10,03	lug-95	/	1.160	1.044	668	735	57,59	70,40	12,82
CEGLIE MESSAPICA	BR	7	SI	SI	NO	NO	NO	0	85.401	101.213	18,52	feb-95	lug-96	1.893	2.180	1.050	1.244	55,47	57,06	1,60
RUFFANO	LE	6	SI	SI	NO	NO	NO	0	58.727	64.016	9,01	dic-95	feb-97	395	518	277	302	70,13	58,30	-11,83
GELA	CL	8	SI	SI	SI	NO	NO	0	79.453	93.165	17,26	set-95	nov-96	5.817	6.597	4.071	3.405	69,98	51,61	-18,37
BELPASSO	CT	6	/	/	/	/	/	/	76.648	91.838	19,82	/	/	1.210	1.534	693	830	57,27	54,11	-3,17
LA MADDALENA	SS	6	NO	SI	SI	NO	SI	165	143.035	120.094	-16,04	dic-95	lug-97	1.752	1.770	1.110	932	63,36	52,66	-10,70
ITTIRI	SS	5	SI	SI	NO	NO	SI	0	96.496	111.204	15,24	lug-95	lug-96	371	368	328	328	88,41	89,13	0,72

2.10 Imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni

2.10.1 Profili normativi

L'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, istituita con il D.L. 2 marzo 1989 n. 66 a titolo temporaneo "sino all'approvazione della legge organica regolatrice dell'autonomia impositiva degli enti locali"[156] ed a carattere obbligatorio per tutti i comuni a decorrere dall'anno 1989, è stata soppressa dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, istitutivo dell'imposta regionale sulle attività produttive.[157]

L'imposta ha per presupposto l'esercizio di attività imprenditoriali, professionali, artigianali ed artistiche come definite ai fini dell'imposta sul valore aggiunto[158] ed è determinata in base all'attività esercitata e per classi di superficie utilizzata. I singoli comuni stabilivano la misura dell'imposta nell'ambito dei livelli, minimo e massimo, previsti per i dieci settori[159] e le otto classi di superficie nei quali le attività incise erano da inquadrare in base alla tabella allegata al D.L. n. 66, come sostituita dal D.L. n. 332 del 1989. La misura dell'imposta doveva essere unica per tutto il territorio comunale, salva la potestà dei comuni di delimitare una o più zone speciali per le quali prevedere una maggiorazione tariffaria in base alla particolare importanza economica ed alla centralità della zona. I comuni dovevano determinare le misure applicabili con delibera da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno, con effetto dall'anno solare successivo.

L'imposta è dovuta - per anno solare cui corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma - dalle persone fisiche, dalle società di ogni tipo, dalle associazioni anche se non riconosciute, dagli enti pubblici e privati, dai consorzi, dalle altre organizzazioni di persone o beni che hanno esercitato - nel periodo di applicazione dell'imposta - le predette attività (solo di commercializzazione per le imprese agricole). L'esercizio dell'attività è presunto per il contribuente il quale, avendo ricevuto il numero di partita IVA, non presenta la dichiarazione di cessazione dell'attività ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (art. 1, comma 6 D.L. n. 66).

Titolare dell'imposta è il comune nel cui territorio erano situati i locali o le aree ove era esercitata l'attività.[160]

---

[156] Articolo 1, comma 1, nel testo della legge di conversione 24 aprile 1989 n. 144, contenente numerose modifiche. L'imposta è disciplinata dai primi sei articoli del D.L. n. 66 ed era stata istituita con il D.L. 30 dicembre 1988 n. 549, non convertito in legge. L'ICIAP continua ad aver rilievo per le attività di verifica delle dichiarazioni e dei versamenti effettuati, di liquidazione dell'imposta, di accertamento in rettifica o per omissione della dichiarazione, per l'applicazione delle sanzioni e per il relativo contenzioso.

[157] L'IRAP si applica al valore della produzione netta dell'attività esercitata nella regione (art. 4), determinata secondo regole espressamente dettate per le attività incise e non, come riguardo all'ICIAP, in base a manifestazioni esteriori dell'attività esercitata, quali la superficie dei locali ed aree destinati all'esercizio delle attività colpite dal tributo. La legge istitutiva dell'IRAP ha, posto fra l'altro, le regole per determinare il valore della produzione netta delle banche ed altri enti e società finanziari (art. 6) e delle imprese assicurative (art. 7).
La soppressione dell'ICIAP è stata disposta con l'art. 36 lett. c) del D.lgs. n. 446, ma i versamenti dell'imposta i cui presupposti si sono verificati anteriormente alla data della soppressione sono effettuati anche dopo tale data (art. 36, comma 2).

[158] D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, artt. 4 e 5 e successive modifiche ed integrazioni.

[159] Per i 10 settori di attività previsti dalla legge, vedasi il paragrafo 2.10.3.1.

[160] Per le attività esercitate senza utilizzazione di locali o aree attrezzate o in forma ambulante senza utilizzazione di depositi o magazzini, l'imposta è dovuta al comune in cui il soggetto passivo ha il domicilio

L'imposta è stata applicata con il sistema dell'autodenuncia da parte del contribuente, effettuata - fino al 1997 - nel mese di giugno[161] in appositi modelli approvati con decreto interministeriale (in G.U. n. 138 del 15 giugno 1989), mentre il versamento è stato effettuato, entro lo stesso termine previsto per la denuncia, su apposito conto corrente postale intestato alla tesoreria del comune competente; la relativa attestazione di pagamento doveva essere allegata alla denuncia, nella quale dovevano anche essere annotati gli estremi del pagamento. La denuncia ed il versamento si riferiscono al presupposto di imposta verificatosi nell'anno stesso (art. 3, comma 1, D.L. n. 66).

2.10.2 Analisi finanziaria

Gli accertamenti dell'ICIAP di competenza dell'esercizio 1996 ammontano a 1.669,4 miliardi e costituiscono il 7,34% delle entrate tributarie dei comuni. I risultati della gestione dell'imposta, desunti dalle verifiche di 1.248 consuntivi di comuni con più di 8.000 abitanti (su 1.326), sono indicati nel seguente prospetto:

Importi in milioni di lire

Imposta comunale per l'esercizio di imprese arti e professioni	1995	1996	Variazione % 95/96	Variazione % 95/96
Accertamenti in conto competenza	1.691.331	1.669.429	- 21.902	- 1,29
Riscossioni in conto competenza	1.622.722	1.607.322	- 15.400	- 0.95
Residui in conto competenza	68.609	62.107	- 6.502	- 9,47
Residui riaccertati	104.757	128.572	23.815	22,73
Riscossioni in conto residui	38.270	39.995	1.725	4,50
Residui in conto residui	66.487	88.577	22.090	33,22
Residui totali	135.096	150.684	15.588	11,53
Riscossioni totali	1.660.993	1.647.317	- 13.676	- 0,82

L'andamento nel biennio evidenzia nella competenza un decremento lieve degli accertamenti (-1,29%) ed uno ancora più lieve delle riscossioni (-0,95%), con un tasso di realizzazione degli accertamenti in leggera crescita su valori elevati (96,28% rispetto al 95,94% del 1995), e con residui che diminuiscono di 6,5 miliardi mostrando nel complesso valori modesti: nel 1996 il 3,72% degli accertamenti (4% nel 1995).

La gestione dei residui formatisi negli anni precedenti riguarda importi complessivamente limitati a causa delle modalità di applicazione dell'imposta, basata sull'autodenuncia del contribuente e sul contestuale pagamento. Si notano aumenti dei residui riaccertati (22,73%) e delle relative riscossioni, ma per queste sono più contenute (4,5%) per cui il tasso di smaltimento si è attestato sul modesto indice del 31,1%, in discesa rispetto all'anno precedente in cui era stato del 36,53%. In conseguenza di tale andamento, i residui da residui al termine dell'esercizio (ammontanti complessivamente a 88,5 miliardi) si accrescono del 33,22% ed in parte sono da attribuire a partite rimaste

fiscale.

[161] Per l'anno 1989 la denuncia è stata presentata entro il luglio dell'anno successivo. Nell'anno 1993 la denuncia ed il versamento sono stati effettuati entro il mese di luglio per evitare un accavallamento di scadenze (art. 1, comma 3 D.L. 14 maggio 1993 n. 140, convertito con modifiche dalla L. 18 giugno 1993 n. 192).

incagliate per aspetti problematici che possono aver dato origine a contenzioso.

L'analisi per regioni degli accertamenti e delle riscossioni in conto competenza mostra, in controtendenza rispetto all'andamento nazionale, aumenti degli accertamenti in Veneto (4,81%), Friuli Venezia Giulia (3,5%), Umbria (2,61%), Abruzzo (2,47%), Toscana (2,32%), Emilia Romagna (0,35%), Trentino Alto Adige (0,27%), Lombardia (0,6%) e Sicilia (0,07%): per questi così è possibile ipotizzare che si siano verificati incrementi dei parametri di base per l'applicazione dell'imposta e particolarmente delle attività, ovvero che siano state individuate attività che erano rimaste escluse dalla applicazione dell'imposta. Aumenti (meno consistenti rispetto a quelli degli accertamenti ed in controtendenza rispetto all'andamento nazionale) si rilevano nelle riscossioni in Friuli (1;43%), Veneto (1,06%), Lazio (0,82%) ed Emilia Romagna (0,009%).

L'importo per abitante degli accertamenti dell'ICIAP (determinato dal rapporto tra gli accertamenti dell'imposta e la popolazione residente) è divenuto nel 1996 più favorevole agli enti locali nelle seguenti regioni e per gli importi indicati: Veneto (£ 2.782,20 per abitante), Friuli Venezia Giulia (1.258,49), Toscana (1.311,51), Umbria (1.258,49), Abruzzo (1.031,24), Lombardia (336,52), Trentino Alto Adige (160,64) e Sicilia (15,10).

In termini di accertamenti di competenza, l'incidenza dell'ICIAP nel 1996 sul totale delle imposte[162] è lievemente aumentata in quattro regioni: Veneto (0,58%), Abruzzo (0,12%), Valle d'Aosta ed Umbria (0,04%) ed indica che si è avuto un maggior apporto degli accertamenti dell'ICIAP rispetto al totale delle imposte accertate dai comuni delle medesime regioni.

L'incidenza dell'ICIAP sul totale delle imposte e dei trasferimenti correnti statali[163] è aumentata in Veneto (0,35%), Liguria (0,24%), Umbria ed Abruzzo (0,14%) e Toscana (0,09%), in termini di accertamenti di competenza.

2.10.3 Analisi speciale

La Sezione ha ritenuto opportuno svolgere un'indagine specifica sui risultati dell'imposta in esame riferita ad un ristretto campione di comuni (41) e limitata, per gli aspetti finanziari, agli accertamenti e riscossioni in conto competenza nel biennio 1995-1996. Sono stati inclusi nel campione comuni di tutte le regioni (ad eccezione della Valle d'Aosta) compresi nelle classi dalla quinta alla settima,[164] con due eccezioni per l'ottava classe riguardanti Udine (per la particolare attenzione mostrata nella gestione dell'imposta)[165] e Brindisi, che ha caratteristiche simili una si trova in una diversa area geografica: ha infatti al primo, popolazione pressocchè uguale, territorio di poco più esteso anche se di diversa natura e, conseguentemente, uguale "fabbisogno" nel senso evidenziato dalla normativa sui trasferimenti statali. Si è cercato, infine, di includere nel campione, per ogni regione, enti con il più alto e più basso importo pro-capite dell'ICIAP[166].

---

[162] Entrate tributarie di cui al titolo 1°, categoria 1^ (imposte).

[163] Di cui al titolo 1°, categoria 1^, più titolo 2°, categoria 1^.

[164] Nei comuni con più elevata popolazione il prevalere del terziario avrebbe forse potuto rendere difficilmente confrontabili i dati.

[165] Il comune di Udine ha posto un quesito al Ministero delle finanze riguardo al settore di appartenenza degli agenti assicuratori, pubblicato in varie riviste specializzate.

[166] Sono stati inclusi nel campione i seguenti 41 comuni: Biella, Mondovì, Settimo Milanese, Cesate, Alassio, Lerici, Brunico, Udine, San Michele al Tagliamento, Caorle, Belluno, Lendinara, Calderara di Reno, Cervia,

L'indagine è stata svolta utilizzando, per i comuni compresi nel campione, dati finanziari dei consuntivi 1995 e 1996 e dati forniti dagli stessi enti.

L'esame dell'importo pro-capite dell'ICIAP[167] a livello regionale evidenzia il dato più elevato in Emilia Romagna (63.671,82 per abitante). Seguono: Veneto (60.620,95), Trentino Alto Adige (59.130,26), Toscana (57.911,90), Lombardia (56.569,02), Marche (56.350,16), Valle d'Aosta (56.319,17), Friuli Venezia Giulia (51.586,21), Umbria (49.396,34), Piemonte (47.089,23), Liguria (46.498,81), Abruzzo (42.627,07), Lazio (35.992,21), Molise (35.252,18), Sardegna (30.201,67), Puglia (24.769,53), Basilicata 27.420,62), Calabria (22.604,35), Campania (22.530,42), Sicilia (21.425,59).

È da rilevare che l'importo per abitante in Emilia Romagna risulta quasi il triplo di quello individuato in Sicilia; l'esame dell'importo pro-capite nelle varie regioni conferma l'esistenza di un più diffuso tessuto di attività imprenditoriali, professionali, artigianali ed artistiche nelle aree settentrionale (particolarmente nel Nord-Est) e centrale; la Sardegna (con 30.326,6) guida le regioni meridionali ed insulari con un buon margine rispetto alla Puglia (5.432,14 pari al 21,9%); la Sicilia mostra anche in questo campo di trovarsi in considerevole ritardo, con un differenziale negativo nei confronti della Sardegna di lire 8.776 per abitante.

Tra gli enti compresi nel campione, la più elevata incidenza per abitante si individua nel comune di Santa Croce sull'Arno (148.353, importo che supera di di due volte e mezza quello medio della regione di appartenenza, la Toscana) seguito da Calderara di Reno (128.440, pari ad oltre il doppio del rapporto pro-capite medio della regione Emilia Romagna), Caorle (121.124, pari a quasi il doppio dell'importo medio nel Veneto), Cervia (107.656, pari a più di una volta e mezza l'importo medio dell'Emilia e Romagna). Valori elevati si individuano a Settimo Milanese (96.288), San Michele al Tagliamento (94.463), Alassio (93.720), San Giovanni Teatino (92.287 che supera di oltre il doppio il valore medio dell'Abruzzo), Brunico (87.110), Biella (80.070).

Importi pressocchè pari a quelli medi della regione di appartenenza si individuano nei comuni di Belluno (63.795 rispetto a quello medio di 60.620), Cavallino (26.841 rispetto a 24.769), Brindisi (21.177 rispetto a 24.769), Cariati (22.313 rispetto a 22.604).

Un'incidenza pro-capite ben al di sotto dei valori medi della regione di appartenenza si riscontra nei comuni di Mondovì (4.743 rispetto a 47.089), San Cipriano d'Aversa (3.640 rispetto a 22.530), Militello in Val di Catania (9.393 rispetto a 21.425), Lendinara (46.518 rispetto a 60.620).

L'incidenza degli accertamenti ICIAP 1996 sulle imposte comunali mostra indicatori medi regionali compresi tra quello più elevato delle Marche (15,91%) e quello più basso del Lazio (6,89%), situazione che evidenzia, fa individuare, anche rispetto agli indici più elevati, un modesto apporto dell'ICIAP al totale delle imposte accertate.

Lo stesso indicatore, rispetto ai comuni compresi nel campione, presenta il valore più alto a Terzigno, ove l'imposta rappresenta una quota superiore ad un terzo delle entrate tributarie (34,66%); l'indice, molto elevato rispetto a quello medio della Campania

---

Portomaggiore, Santa Croce sull'Arno, Vecchiano, Bastia Umbra, Magione, Porto Sant'Elpidio, Corridonia, Fiuggi, Sezze, Avezzano, San Giovanni Teatino, Penne, Isernia, Terzigno, San Cipriano d'Aversa, Brindisi, Cavallino, San Marzano di San Giuseppe, Matera, Montalbano Jonico, Cariati, Luzzi, Taormina, Militello in Val di Catania, Macomer, Nuoro, Serramanna.

[167] Determinato in base alle verifiche sui citati 1.248 consuntivi.

(9,53%), attribuisce all'ICIAP un consistente apporto al totale delle imposte accertate in quel comune. Indici via via decrescenti risultano a Santa Croce sull'Arno (24,92%), Porto Sant'Elpidio (23,87%), Macomer (19,37%), Avezzano (19,20%), Fiuggi (19,08%), Udine (18,67%), Magione (18,34%), Brunico (18,31%).
L'incidenza più bassa a Mondovì (1,15%, molto meno della media del Piemonte del 10,69%), San Cipriano d'Aversa (5,12% rispetto all'indice medio della Campania), Lerici (5,14% rispetto all'indice medio dell'8,08% della Liguria), Brindisi (6,13% rispetto all'indice medio del 10,49% della Puglia), Vecchiano (8,5% rispetto all'indice medio del 12,57% della Toscana), Alassio (8,78%, di poco superiore all'indice medio della Liguria).

Le riscossioni e gli accertamenti di competenza sono stati pari negli esercizi 1995 e 1996 nei seguenti comuni: Biella, Lerici, Brunico, Belluno, Lendinara, Porto Maggiore, Santa Croce sull'Arno, Fiuggi, San Giovanni Teatino, Penne, San Cipriano d'Aversa. La coincidenza o le differenze poco significative fra accertamenti e riscossioni potrebbero rivelare che l'accertamento contabile è stato mantenuto nei limiti delle dichiarazioni dei contribuenti, per cui non vi sono state sorprese nei risultati, in considerazione del regime dell'imposta, la cui riscossione è contestuale alla denuncia.
Tale coincidenza potrebbe peraltro anche essere l'espressione sintomatica di una inerzia del comune nell'attività di verifica delle dichiarazioni dei contribuenti e di accertamento tributario, o dell'assenza al termine dell'anno dei risultati di tali attività, se svolte. Viceversa, un divario anche considerevole tra accertamenti e riscossioni (oltre che a criteri poco prudenziali nella costruzione del bilancio preventivo e nell'attività di accertamento contabile) potrebbe esser conseguente ad un rilevante contenzioso, la cui qualità non può essere valutata in base ai dati finanziari.

Le riscossioni di competenza nel 1996 sono state inferiori agli accertamenti, con un peggioramento del rapporto rispetto al 1995 nei comuni di: Cesate (ove il peggioramento è stato notevolissimo: -62,02%), Udine (-7,34%), Alassio (-5,03%), Vecchiano (-4,66%), Isernia (-0,18%).

Le riscossioni hanno invece registrato nel 1996 un miglioramento del rapporto con gli accertamenti nei comuni di: Terzigno (-37,09%), Calderara di Reno (-4,34%), Corridonia (-0,97%), Bastia Umbra (-0,57%).

2.10.4 Incidenza dei settori di attività sugli accertamenti dell'ICIAP

L'analisi è stata svolta con riferimento ai 41 comuni compresi nel campione, ai quali è stato inviato un questionario che ha consentito di individuare, per ciascuno di essi, anche l'incidenza dei vari settori di attività sul totale degli accertamenti del tributo e, quindi, l'attività prevalente in ciascun comune ai fini dell'imposta nel biennio 1995-1996.[168]

È da precisare che, essendo il campione formato da enti con caratteristiche diverse (per popolazione, territorio, struttura economico-sociale, servizi offerti, importi dei consuntivi) non direttamente confrontabili fra loro, si è cercato di rendere uniformi i dati attraverso le percentuali di incidenza dei settori di attività sull'accertamento dell'ICIAP nei

[168] Un solo comune (Penne) non ha risposto al questionario. Delle risposte pervenute, 29 possono considerarsi esaurienti ai fini dell'incidenza dei settori di attività sugli accertamenti dell'ICIAP. Non è stato possibile utilizzare le risposte di 11 comuni: Cesate, Lerici, Lendinara, Fiuggi, Sezze, Terzigno, San Cipriano d'Aversa, San Marzano di San Giuseppe, Luzzi, Taormina, Militello in Val di Catania.

vari comuni, in modo da confrontare le percentuali, pur considerando che la mancanza dei valori assoluti sottrae all'attenzione aspetti non marginali.

L'individuazione delle attività che, fra quelle colpite dal tributo, maggiormente contribuiscono all'ICIAP, richiede un esame dell'incidenza di ciascuna di esse sugli accertamenti dell'imposta ed, in particolare, dei dieci settori nei quali tali attività sono distribuite. Nasce così un elenco dei settori (e delle attività), per ciascuno dei quali è individuata l'incidenza più alta sugli accertamenti dell'ICIAP. Ordinando in modo decrescente le dieci incidenze più elevate, queste sono comprese fra il 46,76% dell'ottavo settore (relativo prevalentemente alle attività alberghiere e turistiche) del comune di Cervia ed il 4,75% del decimo settore del comune di Isernia ed assegnano a quest'ultimo settore (relativo al credito e servizi finanziari ed assicutavi) l'apporto più basso agli accertamenti dell'ICIAP.

L'apporto più elevato fra i settori è quello già indicato, ma non è sufficiente per attribuire alle attività alberghiere e turistiche la qualità di principali contributrici degli accertamenti in quanto, a tal fine, è necessario valutare la composizione del settore, incrociando i relativi dati con quelli dei comuni che li esprimono. Valutando insieme le due serie di dati, limitatamente alle prime dieci posizioni, si nota che l'ottavo settore elenca incidenze sugli accertamenti espresse da comuni, comprese tra il 46,76% di Cervia ed il 4,27% di Brindisi. Di tali incidenze, soltanto le prime tre - nella distinta elencazione in ordine decrescente per comuni - compaiono al primo posto nei rispettivi comuni e riguardano: Cervia (46,76%), Caorle (43%) e San Michele al Tagliamento (29,19%). Le altre sette incidenze considerate (nell'elenco di settore) sono collocate - nei distinti elenchi per comuni - al secondo posto (Alassio 20%), al quinto posto (Magione 10,58%), al quarto posto (Brunico 8,8%), al settimo posto (Vecchiano 6%), al sesto posto (Belluno 5,49%), all'ottavo posto (Porto Sant'Elpidio 4,49% e Brindisi 4,27%).

Il nono settore (concernente attività professionali, artistiche e di servizi vari) presenta invece, ai primi dieci posti, incidenze comprese fra il 41% di Udine ed il 25,4% di Cavallino e tutte al primo posto nel distinto elenco per comuni: anzi il settore in questione presenta incidenze collocate al primo posto (nel distinto elenco per comuni) in oltre la metà degli enti del campione, al secondo posto in 7 comuni ed al terzo posto in 5 comuni. Non essendoci posizioni migliori espresse dagli altri settori, il nono segnala in tal modo di contribuire più degli altri agli accertamenti dell'ICIAP.[169]

Anche le attività industriali (terzo settore) e quelle artigianali di servizi (secondo settore) compaiono al primo posto in tre comuni ciascuna, ma con indici più bassi dell'ottavo settore.[170] Ciò sta a significare che nei comuni considerati sono presenti altre

---

[169] Il nono settore appare miglior tributario degli accertamenti ICIAP nei comuni di Udine (40%), Biella (35,92%), Isernia (32,59%), Belluno (32,44%), Brindisi (31,42%), Avezzano (31,21%), Nuoro (29,74%), Brunico (28%), Mondovì (27%), Cavallino (25,4%), Alassio (25,3%), Matera (25%), Cariati (23%), Macomer (22,68%), Vecchiano e Bastia Umbra (entrambi con il 18%).

Il medesimo nono settore compare al secondo posto (ai fini dell'incidenza sugli accertamenti ICIAP) nei comuni di Serramanna (21,27%), San Michele al Tagliamento (20,14%), Portomaggiore (18%), Calderara di Reno (17,12%), Magione (15,94%), Porto Sant'Elpidio (15,12%), e Caorle (14%), ed al terzo posto nei comuni di Montalbano Jonico (21,23%), Corridonia (15,2%), Santa Croce sull'Arno (14,5%), Settimo Milanese (13,03%), e San Giovanni Teatino (10,25%).

[170] Ai fini degli accertamenti ICIAP si trovano al primo posto, per il terzo settore, i comuni di Santa Croce sull'Arno (29,5%), Settimo Milanese (29,3%), Calderara di Reno (26,5%) e, per il secondo settore, i comuni

attività (classificate in altri settori) in grado di contribuire in maniera significativa, anche se in posizione non preminente, all'accertamento complessivo dell'imposta.

Il commercio al minuto dei generi indicati al quinto settore si presenta con l'indice più elevato in due comuni dell'area meridionale ed insulare: Serramanna (25%) e Montalbano Jonico (24%), mentre in un solo comune compaiono al primo posto le attività del commercio all'ingrosso del quarto settore (a San Giovanni Teatino con il 28,68%) e quelle di commercializzazione agricola e di produzione artigianale del primo settore (a Porto Sant'Elpidio con il 23,82%).

Non raggiungono la prima posizione nei comuni del campione i settori sesto, settimo e decimo, anzi il sesto settore (commercio al minuto di articoli tessili e di abbigliamento) ha la migliore collocazione nella sesta posizione, il settore decimo (credito e servizi finanziari e assicurativi) compare alla settima posizione, mentre il settimo settore (altro commercio al minuto) è presente in seconda posizione con 6 comuni ed in terza con 5.[171]

Si esamina ora, distintamente per ogni settore, l'incidenza sugli accertamenti ICIAP dei 29 comuni che hanno fornito risposte complete ai questionari.

Le attività del primo settore (commercializzazione agricola e produzioni artigiane) presentano l'indice più elevato, che prevale sugli indici degli altri settori, soltanto nel comune di Porto Sant'Elpidio con il 23,82% (25,05% nel 1995). Il calo è giustificato dai modesti aumenti verificatisi per lo stesso comune in altri otto settori, dei quali il più importante è il nono con il 15,12%; l'altro settore che ha subito un lieve decremento è il sesto, passato dal 3,4% al 3,06%; ultimo settore resta ancora il decimo con l'1,9%, pur presentando un andamento in leggera ascesa rispetto all'1,75% del 1995.

Le incidenze che seguono quella di Porto Sant'Elpidio in ordine decrescente appartengono ai comuni di Calderara di Reno e Corridonia, nei quali le attività del settore non hanno carattere di preminenza in quanto occupano il secondo posto. A Calderara di Reno le attività in esame rappresentano il 21,1% - in leggera flessione rispetto al 21,6% del 1995 - mentre l'attività prevalente, come nell'anno precedente, è quella del terzo settore con il 26,5%, in ascesa di oltre un punto. A Corridonia rappresentano il 16,5% (19,5% nel 1995) ed hanno perduto il carattere della preminenza a favore del secondo settore che si è accreditato il 16,8% (rispetto al 14,2% del 1995).[172]

Le attività del secondo settore (produzione di servizi da parte di imprese artigiane iscritte nel relativo albo) hanno indici elevati e nell'ambito comunale sono preminenti rispetto alle altre nei comuni di Portomaggiore, Corridonia e Magione; presentano l'incidenza più elevata a Montalbano Jonico (con il 22,77% nel 1996, collocata al secondo posto) ove hanno superato quelle del nono settore (sceso al 21,23%) con le quali nel 1995 avevano in comune il medesimo indice del 22%. Seguono le incidenze del 21% a Portomaggiore (20% nel 1995), del 20% a Matera (19% nel 1995) ove occupano il secondo

---

di Portomaggiore (20%), Corridonia (16,8%) e Magione (16,22%).

[171] Il settimo settore ha la seconda posizione nei comuni di Cavallino (20,35%), Isernia (19,87%), Macomer (18,71%), Serramanna (15,71%), Avezzano (15,21%), Mondovì (14%), e la terza posizione nei comuni di Cariati (18,3%), Vecchiano (14%), Belluno (11,44%), Biella (11,8%), Udine (9%).

[172] Seguono nel primo settore in ordine decrescente le incidenze, con indicazione fra parentesi di quelle del 1995, dei comuni: Portomaggiore 16% (15%), Magione 14,07% (13,79%), Bastia Umbra 12% (stabile nel biennio), Settimo Milanese 10,6% (11,88%), Mondovì 10% (11%), Cervia 9,72% (9,64%), Serramanna 9,2% (9%), Cavallino 8,14% (9,2%).

posto; del 19% a Santa Croce sull'Arno, (stabile nel biennio al secondo posto); del 19,25% a Serramanna (20,52% nel 1995), ove sono al terzo posto.
Si trovano a questo punto le incidenze, in ascesa rispetto al 1995, di Corridonia (16,8% rispetto al 14,2%) e di Magione (16,22% rispetto a 15,88%), entrambe al primo posto tra i settori dei relativi comuni.[173]

Le attività del terzo settore (industriali) hanno gli indici più elevati e prevalgono a Santa Croce sull'Arno (stabili con il 29,5% nel biennio), Settimo Milanese (ove con il 29,3% sono in leggera flessione dal 29,69% del 1995), Calderara di Reno (cresciute di oltre un punto dal 25,4% al 26,5%). Le incidenze che seguono in ordine decrescente si riferiscono a comuni nei quali le attività industriali occupano posti dal secondo al quinto nella determinazione degli accertamenti dell'imposta.[174]

Le attività del quarto settore (commercio all'ingrosso; intermediazione del commercio con deposito; trasporti e comunicazioni) hanno l'indice più elevato e prevalgono nel comune di San Giovanni Teatino con il 28,68% (pur presentando una lieve flessione dal 28,92% del 1995). [175]
La più bassa incidenza è a Cariati (in flessione dallo 0,8% del 1995 allo 0,4%).

Il quinto settore (commercio al minuto di alimentari e bevande, libri, giornali, articoli sportivi, oggetti d'arte e culturali, tabacchi e altri generi di monopolio; carburanti e lubrificanti; intermediazione del commercio; bar;) ha gli indici più elevati ed è prevalente nei comuni di Serramanna (con il 25%, in flessione dal 26,20% del 1995) e Montalbano Jonico (in crescita dal 23,20% del 1995 al 24%). Negli altri comuni del campione le attività in esame non hanno carattere di preminenza e fino al tredicesimo indice in ordine decrescente, occupano nell'ambito del comune cui appartengono posti tra il secondo (in 5 casi) ed il terzo (in 6 casi).[176]

È da notare che i primi 5 indici del settore riguardano comuni dell'area meridionale ed insulare, in quanto ai due già indicati seguono Brindisi, Cariati e Matera. La sequenza, interrotta dalla presenza di Brunico, riprende con Cavallino e Macomer ed indica l'importanza per tali comuni delle attività del settore rispetto alle altre.

Il sesto settore (commercio al minuto di articoli tessili e di abbigliamento) non prevale in alcun comune del campione e le prime undici percentuali di incidenza si collocano, nei rispettivi comuni, fra il sesto ed il nono posto. Si segnalano gli indici più elevati del settore che riguardano: Alassio con l'8,8% (in lieve crescita dall'8,24% del

---

[173] Seguono nel secondo settore in ordine decrescente le incidenze dei comuni: Bastia Umbra 16% stabile nel biennio, Brunico 15,4% (16,2%), Porto Sant'Elpidio 14,79% (13,9%), Alassio 14,12% (18,24%), Settimo Milanese 12,3% (12%), Vecchiano 12% (11%).

[174] Si tratta delle incidenze dei seguenti comuni: San Giovanni Teatino 25,77% (24,43%), Brindisi 15,73% (che fa registrare una notevole impennata dal 5,29%), Corridonia 14,1% (14,8%), Bastia Umbra 12% (11%), Avezzano 10,14% (9,38%), Cariati 10,1% (12%), Vecchiano (stabile nel biennio con il 10%), Mondovì 10% (11%).

[175] Seguono le incidenze, che non hanno carattere di preminenza nei comuni che le esprimono (ove occupano posti dal secondo al sesto ai fini dell'accertamento dell'imposta), del 18,5% (17,1% nel 1995) a Calderara di Reno, del 18% (19%) a Settimo Milanese, del 14% (13%) a Vecchiano, dell'11,5% stabile nel biennio a Santa Croce sull'Arno, del 10,04% (10,99%) a Cavallino, del 9,4% (9,6%) a Corridonia, del 9,07% (8,83%) a Porto Sant'Elpidio, del 9% (8%) a Mondovì.

[176] Si tratta delle incidenze dei seguenti comuni: Brindisi 21,36 (18,14%), Cariati 19% (18,2%), Matera (stabile con il 18%), Brunico 15,4% (15,3%), Cavallino 15,31% (15,76%), Macomer 14,76% (14,5%), San Michele al Tagliamento 14,49% (15,73%), Magione 14,29% (13,45%), Nuoro 14,2% (19,73%), Vecchiano 14% (17%).

1995), San Michele al Tagliamento e Macomer con il 6,38% e, rispettivamente, con il 6,34% (in leggera flessione dal 6,52% e, rispettivamente, dal 6,55% dell'anno precedente), Caorle con il 6,3% (in lieve crescita dal 6%), Cariati con il 6% (cresciuto di un punto), Nuoro ed Isernia con 5,79% e, rispettivamente 5,67% (in lieve diminuzione, ma più accentuata per il secondo, dal 5,82% e, rispettivamente, dal 5,96%), Bastia Umbra stabile nel biennio con il 5%, Montalbano Jonico in lieve crescita con il 4,92% (dal 4,75%), Avezzano con il 4,88% (in calo di quasi un punto dal 5,71%), Brunico stabile nel biennio con il 4,6%.

Gli indici più bassi sono di Calderara di Reno (in flessione dallo 0,9% del 1995 allo 0,4%), Santa Croce sull'Arno (stabile nel biennio con l'1%), Settimo Milanese (in crescita dallo 0,6% del 1995 all'1,47%).

Il settimo settore (altro commercio al minuto) non è prevalente in alcun comune del campione. I primi sette indici del settore si collocano al secondo posto nei comuni cui si riferiscono, dei quali i primi cinque appartengono all'area meridionale ed insulare, il sesto a quella centrale ed il settimo a quella settentrionale. Si tratta di Cavallino con il 20,36% (cresciuto di poco più di un punto rispetto al 1995) e dei seguenti quattro comuni in lieve crescita, inferiore ad un punto: Isernia con 19,87% (19,6% nell'anno precedente), Macomer con 18,71% (18,47%), Cariati con 18,3% (18%), Nuoro con 15,71% (15,07%). Vecchiano presenta un 14% (stabile nel biennio) e Mondovì ancora un con 14% (in calo di un punto).[177]

L'ottavo settore (alberghiere, turistiche, di pubblico esercizio, altre attività di commercio) ha gli indici più elevati che sono prevalenti nei comuni di Cervia (con il considerevole 46,76%, pur se in lieve calo dal 46,86% del 1995), Caorle (con il 43% in calo di due punti), San Michele al Tagliamento (con il 29,19% in flessione di oltre un punto e mezzo dal 30,97% del 1995).[178]

L'incidenza più bassa è segnalata nel comune di Serramanna (in lievissima crescita dallo 0,56% del 1995 allo 0,57%).

Il nono settore (professionali e artistiche; servizi vari) ha gli indici più elevati ed in crescita rispetto all'anno precedente (con due eccezioni per Alassio e Matera) indici che, per i primi 14 posti della graduatoria di settore in ordine decrescente, sono prevalenti nell'ambito dei comuni cui appartengono: si tratta dei comuni di Udine accreditato del considerevole 41% (40% nel 1995), Biella 35,92% (34,07%), Isernia 32,59% (31,54%), Belluno 32,44% (32,18%), Brindisi 31,42% (cresciuto di quasi 4 punti dal 27,52%), Avezzano 31,21% (cresciuto di oltre otto punti dal 23,11%), Nuoro 29,74% (cresciuto di oltre due punti dal 27,5%), Brunico (28%) e Mondovì (26%) cresciuti entrambi di due punti, Cavallino 25,4% (cresciuto di oltre cinque punti dal 20,27%), Alassio 25,3% (diminuito di oltre un punto dal 26,41%), Matera (stabile nel biennio con il 25%), Cariati

[177] Seguono le incidenze, comprese fra il terzo ed il quinto posto nei comuni cui si riferiscono, di: Serramanna 13,51% (12,67%), Brindisi 13,4% (18,71%), Bastia Umbra 12% (stabile nel biennio), Biella 11,8% (12,06%), Belluno 11,44% (11,16%), Magione 11,20% (12,72%), Portomaggiore 11% (13%), Montalbano Jonico 10,46% (10,4%), Alassio 10% (9,42%).

[178] Seguono altre incidenze in ordine decrescente nei comuni di: Alassio 20% (in notevole ascesa dal 12,36%), Magione 10,58% (10,81%), Brunico 8,8% stabile nel biennio, Vecchiano 6% in calo di 2 punti, Belluno 5,89 (5,52%), Porto Sant'Elpidio 4,49% (4,75%), Brindisi 4,27% (in calo di oltre un punto dal 5,5%), Udine e Cariati entrambi con il 4%, ma il primo stabile nel biennio ed il secondo in calo di un punto.

23% (cresciuto di quasi due punti dal 21,1%), Macomer 22,68% (cresciuto di oltre due punti dal 20,46%).[179]

Il decimo settore (credito e servizi finanziari, assicurazioni) non è prevalente in alcuno dei comuni del campione. Gli indici più elevati del settore occupano, nei comuni cui si riferiscono, posti dal settimo al decimo. Gli indici più elevati sono dei comuni di: Isernia 4,75% (4,48% nel 1995); Brindisi 4,71% (con una crescita di quasi quattro punti dallo 0,85%); Cariati, Mondovì ed Udine (stabili nel biennio il primo con 4,4%, gli altri due con il 4%); Macomer 3,99% (2,98%), Avezzano 3,9% (3,15%), Nuoro 3,48% (2,95%); Vecchiano con il 3% (cresciuto di un punto); Belluno (stabile nel biennio con il 2,88%); Biella 2,8% (2,58%); San Michele al Tagliamento 2,34% (2,35%); Portomaggiore, Santa Croce sull'Arno e Bastia Umbra (tutti e tre stabili nel biennio con il 2%).

2.10.5 Verifiche ed accertamenti

Divengono ogni anno più numerosi i comuni che si avvalgono di sistemi informatici nelle procedure di verifica delle dichiarazioni dei contribuenti e di liquidazione dell'imposta o di parti di esse.[180] Due comuni (Avezzano e Fiuggi) hanno dichiarato di essersi avvalsi di società di servizi. Si tratta, generalmente, di verifiche formali che riguardano l'impianto dell'anagrafe dei contribuenti, il calcolo dell'imposta in base agli elementi indicati nella dichiarazione, la formazione dei ruoli.

Molti comuni, alcuni dei quali si avvalgono di sistemi informatici per la gestione, anche parziale, dell'imposta, dichiarano di aver effettuato, nel biennio in esame, attività di verifica delle dichiarazioni riferita, non al medesimo biennio, ma ad anni precedenti. In tal senso, il comune di Calderara di Reno ha dichiarato che "i cotrolli vengono effettuati entro i termini ultimi di decadenza," per cui gli anni 1995 e 1996 non sono stati verificati; il comune di Avezzano ha segnalato di aver svolto "solo attività di controllo formale per la liquidazione delle denunce", in quanto per l'anno 1995 i dati utilizzabili per i confronti sono stati messi a disposizione del comune nel febbraio 1998, mentre per il 1996 non sono ancora disponibili gli elenchi nominativi dei contribuenti con i relativi redditi.[181]

---

[179] Seguono altri indici in ordine decrescente che, nell'ambito dei comuni che li esprimono, occupano posti dal primo (nei comuni di Vecchiano e Bastia Umbra) al terzo. Si tratta dei comuni di: Serramanna 21,27% (18,87%); San Michele al Tagliamento 20,14% (16,39%); Vecchiano, Bastia Umbra e Portomaggiore (tutti e tre con il 18%, ma il primo cresciuto di due punti, il secondo di un punto ed il terzo stabile nel biennio); Magione 15,94% (14,70%), Corridonia 15,2% (13,6%), Porto Sant'Elpidio 15,12% (14,99%), Santa Croce sull'Arno (stabile nel biennio con il 14,5%), Caorle 14% (12,4%), Settimo Milanese 13,03% (11%).
Riguarda l'attribuzione del 9° settore, effettuata dai comuni in rettifica dell'indicazione del 5° settore, proposto dai contribuenti nella dichiarazione, la controversia (ancora pendente su scala nazionale e non limitata a pochi enti) relativa alla classificazione delle attività degli agenti di assicurazione. Non mancano, tuttavia comuni che hanno classificato tale attività al 10° settore (ad es. Sezze).

[180] Vengono svolte con procedimento informatico le seguenti attività: controllo formale del numero di denunce presentate e del numero dei versamenti effettuati; dell'importo dichiarato confrontato con quello versato; statistiche delle denunce per anno e dei riscontri per data; riordino automatico delle denunce con riferimento al codice fiscale, al settore di attività, alla superfice, alla stagionalità; calcolo delle liquidazioni; controllo incrociato con altre banche dati; calcolo degli accertamenti in rettifica; stampa degli avvisi di liquidazione e di accertamento, rilascio di ricevute. Hanno dichiarato, in risposta al questionario, di essersi avvalsi di procedure automatizzate per la gestione dell'imposta 19 comuni e precisamente: Mondovì, Settimo Milanese, Brunico, Udine, San Michele al Tagliamento, Caorle, Calderara di Reno, Cervia, Portomaggiore, Santa Croce sull'Arno, Bastia Umbra, Porto Sant'Elpidio, Fiuggi, Sezze, Avezzano, San Giovanni Teatino, Cariati, Taormina e Nuoro.

[181] Il riferimento al reddito, che non è indicato dalla legge fra i presupposti dell'imposta, è contenuto in una

Non hanno effettuato sistematiche verifiche i comuni di Brindisi, Calderara di Reno, Cariati, Corridonia, Isernia, Macomer, Magione, Militello in Val di Catania, Mondovì, Montalbano Jonico, San Cipriano d'Aversa (che dispone soltanto di un dipendente per la gestione di tutti i tributi comunali), San Giovanni Teatino, San Marzano di San Giuseppe, Santa Croce sull'Arno, Serramanna, Settimo Milanese, Sezze, Udine, Vecchiano.

L'attività di accertamento presuppone controlli differenti a seconda che si tratti di accertamenti in rettifica o di ufficio.[182]

Nel caso di accertamento in rettifica vengono effettuati controlli incrociati con riferimento alle diverse cause di rettifica. In particolare, vengono utilizzati: per il controllo dei redditi denunciati, l'elenco fornito periodicamente dal Ministero delle finanze; per il controllo della superfice occupata indicata nella dichiarazione, l'archivio delle denunce presentate allo stesso comune ai fini della TARSU; per il settore di attività, la tabella di corrispondenza dei codici IVA con i settori di attività ai fini dell'applicazione dell'ICIAP, allegata alla L. 22.12.1990 n. 403 nonchè l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane.

Nel caso di accertamento per omessa denuncia ai fini dell'ICIAP, il controllo incrociato consiste nel confrontare gli elenchi dei contribuenti ICIAP con i prospetti forniti dal Ministero delle Finanze che riportano i redditi dichiarati ed i volumi di affari denunciati nonchè con il registro delle ditte tenuto dalla Camera di commercio.

Alcuni comuni lamentano che i dati inseriti nei citati prospetti sono spesso imprecisi o addirittura errati.[183]

Sono però ancora numerosi i comuni che non effettuano controlli incrociati e, tra di essi, anche alcuni con alto gettito dell'imposta, per cui è agevole considerare che l'ICIAP non ha espresso, se non in parte, le proprie potenzialità applicative: si tratta di Brindisi, Militello in Val di Catania, Mondovì, San Cipriano d'Aversa, San Giovanni Teatino, San Marzano di San Giuseppe, San Michele al Tagliamento, Santa Croce sull'Arno, Serramanna, Settimo Milanese.

Nei casi incerti, prima di notificare gli avvisi di accertamento, vengono chiesti ai contribuenti ed agli uffici competenti ulteriori dati e notizie, ma il comune di Corridonia lamenta la "scarsa collaborazione" di altri enti nel favorire il reperimento di elementi utili all'attività di accertamento.

La scarsa chiarezza delle norme applicabili - soprattutto riguardo all'individuazione del settore di attività dei contribuenti[184] - rende più difficile l'accertamento e le incertezze aumentano considerando i diversi orientamenti espressi dalle commissioni tributarie nelle decisioni di controversie riguardanti questioni simili.

Due comuni (Cavallino e Lendinara) hanno dichiarato di aver affidato in concessione a soggetti esterni l'attività di accertamento del tributo, con risultati presentati come differenti. Il primo comune - in situazione di dissesto finanziario - ha stipulato un contratto con una società (senza indicare come l'ha scelta) per individuare i soggetti passivi delle imposte e tasse comunali ed i relativi imponibili. I risultati non possono considerarsi

---

circolare ministeriale (23 maggio 1990, n. 6/1/241).

[182] L'attività di accertamento è stata descritta bene, fra gli altri, dal comune di Corridonia.

[183] Così i comuni di Corridonia e Vecchiano.

[184] Incertezze permangono per l'inquadramento di attività nei primi due settori ed, in maggior misura, nei settori 5° e 9° per gli agenti di assicurazione (per i quali V. anche nota n. 24).

soddisfacenti per i numerosi errori del concessionario che hanno riguardato, prevalentemente, l'indicazione della superfice cui commisurare l'imposta, il riferimento al periodo di imposizione, duplicazioni dell'imposta. La concessione dell'attività di accertamento ad un soggetto terzo è stata determinata dalla situazione di dissesto del comune che non gli ha consentito di organizzare - con assunzioni in congruo numero di personale idoneo - l'ufficio tributi, cui è addetto soltanto un impiegato.

Il comune di Lendinara ha affidato in concessione le attività di controllo delle dichiarazioni presentate e di accertamento tributario per gli anni dal 1989 al 1994 ad un soggetto esterno individuato con gara di appalto. Nel mese di febbraio 1998 risultava svolta l'attività riguardo agli anni dal 1989 al 1992. L'Ufficio tributi del comune effettua un controllo a campione sull'attività del concessionario al quale restituisce gli atti ritenuti non conformi alle norme applicabili, ma non ha indicato il numero, nè la qualità delle contestazioni. Il comune segnala la proficua collaborazione con il concessionario, ma non ha ancora nominato il responsabile dell'ufficio tributi.

Alcuni comuni hanno segnalato anche casi di accertamenti per omissione di denuncia relativi ad evasori totali dell'imposta. Si tratta dei comuni di Alassio, Avezzano, Caorle, Sezze, Taormina, Terzigno, Udine.

Il comune di Alassio comunica di aver emesso, con riferimento al 1995, avvisi di liquidazione del maggior importo dell'ICIAP dovuta per errori nell'individuazione del settore di attività o di calcolo ed avvisi di accertamento (di lire 41,3 milioni) per omissione di denuncia o per tardivo versamento.

Il comune di Avezzano segnala di aver effettuato accertamenti fino al 1994 e di aver emesso, con riferimento allo stesso anno, 1.507 avvisi per complessive lire 811,5 milioni. Si tratta di 1.033 avvisi di accertamento per omessa dichiarazione notificati ad evasori totali del tributo e 432 avvisi di accertamento in rettifica delle dichiarazioni presentate. La maggior parte degli accertamenti concerne la rettifica delle superfici dichiarate, effettuata in base alle superfici denunciate ai fini della TARSU. Con riferimento al 1995 gli avvisi di accertamento sono stati 27 per lire 10 milioni e segnalano, rispetto all'anno precedente, una forte caduta dell'attività accertativa; con riferimento all'anno di imposta 1996 si nota una ripresa dell'attività di verifica (prevalentemente formale), come può desumersi dal numero degli avvisi di liquidazione. (100 per lire 16,1 milioni).

Gli avvisi di accertamento e liquidazione per denunce errate o tardive emessi dal comune di Caorle nel periodo 1989-1996 sono stati 770 (con apice di 200 avvisi nel 1989 e più bassa produzione nel 1995 con 42 avvisi). Gli avvisi di accertamento per omissione di denunce sono stati notificati a 274 evasori totali con riferimento agli anni 1989-1994.

Il comune di Belluno ha emesso avvisi di accertamento per lire 151,4 milioni con riferimento al 1995 e per lire 273,4 milioni con riferimento al 1996.

Il comune di Lerici, alla fine del 1997, ha completato il controllo delle dichiarazioni per il periodo 1991-1993.

Il comune di Nuoro sta per avviare la liquidazione dell'ICIAP relativa al 1995. Il proposito è di effettuare gli accertamenti anche con riferimento ai dati forniti dal centro informativo del Ministero delle finanze, che riguardano i soggetti tenuti alla denuncia ed al versamento dell'imposta. Operativamente, il comune intende inviare questionari ai titolari di partita IVA non compresi tra i contribuenti dell'ICIAP e confrontare i dati reddituali dichiarati con quelli forniti dal Ministero delle finanze.

Il comune di San Michele al Tagliamento comunica che dal marzo 1998 l'ufficio tributi si è attivato per completare gli accertamenti relativi agli anni 1995, 1996 e 1997, mentre nel periodo 1989-1995 ha effettuato 930 accertamenti variamente ripartiti negli anni con apice di 169 accertamenti nel 1992 e produzione più bassa nel 1995 con appena due.

Il comune di Sezze fa presente di aver emesso ruoli per il recupero dell'evasione riferita agli anni 1989 (per 196,9 milioni) e 1990 (per 98,8 milini), mentre con riferimento agli anni 1991 e 1992 ha emesso avvisi di accertamento in numero imprecisato. Lo stesso comune nota una sproporzione tra il numero di abitanti ed il gettito dell'ICIAP e l'attribuisce alla economia prevalentemente agricola della zona (con conseguente rilevante quota di esentati dall'imposta) ed al forte pendolarismo con Roma, con conseguente utilizzazione nelle attività agricole di non residenti e stranieri (prevalentemente extracomunitari), che hanno domicilio nel territorio comunale e beneficiano di canoni di locazione dell'abitazione relativamente bassi, e comunque accessibili anche a fasce reddituali medio-basse.

Il comune di Taormina assicura di aver verificato le denunce presentate nel triennio 1989-1991, individuando 180 evasori totali nel 1989 per lire 108,98 milioni; 106 evasori totali nel 1990 per 67,15 milioni; 89 evasori totali nel 1991 per 57 milioni.

Sono stati 425 gli accertamenti di ufficio riferiti all'anno 1991 notificati dal comune di Terzigno ad evasori totali, mentre con riferimento al 1992 l'attività risulta complessivamente aumentata avendo dato luogo a 417 accertamenti d'ufficio e 317 accertamenti in rettifica.

2.11 Trasferimenti dalle regioni: analisi speciale

Trasferimenti finanziari regionali e delega di funzioni

È noto che con la legge di riforma delle autonomie locali si è proceduto ad una rivisitazione delle regole dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Con l'art.3 della legge n. 142 del 1990, si è cercato infatti di rendere più armonici i rapporti fra regioni ed enti locali, attribuendo alla regione un ruolo strategico di regia nella distribuzione tra i diversi livelli di governo, dei compiti nelle materie trasferite e delegate.

Si mirava a stabilire un circuito istituzionale funzionale, nel quale Stato, regioni ed enti locali svolgessero una funzione coordinata e non concorrenziale e, contemporaneamente, rispettosa delle autonomie.

La disposizione, tuttavia, non ha ricevuto soddisfacente attuazione, com'è stato già rilevato nella precedente relazione e com'è ribadito nella presente.

Di ciò tenuto conto, sono qui osservati i trasferimenti finanziari dalle regioni agli enti locali per la parte delle entrate correnti, una rilevante percentuale dei quali attiene al finanziamento delle funzioni delegate dalle regioni stesse alle province ed ai comuni. È noto, infatti, che la regione esercita le sue funzioni, o meglio, avrebbe dovuto esercitarle, attraverso l'avvalimento degli uffici degli enti locali o la delega.

I due istituti sono fra di loro sostanzialmente diversi.

Mentre, infatti, con il primo s'attua una forma di decentramento amministrativo, mediante l'attribuzione di compiti sostanzialmente istruttori, con la seconda si ha un coinvolgimento della responsabilità e, quindi, delle scelte dell'ente delegato che di conseguenza, dev'essere in grado di esercitarle secondo le proprie regole d'autonomia.

È invero evidente che, in questo secondo caso, l'ampiezza della delega da parte della regione può esaltare il ruolo di governo attribuito a quest'ultima e di programmazione rispetto al territorio, modulare un livello di gestione dei servizi più aderente alle esigenze della collettività e coinvolgere, in diversa misura, l'ente locale nell'indirizzo amministrativo regionale.

Una distribuzione adeguata alle caratteristiche degli enti contribuisce in ogni caso ad esaltare la loro autonomia e, contemporaneamente, adatta ad essa il governo amministrativo della Regione.

Non va inoltre sottaciuto che la Costituzione non ha previsto una delega di funzioni ai soli enti locali territoriali, ma altresì agli altri enti locali, ivi comprese le comunità montane.

Un'applicazione rispondente al dettato costituzionale, comporterebbe sicuramente una distribuzione delle competenze secondo il livello degli interessi, per condurre ad un sistema integrato e cooperante [185].

Dal versante dell'autonomia regionale, non sembra peraltro possa intendersi la delega come l'attribuzione integrale di un proprio potere ad un livello meno ampio, con conseguenti effetti riduttivi dei poteri di direttiva, vigilanza ed indirizzo.

Per il verso opposto, essa non si può limitare al punto da trasformarsi in una mera deconcentrazione, figura più ridotta dello stesso avvalimento, ispirata com'è ad un potere gerarchico burocratico.

Dal punto di vista dell'autonomia, la competenza a recepire l'attribuzione delle funzioni permane agli organi consiliari, cui spetta organizzare anche quelle proprie dell'ente locale.

Ruolo della regione nella distribuzione delle risorse

Si è esitato a lungo prima di imboccare l'indirizzo legislativo attuale, secondo il quale l'autonomia dell'ente territoriale può ritenersi compiuta solo se è "responsabile".

Lo stesso legislatore ha dovuto però constatare come la centralizzazione delle erogazioni finanziarie non ha consentito una diminuzione di spesa ed anzi ha concorso ad incrementarla.

Un'autonomia di spesa slegata dal reperimento delle risorse, infatti, genera un circuito vizioso, per il quale s'imputano, allo Stato e agli enti territoriali, inefficienza ed inefficacia nel generare, rispettivamente, inerzia di spesa e disavanzi di gestione[186].

---

[185] Quello del livello degli interessi è uno tra gli argomenti più controversi nella definizione dei rapporti tra enti territoriali, essendo il contenuto di essi storicamente e geograficamente instabile. Ritenuto da parte di alcuni come un concetto in fase di progressivo declino, a causa dei processi d'omologazione dei servizi e d'intensificazione delle comunicazioni, il livello degli interessi assumendo ben altro contenuto attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, introdotto dall'art. 4 della legge n. 59 del 1997.

[186] L'esigenza di aumentare sia i margini di manovra finanziaria delle regioni, sia l'autofinanziamento degli stessi enti, in presenza di una pressione tributaria elevata al punto da rendere difficile un ulteriore aumento, spiega l'orientamento attuale del legislatore di ricollocare i tributi dallo Stato alla regione agli enti locali. Ciò è avvenuto per effetto dell'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in sostituzione dell'ICIAP, per la quale si rinvia alla trattazione specifica svolta in questo referto, della tassa di concessione sugli atti e i provvedimenti comunali (dal 1° gennaio 1998), della TOSAP (dal 1°.1.1999), delle imposte erariali e addizionali provinciali di trascrizione ed annotazione dei veicoli al PRA (v. il D.lgs.n. 446 del 1997).

Il fenomeno stesso, viceversa, è direttamente conseguente alla sfasatura fra livelli di responsabilità di spesa e d'entrata.

In questo senso, l'indirizzo espresso prima dalle leggi di contenimento e poi da legislatore delegato (L. n. 662 del 1996 e D.lgs. n. 446 del 1997), appare innovativo e, contemporaneamente, più aderente al disegno costituzionale delle autonomie.

La scelta dell'IRAP appare dettata dall'esigenza di contemperare un livello base d'entrata con una sua graduazione riguardo all'ambito funzionale locale.

Le regioni, infatti, devono devolvere a province e comuni quote predeterminate del gettito dell'IRAP, e possono attribuirne loro altre, a titolo di compartecipazione al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, anche al fine di finanziare le funzioni ad essi delegate, secondo criteri stabiliti con propria legge (art.27 comma 4 del D.lgs. n.446 del 1997 come modificato dall'art.12 del D.lgs. n. 137 del 1998).

Queste scelte normative appaiono frutto del diverso orientamento sull'autonomia responsabile.

La regione può operare nei confronti dell'ente con trasferimenti generali e quindi svolgere una concreta funzione di coordinamento finanziario.

Il coordinamento può quindi valorizzare il ruolo regionale, ma accentua anche la responsabilità di tale istituzione dei confronti dell'ente locale, e di entrambi nei confronti della realtà produttiva con riferimento alla richiesta di aliquote aggiuntive.

Osservando il quadro dei trasferimenti finanziari della regione agli enti locali per gli esercizi 1995 e 1996, e analizzando i prospetti relativi esaminati nel successivo paragrafo, risulta chiaro il carattere minoritario dell'apporto finanziario delle regioni a statuto ordinario agli enti locali nell'ambito delle risorse correnti trasferite.

Inoltre, come si desume dall'analisi normativa che segue, caratteristica dei trasferimenti regionali prima delle precitate innovazioni, è la loro frammentazione, come si ricava dalla destinazione, per lo più nella forma contributiva, al finanziamento di determinate funzioni.

Trasferimenti regionali nella legislazione nazionale prima del 1997

Ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1997 n. 616, emanato in attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975 n. 382, sono attribuite alle regioni le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art.117 della Costituzione, ancora esercitate dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali e interregionali successivamente all'entrata in vigore dei D.P.R. 14 gennaio 1972 n. da 2 a 11 e 5 giugno 1972 n. 315.

Le funzioni attribuite alle regioni sono normalmente esercitate dagli enti locali mediante la delega o l'avvalimento.

Alle stesse regioni è altresì delegato l'esercizio d'altre funzioni amministrative a norma dell'art.118, secondo comma della Costituzione, secondo le disposizioni contenute nello stesso D.P.R. n. 616.

Le regioni, a loro volta, possono emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle provincie, ai comuni e ad altri enti locali, l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato "disciplinando (...) i rapporti finanziari relativi".

Gli enti locali territoriali inoltre, nelle materie rientranti nella competenza della L.R. esercitano le funzioni loro direttamente attribuite, ai sensi del primo comma dell'art.118, dai decreti del Presidente della Repubblica sopra richiamati, in quanto d'interesse esclusivamente locale.

Gli enti locali possono quindi esercitare funzioni regionali:

I. in avvalimento da parte della regione, che conserva la titolarità delle funzioni;

II. per delega da parte della medesima;

III. per subdelega regionale di funzioni statali delegate a quest'ultima;

IV. per attribuzione statale diretta, di funzioni d'interesse locale nelle materie di cui all'art. 117.

Per quanto concerne i contenuti, senza addentrarsi nell'elencazione dei gruppi di funzione previsti dal D.P.R. n. 616 del '77, il quadro delle principali funzioni il cui svolgimento è stato oggetto di trasferimenti o contributi regionali è riassunto nella tabella posta alla fine del presente capitolo, con riferimento alla situazione precedente, in ogni modo in corso di revisione nell'attuazione delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997.

Gli enti locali territoriali per gli esercizi 1995 e 1996 in esame sono altresì destinatari, insieme agli altri enti locali, delle quote aggiuntive previste dal successivo art. 133.

Al primo comma del citato articolo si dispone, infatti, che "le regioni, con proprie leggi, provvedono a determinare la quota delle entrate aggiuntive loro spettanti da assegnare agli enti locali, in relazione alle funzioni ad essi attribuite dalle regioni, assicurando agli enti medesimi l'integrale copertura dei nuovi oneri che graveranno su di essi".

Riassumendo il meccanismo dei finanziamenti prima dell'attuazione delle leggi del 1997, si ricorda che le regioni fanno fronte ai loro impegni col fondo istituito ai sensi dell'art.8 della legge n. 281 del 1970, rideterminato ai sensi dell'art.128 del D.P.R. n. 616 del 1977 ed aumentato, per ciascuna regione, dagli eventuali stanziamenti aggiuntivi previsti dall'art.130 del medesimo D.P.R., e dagli ulteriori stanziamenti per funzioni delegate alle regioni dallo Stato, ai sensi del successivo art. 131 nonché, per le spese di funzionamento, della quota forfettaria del 10% dell'ammontare delle spese operative connesse all'esercizio della delega stessa.

Le province ed i comuni, a loro volta, per le funzioni in materia legislativa regionale loro direttamente attribuite dallo Stato con il decreto attuativo della delega contenuta nella legge n. 382 del 1975, sono destinatarie dei finanziamenti posti a carico del fondo previsto dall'art.132 del sopra citato D.P.R., distribuito secondo i parametri stabiliti nell'ultimo comma del medesimo articolo (popolazione e superficie).

Le regioni, in quanto chiamate ad organizzare l'esercizio di funzioni a livello locale, hanno un potere finanziario che non si limita al finanziamento delle funzioni medesime [187], ai sensi dei sopra richiamati provvedimenti, ma si estende anche alla ripartizione delle risorse previste da leggi settoriali dello Stato sulla base di programmi regionali (cfr. art.54 comma 13, della legge n. 142 del 1990) ed alla determinazione dei finanziamenti per le funzioni da esse attribuite agli enti locali in relazione al costo di gestione dei servizi, sempre sulla base della programmazione regionale.

Ne costituiscono importanti esempi:

- il fondo nazionale per la montagna, istituito con legge n. 97 del 1994, attraverso il quale sono ripartite risorse fra regioni e province autonome, che a loro

[187] Numerosi trasferimenti dalle regioni agli enti locali assumono la forma contributiva; l'appartenenza di questa forma di finanziamento ai trasferimenti è ritenuta dalla giurisprudenza delle Commissioni regionali di controllo. (cfr. Commissione di controllo della regione Marche 26 luglio 1980 e 18 marzo 1980)

volta provvedono ad istituire propri fondi disciplinandoli con leggi;

- il fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica, gestito dalle regioni e previsto dalla legge n. 203 del 30 maggio 1995.

La legislazione regionale in materia di trasferimenti regionali agli enti locali

Si può desumere come, di là da fenomeni di natura strutturale, come quelli che connotano la diversa incidenza dei trasferimenti agli enti locali dalle regioni a statuto speciale rispetto ai trasferimenti erogati agli stessi enti da parte delle regioni a statuto ordinario, incidono particolarmente, sui volumi d'accertamento d'entrata, e sui tassi di realizzo e di smaltimento da parte dei singoli enti, la differente legislazione regionale ed i conseguenti provvedimenti regionali e locali.

Per questo si fornisce un quadro, esemplificativo ma rappresentativo, delle legislazioni regionali emanate e vigenti nelle materie e nelle funzioni previste dal D.P.R. n. 616 del 1977 e successive modificazioni, servendosi, per la loro illustrazione, della distinzione per settori e per funzioni prevista dallo stesso D.P.R.: si tratta, in ogni caso, di trasferimenti finanziari dalle regioni agli enti locali ascrivibili tra le entrate correnti di questi ultimi.

Servizi sociali

Polizia amministrativa e urbana

La L.R. Veneto n. 15 del 1993 prevede la concessione di contributi ai comuni singoli o associati che assumono idonee iniziative volte al coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché degli orari d'apertura al pubblico degli uffici periferici delle pubbliche amministrazioni (art. 3); stanzia per l'esercizio 1993 £.250.000.000 (art. 7) e prevede l'inserimento in bilancio della posta relativa negli esercizi successivi; disciplina minuziosamente i criteri cui devono attenersi i comuni nell'assumere le iniziative.

La L.R. Lazio n. 48 del 1993 prevede criteri ed incentivi regionali per l'adozione, da parte dei comuni, del piano di coordinamento degli orari dei servizi pubblici e privati nella misura massima del 60% delle spese (art.6), e criteri per l'articolazione degli orari (art.3).

Le L.R. Marche n. 20 del 1992, n. 33 e n. 22 del 1996 contemplano contributi ed interventi per la predisposizione da parte dei comuni dei piani regolatori degli orari, con la dotazione di un capitolo destinato ad attività di ricerca sull'organizzazione dei tempi, propedeutica alla definizione dei piani sopra citati.

In base alla L.R. Abruzzo n. 83 del 1997 i comuni per ragioni d'economicità ed efficienza possono gestire le funzioni di polizia municipale a carattere ricorrente, stagionale od occasionale, in modo coordinato mediante stipulazione d'apposite convenzioni tra loro. La regione incentiva tale forma di gestione coordinata contribuendo all'acquisto di mezzi e strumenti operativi nella misura massima del 30% della spesa globale documentata dagli enti locali interessati. Requisito per accedere al finanziamento è una dichiarazione del sindaco nella quale si attesti che il personale del corpo o del servizio di polizia municipale utilizza le uniformi ed i distintivi di grado. Le domande di contributo saranno esaminate in "rigoroso" ordine cronologico di presentazione e nello stesso ordine saranno concessi i benefici fino ad esaurimento dei fondi.

Beneficenza pubblica

La L.R. Toscana n. 42 del 1992 dispone la ripartizione del fondo regionale per l'assistenza sociale ai comuni a gestione autonoma ed a quelli a gestione associata.

La L.R. Marche n. 23 del 1996 prevede provvedimenti di rifinanziamento della legge n. 641 del 1978, concernente, tra l'altro, trasferimenti ai comuni per l'attuazione dell'assistenza agli orfani dei lavoratori ex ENAOLI, ONPI, ANMIL.

Analogamente, le L.R. Abruzzo n. 29 del 1993 e n. 65 del 1995 stanziano fondi per funzionamento delle strutture ex ONPI e per quelle attribuite in uso ai comuni.

Anche la L.R. Molise n. 641 del 1978 prevede trasferimenti ai comuni per l'attuazione dell'assistenza ex ENAOLI, ONPI, ANMIL, agli orfani dei lavoratori. Le leggi regionali n. 17 del 1978 e 12 del 1979 prevedono invece ripartizioni di fondi ai comuni ai sensi dell'art. 25 del D.P.R..616 del 1977 per le attività assistenziali e di beneficenza.

Le L.R. Lazio n. 39 e 68 del 1991 prevedono, rispettivamente, contributi ai comuni sedi d'istituti di prevenzione e pena per attività e progetti finalizzati a favorire la partecipazione della comunità esterna alla risocializzazione dei detenuti e contributi agli enti locali per interventi nel settore dell'emigrazione. La successiva legge n. 6 del 1996 prevede interventi socio-assistenziali mediante contributi ai comuni per l'assistenza economica a favore dei disagiati psichici, nonché al comune di Roma per la realizzazione di un servizio mensa e di centri d'accoglienza notturna, e contributi ai comuni per il rilascio della "carta d'argento" a soggetti titolari di pensione.

La L.R. Campania n. 47 del 1985 dispone che i contributi ai comuni singoli o associati, ed alle comunità montane, per interventi e servizi a favori dei soggetti portatori di handicap psichici e sensoriali, siano unificati in un unico capitolo del bilancio regionale di nuova istituzione con la seguente denominazione: "Fondo per le funzioni amministrative concernenti le attività che attengono alla materia beneficenza pubblica nell'ambito della sicurezza sociale ai sensi del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977";

Con regolamento della Regione Abruzzo n. 2 del 1997, sono state disciplinate le modalità d'accesso al fondo sociale regionale per l'espletamento di servizi ed interventi in materia socio-assistenziale.

Istruzione artigiana e professionale

La L.R. Piemonte n. 21 del 1995 prevede la concessione di contributi per le attività corsuali d'orientamento musicale, "allo scopo di diffondere il gusto della musica, di sviluppare tra i frequentanti personali attitudini alla conoscenza e all'esecuzione di tutti i generi musicali, di promuovere attività disciplinate di gruppo".

Analoga disposizione è contenuta nella L.R. Marche, contenente nuove norme per la promozione d'attività d'educazione permanente. Per ogni corso d'orientamento musicale, è assegnato al comune un contributo annuo di £.6.000.000; il contributo è aggiornato ogni due anni dalla L.R. d'approvazione del bilancio di previsione.

La L.R. Lazio n. 3 del 1995 prevede interventi a favore degli enti locali per il sostegno dell'occupazione, istituendo un capitolo denominato: "Contributo agli enti locali per la copertura di posti vacanti in applicazione della legge n. 236 del 1993".

La L.R. Molise n. 24 del 1995, concernente la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità ed interventi per il mantenimento dell'occupazione, prevede l'affidamento alle amministrazioni provinciali, ai comuni e/o ai loro consorzi ed alle

comunità montane, della realizzazione di cantieri scuola e di lavoro attraverso l'utilizzo temporaneo e straordinario di lavoratori disoccupati. Il consiglio regionale, nel piano annuale per l'occupazione, stabilisce la parte di spesa finanziata che non può superare il 90% del totale.

La L.R. Basilicata n. 18 del 1995 prevede contributi ai comuni ed agli altri enti locali per la realizzazione di progetti di pubblica utilità nell'ambito del programma di formazione professionale per il triennio 1994/96. Tali contributi sono destinati a copertura delle spese connesse alla fase successiva all'attività formativa, nonché per il finanziamento di piani mirati all'inserimento professionale dei giovani privi d'occupazione.

Istituzioni universitarie di diritto allo studio

La L.R. Toscana n. 41 del 1993 prevede la concessione di contributi sulla spesa corrente dei comuni per gli interventi del diritto allo studio, nonché l'istituzione di un fondo per le attività di ricerca, sperimentazione progettuale ed aggiornamento del personale degli enti locali per il diritto allo studio.

Assistenza scolastica

La L.R. Lazio n. 29 del 1992 prevede la concessione di contributi ai comuni per l'acquisto d'attrezzature per cucine e refettori scolastici.

La L.R. Abruzzo n. 1 del 1997 prevede interventi finanziari in favore delle comunità montane per il trasporto scolastico. Le comunità montane devono assumere l'impegno a carico del bilancio dell'ente per la copertura della spesa eccedente il contributo regionale.

Beni culturali

Molto parcellizzata appare la legislazione in materia di trasferimenti regionali relativi a beni culturali.

Si va dalla partecipazione della regione Toscana al funzionamento della fondazione scuola musica di Fiesole (L.R. n. 57 del 1994) al finanziamento nelle Marche dei programmi annuali di catalogazione dei beni culturali (L.R. n. 45 del 1992).

Diverse sono le leggi per contributi di funzionamento di centri culturali nel Lazio: nel comune di Trevignano per il centro di attività artistiche (L.R. n. 32 del 1993), nel comune di Atina per il centro regionale di arti e tradizioni popolari (L.R. n. 44 del 1995). Per le spese di organizzazione e svolgimento di premi letterari e storico letterari (L.R. n. 32 del 1996), i contributi in favore di enti locali possono giungere al cento per cento dell'ammontare delle spese: il numero dei premi finanziati annualmente non può essere superiore a dieci, e la ripartizione dei contributi dev'essere tendenzialmente paritetica tra le singole province.

Le leggi regionali d'approvazione di bilancio della Calabria prevedono lo stanziamento di fondi per contributi agli enti locali in ordine agli interventi di cui alla L.R. n. 17 del 1985 sulle biblioteche di enti locali o d'interesse locale, nonché contributi alle comunità montane, ai comuni ed ai consorzi di comuni per attività divulgative della cultura televisiva.

Sviluppo economico

Fiere e Mercati

In base alla L.R. Piemonte n. 17 del 1995, i comuni provvedono alla copertura finanziaria delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni subdelegate in materia di commercio su area pubblica, mediante trasferimenti disposti annualmente dalla giunta regionale nella misura corrispondente al 60% dell'importo introitato tramite la riscossione delle vigenti tasse di concessione regionale.

La L.R. Marche n. 52 del 1995, contenente la disciplina delle manifestazioni fieristiche, prevede la corresponsione di contributi ai comuni sedi di manifestazioni fieristiche per il triennio 1995-1997, disponendo che la destinazione delle quote relative a ciascuno degli anni successivi sia stabilita con legge di approvazione dei rispettivi bilanci.

La L.R. Molise n. 4 del 1997, concernente la disciplina delle funzioni regionali in materia di commercio su aree pubbliche, prevede contributi ai comuni per l'attuazione di progetti intesi ad assicurare l'adeguamento ed il miglioramento delle aree mercatali. Il commissario del governo nell'apporre il visto, ha annotato, fra l'altro, che "a fronte della delega ai comuni delle funzioni di cui alle lettere b) e c) dell'art.1 della legge n. 112 del 1991, non è stato previsto, a favore degli stessi, il correlato trasferimento dei necessari mezzi finanziari per farvi fronte."

Turismo

Risulta piuttosto nutrita la legislazione regionale che prevede trasferimenti contributivi alle regioni in materia di turismo.

La L.R. Veneto n. 9 del 1997 dispone che alle province siano rimborsati gli oneri delle spese per l'esercizio della delega dell'attività turistica.

La L.R. Toscana n. 88 del 1995, per iniziative dirette e concordate con le province, prevede la corresponsione alle stesse di finanziamenti regionali. Qualora le spese sostenute ed in regola con le norme di rendicontazione siano inferiori al costo totale ammesso a contributo, i soggetti beneficiari dovranno fornire idonea documentazione dimostrativa della funzionalità delle opere e degli interventi realizzati. In tal caso, il contributo sarà ridotto in proporzione all'importo degli interventi realizzati e rendicontati.

La L.R. Marche n. 53 del 1997, concernente l'ordinamento dell'organizzazione turistica nelle Marche, destina ai comuni compresi negli ambiti territoriali delle soppresse APT le risorse finanziarie, così come ripartite alle aziende stesse.

La L.R. Lazio n. 59 del 1993, concernente iniziative di promozione turistica della costa marina della regione Lazio, prevede contributi ai comuni, tra l'altro, per il miglioramento dell'arredo urbano e per il contenimento di fenomeni d'inquinamento marino.

La L.R. Abruzzo n. 54 del 1997, sull'ordinamento concernente l'ordinamento dell'organizzazione turistica regionale, prevede la concessione di contributi alle province per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate d'interesse turistico provinciale.

La L.R. Basilicata n. 34 del 1996, prevede che i proventi delle sanzioni amministrative applicate ai comuni in materia di classificazione, trasmissione e pubblicazione dei prezzi dei servizi delle strutture ricettive delle attività turistiche di uso pubblico gestite in regime di concessione siano ad essi devoluti a corrispettivo delle funzioni di vigilanza e controllo esercitate.

Agricoltura e foreste

La L.R. Emilia Romagna n. 15 del 1997, concernente norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura, provvede al riparto, tra province e comunità montane, dei fondi effettivamente disponibili, assumendo contestualmente i relativi impegni contabili. I fondi non utilizzati entro i termini stabiliti dalla L.R., ove non ancora erogati agli enti, costituiscono economie di spesa, mentre la mancata utilizzazione dei fondi da parte degli enti nei termini e con le modalità fissati nella legge medesima comporta la decadenza degli enti dalla possibilità di utilizzare i relativi finanziamenti e l'obbligo, per la regione, di ridurre l'assegnazione disposta all'importo effettivamente utilizzato.

Gran parte delle forme contributive in materia di forestazione, come anche quelle in materia d'agriturismo, concerne spese in conto capitale, non costituenti oggetto del presente referto.

Terreni montani

La regione Campania corrisponde annualmente alle comunità montane ed alle province le spese correnti inerenti l'esercizio delle funzioni delegate nella misura forfetaria del 2% degli stanziamenti ad esse assegnati.

Assetto ed utilizzazione del territorio

Beni ambientali

La L.R. Emilia Romagna n. 15 del 1996 prevede la promozione, l'organizzazione e lo sviluppo delle attività d'informazione e di educazione ambientale, anche mediante la concessione di contributi finanziari a enti locali in misura non superiore al 50% dell'importo complessivo. In particolare, finanzia province e comuni per la realizzazione e la divulgazione delle relazioni sullo stato dell'ambiente relative al rispettivo territorio.

La L.R. Marche n. 34 del 1991, prevede l'accelerazione dell'attuazione del piano paesaggistico ambientale regionale e il coordinamento di leggi regionali riguardanti il territorio. In particolare, prevede contributi alle province per l'attuazione del sistema cartografico informatizzato.

Caccia e tutela della fauna

La L.R. Veneto n. 50 del 1993, concernente norme per la protezione della fauna selvatica ed il prelievo venatorio, prevede che l'80% dei proventi delle tasse sulle concessioni regionali vada alle province, che dovranno provvedere alla realizzazione degli interventi ad esse demandati dalla legge. In particolare, è istituito un capitolo denominato "contributo alle province per la predisposizione dei piani faunistici venatori per la tutela delle attività agricole".

Con la successiva legge n. 17 del 1996, d'approvazione del piano faunistico-venatorio regionale, i contributi destinati alla realizzazione degli interventi da parte delle province concorrono alla costituzione del fondo per le attività dell'ambito territoriale di caccia per il piano faunistico venatorio provinciale.

Norme analoghe sono contenute nella L.R. Marche n. 7 del 1995, che prevede la ripartizione, da parte della giunta, di contributi tra le province "con riferimento, in via prioritaria, agli interventi di valorizzazione dell'ambiente e di conservazione delle specie di fauna selvatica, avuto riguardo all'estensione dei fondi rustici e agli indirizzi colturali ivi praticati"; nella L.R. Umbria n. 14 del 1994, concernente norme per la protezione della

fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio; nella L.R. Abruzzo n. 30 del 1994, concernente norme per l'attività venatoria e la tutela della fauna selvatica ed il risarcimento di danni arrecati dalla fauna selvatica; nella L.R. Molise n. 19 del 1993.

La L.R. Calabria n. 9 del 1996, prevede anche contributi alle province per l'eventuale acquisto di fauna selvatica destinata al ripopolamento, oltre che per la realizzazione di piani faunistici-venatori e di miglioramento ambientale.

Strade non statali ed autostrade

La L.R. Umbria n. 46 del 1997 prevede contributi in favore di province e comuni, volti ad incrementare la sicurezza e la fluidificazione di tutti gli elementi di traffico, nonchè la realizzazione e l'adeguamento di strade comunali e provinciali, d'interesse viario e non viario.

La L.R. Calabria n. 28 del 1996 prevede la concessione di un contributo chilometrico annuo alle province per la manutenzione della rete viaria di competenza, sulla base dell'estensione della rete viaria gestita da ciascuna provincia.

Interventi a protezione della natura

La L.R. Calabria n. 2 del 1992, prevede la concessione di un contributo ordinario annuo al comune di Lagonegro per le spese di gestione e manutenzione del parco Giada.

Funzioni previste successivamente al D.P.R.n. 616 del 1977

Successivamente al decentramento operato con il D.P.R. n. 616 del 1977, agli enti locali sono state attribuite e delegate ulteriori competenze da parte delle regioni, sulla base della legislazione nazionale oggetto di trasferimenti finanziari o contribuzioni da parte delle regioni medesime.

Un settore di questi ultimi ove la legislazione regionale riguardante interventi contributivi appare particolarmente fitta è rappresentato dal seguente.

Trasporti

Nel Veneto la L.R. n. 22 del 1996 prevede in favore delle province, contributi una tantum per il miglioramento delle condizioni di servizio di trasporto per i soggetti disabili non deambulanti".

Analogamente, l'Umbria concorre, tramite contributi ai comuni e fino alla misura dell'1% delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, all'onere derivante dall'applicazione di tariffe speciali in favore di soggetti portatori di handicap e a mobilità ridotta, nonché di categorie socialmente deboli di cittadini residenti nei rispettivi territori comunali. (L.R. n. 10 del 1995).

Nella medesima regione la giunta ripartisce le risorse disponibili per il trasporto pubblico locale fra le province di Perugia e Terni le quali, a loro volta, le ripartiscono fra aziende aventi titolo, "in modo proporzionale all'entità dei contributi d'esercizio erogati alle medesime per il 1995 e relativi ai servizi effettivamente svolti" (L.R. n. 2 del 1997).

In base ad una precedente legge del 1995, la n. 10, spetta alle province di Perugia e Terni individuare le priorità fra le linee e le corse maggiormente rispondenti all'interesse pubblico da soddisfare, anche sulla base dei piani urbani del traffico predisposti dai comuni, ai sensi del D.lgs. n. 285 del 1992, e ripartire i trasferimenti statali e regionali in modo proporzionale al numero dei chilometri.

Nella regione Toscana, la legge n. 99 del 1996 prevede che il consiglio regionale,

unitamente ai costi standard ed ai ricavi presunti per l'anno 1997, stabilisca, con deliberazione, le condizioni ed i criteri cui la propria giunta e le province debbano attenersi nell'individuazione dei servizi da ammettere a contributo regionale, nonché lo schema tipo del piano economico-finanziario. Le province, fermo restando l'ammontare complessivo dei finanziamenti loro assegnati, possono stabilire, sulla base dei precedenti consuntivi di gestione, variazioni dei ricavi presunti rispetto a quelli determinati dal consiglio regionale.

Nella precedente legge n. 53 del 1993, una quota delle risorse annualmente stanziate nel bilancio regionale per contributi d'esercizio è destinata a favore d'interventi straordinari per la qualificazione ed il potenziamento dei servizi urbani. Sono ammessi ai benefici previsti i comuni capoluogo di provincia, che approvano il piano urbano del traffico e che prevedono la realizzazione d'interventi tesi a decongestionare il centro urbano e conseguentemente a rendere più efficiente il servizio di trasporto pubblico.

La L.R. Lazio n. 28 del 1996, prevede contributi alla provincia di Latina ed ai comuni di Ponza e Ventotene per il trasporto promiscuo di merci e passeggeri. Le amministrazioni sono tenute ad inviare alla regione apposito rendiconto delle somme erogate entro il 28 febbraio d'ogni anno ed a restituire alla regione le somme non erogate.

La legge n. 20 del 1993 della regione Campania prevede contributi d'esercizio da erogarsi nei limiti dei trasferimenti del fondo nazionale trasporti, confluito nel fondo comune ex art.8 della legge n. 281 del 1970. La legge dispone, inoltre, che il deficit aziendale residuale cada a carico dell'ente proprietario.

Fusioni e associazioni di comuni

Diverse regioni prevedono contributi alla fusione dei comuni o all'esercizio associato di funzioni come, rispettivamente la L.R. Marche n. 10 del 1995 e le leggi regionali Veneto n. 25 del 1992 e n. 37 del 1997.

Quest'ultima regione ha disciplinato con leggi regionali la concessione di contributi regionali straordinari ai comuni di nuova istituzione, risultanti dalla fusione di due precedenti, come ai comuni di Porto Viro (dalla fusione di Contarina e Donada) e Due Carrare (dalla fusione di Carrara San Giorgio e Carrara S.Stefano).

I benefici economici previsti a favore dei consorzi egli enti locali sono estesi alle Unioni di comunità montane. (L.R. n. 31 del 1991).

L'Emilia Romagna, con L.R. n. 24 del 1996, assegna ad ogni unione che ne fa richiesta un contributo straordinario iniziale, nonché contributi annuali per i dieci anni successivi. L'unione, precisa la legge, è incompatibile con il mantenimento dei consorzi costituiti tra gli stessi enti locali.

Analoghe disposizioni sono contenute nella L.R. Basilicata n. 42 del 1993.

Forme di trasferimento unificate

Con l'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, l'intervento finanziario regionale appare più indirizzato e meno parcellizzato della legislazione emanata in base al secondo grande decentramento, operato con il D.P.R. n. 616 del 1977.

Ma più ancora anticipatrice delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 appare la legislazione che stanzia in un unico capitolo le somme destinate all'esercizio di funzioni spettanti agli enti locali, a questi ultimi attribuite in conformità a parametri oggettivi riguardanti la popolazione ed il territorio, senza vincoli di destinazione.

In tal senso prevede l'art.10 della L. R. Marche n. 46 del 1992 e, limitatamente ai criteri di distribuzione secondo parametri oggettivi senza vincolo di destinazione, la L.R. Lazio n. 4 del 1997, che peraltro conserva la distinzione della contribuzione fra enti locali in specifici capitoli.

Le assegnazioni, in quest'ultimo caso, sono maggiorate di una quota delle spese relative all'organizzazione generale della regione eliminate dal bilancio regionale in seguito all'attribuzione, alla delega o alla subdelega delle funzioni.

Analisi dei dati finanziari: trasferimenti correnti dalle regioni ai comuni e dalle province per gli esercizi 1995 e 1996.[188]

Comuni

Il totale dei trasferimenti di parte corrente, accertati nei conti consuntivi diretti dalle regioni ai comuni per il 1995, ammonta a 3.571,4 miliardi.

Per il 1996, si scende a 3.034,4 miliardi, con una diminuzione di 536,9, pari al 15,03%.

Per quanto riguarda le province, il totale degli accertamenti della categoria II del titolo II risultante dai conti degli enti ammonta a 1.162 miliardi per il 1995 ed a 1.414,2 per il 1996, con una variazione in aumento pari a 252,1 miliardi, corrispondente al 17,83%

Tra le venti regioni si distinguono, per tale forma di finanziamento, gli enti locali delle cinque regioni a statuto speciale.

Queste regioni, per quanto riguarda i comuni, presentano una duplice particolarità:

a) i trasferimenti di parte corrente assorbono una parte generalmente più rilevante di quella delle regioni a statuto ordinario: per il Trentino Alto Adige si va dal 98,79% del totale del titolo II nel 1995 al 98,87% del 1996; per la Valle d'Aosta dal 97,53% nel 1995 al 91,53% del 1996.

La regione a statuto speciale che trasferisce di meno ai propri comuni – dai conti dei medesimi - è il Friuli Venezia Giulia, peraltro con valori in assoluto ed in percentuale (23,62% nel 1995 e 26,59% nel 1996) nettamente superiori al più elevato di quelli risultanti, per gli stessi anni, fra le regioni a statuto ordinario e appartenenti, rispettivamente, per il 1995 alla Lombardia (22,4%) e per il 1996 al Molise (20,4%).

Verosimilmente, la diversificazione in valori assoluti e in percentuale è determinata dal diverso regime normativo dei finanziamenti.

A parte la variazione sensibile del dato relativo alla Valle d'Aosta, che da 25,8 miliardi, pari al 97,53% del totale del titolo trasferimenti di parte corrente passa a 30,1 miliardi del 1996, peraltro con una diminuzione percentuale di quasi sette punti in meno rispetto al totale dei trasferimenti, i dati appaiono stabili in valori percentuali, pur differenziandosi in alcuni casi - anche non di poco - in valori assoluti.

---

[188] Dalle tabelle contenenti i dati che si commentano, relativamente agli esercizi 1995 e 1996, pubblicate nel vol. II della presente relazione, si ricavano i dati che appaiono di maggiore significato. Raggruppati per regione, per ognuna delle province per le quali i conti sono disponibili (97 su 100), e ognuno dei comuni con le stesse caratteristiche (1248 su 1268), sono stati estratti i seguenti dati, relativi alla categoria II del titolo II entrate, distintamente per la competenza e per i residui: accertamenti e riscossioni della categoria; tasso di realizzazione e tasso di smaltimento per ogni esercizio. Avvalendosi sempre del parametro regionale, si sono posti a raffronto, in un unico prospetto, gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza dei due esercizi, ricavandone le variazioni in percentuale.

Le entità dei trasferimenti ai comuni dalle regioni a statuto speciale si differenziano notevolmente fra di loro.

Il Trentino Alto Adige, pur mantenendosi intorno allo stesso valore percentuale, il 98,79% del 1995 rispetto al 98,87% del 1996, passa negli stessi anni da 372,6 miliardi a 408,6.

La Sicilia trasferisce il 33,55% del titolo nel 1995 ed il 33,29% nel 1996, pari rispettivamente a 1.063,1 miliardi nel 1995 ed a 1.076,9 miliardi nel 1996. La Sardegna si attesta intorno al 35% per entrambi gli esercizi, ed il Friuli è la regione che presenta le maggiori oscillazioni in percentuale, dal 23,62% del 1995 al 26,59% del 1996.

Per le particolare legislazione del Trentino Alto Adige, che presenta due province autonome, e per l'assenza di province nella regione Valle d'Aosta, nella presente indagine non compaiono trasferimenti regionali alle province presso queste due regioni.

Per le altre a statuto speciale, gli accertamenti del titolo II ctg. II relativi ai trasferimenti alle province dal 1995 al 1996 si mantengono entro valori relativamente stabili per quanto riguarda l'andamento delle province del Friuli (+2,64%) e della Sicilia (+3,45%). Per quanto concerne le province della Sardegna da un anno all'altro l'accertamento aumenta del 191% ma il valore percentuale sul totale dei trasferimenti regionali per il 1996 si attesta sul 16,21% inferiore a quello di molte regioni a statuto ordinario.

A prescindere dalle regioni a statuto speciale, la cui duplice differenziazione - esterna con le altre regioni ed interna fra di loro – richiede un'apposita, separata trattazione, l'analisi dei trasferimenti correnti regionali è limitata, per il presente referto, alle regioni a statuto ordinario.

Sottraendo al totale degli accertamenti riportati nei conti consuntivi dei comuni superiori agli ottomila abitanti nel 1995, quelli dei comuni situati nelle regioni a statuto speciale si ottengono, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, 1.799,7 miliardi pari al 50,3 % del totale.

Nel 1996 gli accertamenti per gli stessi comuni ammontano a 1.199,7 miliardi, pari al 39,5% del totale degli stessi, con una diminuzione di 600 miliardi, corrispondente al 44,4% in meno rispetto all'anno precedente.

Circa le cause di tale diminuzione, analizzando il singolo dato regionale, emerge che gli accertamenti del titolo secondo categoria II degli enti della Lombardia sono passati dai 755,7 miliardi dell'esercizio 1995 ai 163, del 1996, diminuendo così dal 22,40% del totale dei trasferimenti del 1995 al 5,92% dello stesso dato relativo al 1996.

Nel 1995, a parte i comuni della Lombardia - il cui andamento appare anomalo rispetto all'andamento generale dei trasferimenti finanziari di parte corrente dalle regioni a statuto ordinario ai loro rispettivi enti locali comunali - sono accertate dai comuni somme, a titolo di finanziamento regionale, con valori percentuali relativamente modesti rispetto al totale dello stesso, oscillanti però nell'ambito di una fascia piuttosto ampia di valori percentuali: dall'1,88% della Campania al 19,83% del Lazio ed al citato 22,40% della Lombardia.

Altrettanto accade per gli accertamenti d'entrata relativi all'esercizio 1996, che per i comuni della Lombardia scendono al 5% del titolo II, allineandosi ai valori medi percentuali della maggioranza dei comuni situati nelle altre regioni a statuto ordinario, con l'eccezione, per l'esercizio medesimo e peraltro confermativa di quanto verificatosi

nell'esercizio precedente, degli accertamenti nel Lazio e nel Molise, con somme pari, rispettivamente, al 19,05 % del titolo II (19,83% nel 1995) e al 20% (19,37% nel 1995).

La presenza o meno di comuni costituenti grandi insediamenti urbani non sembra influire sul rapporto fra trasferimenti ai comuni di una determinata regione e volume totale dei trasferimenti, tenuto conto che i valori minimi e massimi della fascia compresa nelle regioni a statuto ordinario si riferiscono a regioni ove, tra i comuni, esistono le aree metropolitane individuate ai sensi dell'art.17 della L. n. 142 del 1990 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli).

I trasferimenti regionali, ove esistono le richiamate aree, non presentano infatti valori percentualmente superiori a quelli diretti verso i comuni d'altre regioni, oscillando, sul totale del titolo II, per le prime intorno al 5%, con l'eccezione del livello percentualmente più alto riscontrabile per i comuni del Lazio (dal 19,87% del 1995 al 19,05% del 1996) e del più basso per i comuni della Campania, (dall'1,88% del 1995 all'1,68% del 1996) e per le seconde intorno a valori percentuali mediamente superiori, con valori massimi oltre il 20% riscontrabili, per entrambi gli anni, nel Molise dove, viceversa, esiste uno dei capoluoghi di regione con minor numero d'abitanti.

Neppure si riscontra un certo segno dell'esistenza di un rapporto fra entità dei trasferimenti e numero degli abitanti per regione, rapporto che in ogni caso subisce rilevanti modifiche da un anno all'altro. Il valore pro-capite più elevato è quello dei comuni dell'Umbria sia per 1995 sia per il 1996, ma varia enormemente per la Lombardia (–78%) e per la Basilicata, (+64%) raggiungendo punte elevate nel Molise, con valore più che triplo rispetto alla Lombardia, e nella Basilicata che viene subito i comuni del Molise e del Lazio, stabilmente primi con un pro-capite di 109,3 miliardi nel 1995 e di 103,2 miliardi nel 1996.

Secondo quanto prima accennato, infatti, la tabella relativa agli accertamenti del 1995 espone, per i comuni della Lombardia, un importo notevolmente superiore al 1996 (da 755,7 del primo esercizio a 163,1 miliardi del secondo). Si ha inoltre una discesa del valore percentuale sul totale nazionale rappresentato dai trasferimenti ai comuni della Lombardia, nei conti consuntivi dal 1995 al 1996: 16,48% pari ad oltre 592 miliardi.

La variazione è dipesa quasi interamente da uno stanziamento del comune di Milano iscritto, per l'esercizio 1995, nella misura di 595 miliardi quale "contributo in conto esercizio ai sensi della L.R. 2 gennaio 1982 n. 2 fondo nazionale trasporti" cui ha corrisposto uno stanziamento definitivo di bilancio per la spesa di pari importo, quale "trasferimento all'A.T.M. ai sensi dell'art.5 della L.R. 2 gennaio 1982 n. 2" pagato nell'esercizio per 524 miliardi.[189]

Secondo quanto riferito dal comune medesimo, la regione corrispondeva ai comuni, fino al 1995, un contributo per il "Fondo nazionale trasporti" che era poi "girato" dagli stessi alle aziende trasporti comunali.

Nel 1996 non compare più alcuna somma nelle corrispondenti voci di competenza della parte entrate e figurano 130 miliardi complessivi di residui dagli esercizi precedenti.

A decorrere da quest'ultimo esercizio, infatti, con L.R. n. 3 del 1996, concernente modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 13 del 1995, a sua volta contenente "norme per il riordino del trasporto pubblico locale in Lombardia", è previsto che la regione concorra al

[189] La legge regionale n. 2 del 1982 concerne "interventi regionali a favore delle aziende di trasporto di persone" contributi di esercizio

ripiano dei disavanzi d'esercizio del trasporto pubblico locale interurbano non coperti dagli interventi statali di cui al D.L. n. 98 del 1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 204 del 1995, fino ad un importo massimo di 120 miliardi mutuabili, ai sensi della stessa legge n. 204, con ammortamento decennale decorrente dall'esercizio finanziario 1996.

Il tasso di realizzazione delle riscossioni relative alla categoria II sul totale dei trasferimenti del titolo II - entrate correnti dei comuni - nel 1995 permane, in modo più accentuato rispetto agli accertamenti, su valori percentuali certamente modesti, di mezzo punto percentuale sopra o sotto il 5%, anche se i comuni d'alcune regioni arrivano intorno al 20% del totale del titolo, come nel caso sopra descritto.

Nel Molise, rispetto ad un valore percentuale d'accertamenti della categoria che è del 19%, i comuni riscuotono il 12% realizzando il 54% delle entrate. Intorno a valori simili si mantengono i comuni del Lazio, con un tasso di realizzazione sul totale della categoria pari al 53% della percentuale d'accertamento, a sua volta corrispondente al 20% delle voci del titolo II.

Distinguendo per area geografica, i tassi di realizzazione più elevati del 1995 si verificano nei comuni della Liguria (90%) per il settentrione, in quelli delle Marche per il centro (81,55%) e nei comuni della Calabria per il meridione (74%).

Nell'esercizio successivo, avviene un calo nelle realizzazioni dei comuni della Liguria, che scendono al 66%, mentre il dato 1995 degli stessi enti delle Marche – 82% - confermato anche per il 1996. I comuni calabresi realizzano sempre misure percentualmente elevate (70%9), ma la regione ove in quest'area geografica nel 1996 si hanno i valori più alti è la Basilicata (83%).

Rilevante appare il calo del tasso di realizzazione dei comuni laziali, che passano dal 53,61% del 1995 ad appena il 9,44% del 1996.

Analizzando gli andamenti da un anno all'altro, relativamente ai rapporti tra accertamenti e riscossioni in conto competenza e accertamenti e riscossioni in conto residui, i comuni della Liguria si mantengono su valori notevolmente elevati sia per il primo rapporto (90%) che per il secondo (80%). Per l'esercizio successivo gli stessi comuni riscuotono il 60% dell'accertamento e smaltiscono appena il 28% dei residui della categoria.

I comuni delle Marche nel biennio in esame raggiungono valori elevati, sia di realizzazione (81,55% nel 1995 e 81,96% nel 1996), sia di smaltimento dei residui.

I comuni calabresi mantengono un tasso di realizzazione elevato sia nel 1995 (81%) sia nel 1996, anno in cui il tasso sale ancora (88%), ma non riscuotono nulla della pur modesta somma risultante nei residui della categoria trasferimenti regionali per il 1995, mentre nel 1996 di 5,2 miliardi accertati nei conti come somme a residuo, riscuotono 19 milioni, pari allo 0,35%.

Analizzando le variazioni percentuali degli accertamenti e delle riscossioni in conto competenza, si riscontra una situazione d'estrema variabilità da regione e regione.

Per quanto riguarda il tasso di realizzazione del 1995, nel Piemonte i comuni d'Asti, Santhià e Biella presentano i livelli di realizzazione più bassi (20,31%, 27,62%, 14,81%), che si accompagnano a tassi di smaltimento non elevati (46,50%, 40,26%, 55,26%).

In Lombardia, Cantù per la competenza realizza il 9,64% e riscuote per i residui l'1,47%, che è nel complesso il valore più basso della Lombardia dopo quello di Settimo

Milanese (rispettivamente 4,33% e 6,16%). Il comune di Cesano Boscone realizza il 2,62% ma smaltisce il 100%. Il tasso di smaltimento è nei comuni di questa regione generalmente più elevato del tasso di realizzazione.

Nel Veneto, diciassette comuni realizzano il 100% nell'esercizio, ponendo gli enti della regione ai livelli più elevati se si considera anche il tasso di smaltimento dei residui.

Nell'Emilia e Romagna, i comuni di Comacchio e Ferrara realizzano, rispettivamente il 24,35% e il 21,18% ma smaltiscono valori meno elevati della maggioranza d'altri comuni (rispettivamente il 59,22% e il 57,40%); il livello più basso appartiene a Concordia sulla Secchia, con l'8,1% di realizzazione. Nella Toscana il primato negativo appartiene ad Orbetello, con il 4,70% del primo valore e con il 33,95% di smaltimento dei residui.

I comuni della Liguria pervengono, nella loro generalità, a tassi di realizzazione intorno al 90%, cui si accompagnano valori altrettanto elevati per lo smaltimento, in quindici casi a valore pieno e in altri sette intorno al 90%.

Nel Lazio, i valori di riscossione si mantengono diffusamente mediocri, pur seguendo la regola che il tasso di smaltimento è maggiore del tasso di realizzazione.

In alcuni comuni, i due valori sono uniformemente bassi (Isola del Liri: 2,25% di riscossione e 5,37% di smaltimento), in altri vi sono degli squilibri evidenti (Fara in Sabina riscuote zero per la competenza e smaltisce più del 50% dei residui dell'anno precedente) che però forniscono una chiave di lettura di squilibri minori ma con le stesse caratteristiche per molti comuni della regione, secondo la quale i tassi di smaltimento sono in genere più alti dei tassi di realizzazione.

Al contrario, nell'Abruzzo vi è una generalizzata tendenza all'uniformità delle due serie di valori, con un limite percentuale piuttosto elevato per entrambi. Tendenza opposta si riscontra per i comuni della Campania, con squilibri considerevoli tra la riscossione delle somme in competenza e la riscossione in conto residui, la quale è tendenzialmente più elevata della prima.

In alcuni comuni, tuttavia, come Pozzuoli e Sant'Antimo, il valore già modesto del tasso di realizzazione scende ulteriormente nello smaltimento (rispettivamente dal 42,72% al 20,21% il primo e dal 26,15% al 19,78% il secondo).

Nella Puglia molti comuni durante l'esercizio non riscuotono alcuna somma, pur avendo degli accertamenti [190]. Bari batte ogni primato, riscuotendo tutto l'accertamento nell'esercizio senza alcun residuo da riscuotere, insieme ai comuni di Capurzo, Palo del Colle, Corato, Nardò che però smaltisce "solo" il 94,13%.

In Calabria i comuni di Cetraro e di Rosarno riscuotono il 100% sia degli accertamenti in conto competenza che degli accertamenti in conto residui.

In questa regione i tassi di realizzazione e di smaltimento sono diffusamente elevati, ed in non pochi casi i primi superano i secondi.

Per quanto riguarda il rapporto fra accertamenti e riscossioni dei residui da trasferimenti regionali, fra le prime cinque regioni dove è situato il numero maggiore di comuni che nel 1995 ha avuto uno smaltimento del 100%: quattro si trovano nell'area

[190] Si tratta dei comuni di Altamura, Minervino Murge, Molfetta, Terlizzi, Trani, Bitritto, Cassano delle Murge, Toritto, Ceglie Messapico, Latiano, Villa Castelli, Manfredonia, Margherita di Savoia, Vico del Gargano, Vieste, Cutrofiano, Lizzanello, Novoli, Racale, Ruffano, Squinzano, Castellaneta, Laterza, San Giorgio Jonico, Lauria.

geografica settentrionale, e precisamente la Lombardia con 126 comuni, il Veneto con 66, il Piemonte con 45 e l'Emilia e Romagna con 32. L'altra regione è del centro della penisola, la Toscana, dove 41 comuni hanno raggiunto uno smaltimento totale dei residui nell'esercizio.

Seguono altre sei regioni di cui quattro nel sud, e precisamente nell'ordine, la Puglia (29 comuni), la Campania (26), la Liguria (15), la Calabria (12), la Basilicata e le Marche (7).

I comuni delle rimanenti regioni centrali, vale a dire il Lazio, l'Abruzzo e l'Umbria, sono agli ultimi posti con cinque, tre, due comuni che smaltiscono l'intero carico di residui.

Nel Molise non figura alcun comune con il 100%.

Per quanto riguarda la riscossione totale sia delle somme in conto competenza sia di quelle in conto residui, persiste la prevalenza nell'area settentrionale: ma risultano anche 4 comuni in Puglia ed uno in Basilicata.

Il minore smaltimento coincide con la maggiore articolazione e la parcellizzazione delle forme contributive: nei casi in cui a queste corrispondono specifiche, diversificate procedure, si producono delle vischiosità nei tassi di realizzazione nel corso dell'esercizio e nello smaltimento dei residui.

Province

Le amministrazioni provinciali delle regioni a statuto ordinario hanno accertato nei loro conti consuntivi, in conto competenza dell'esercizio 1995, 853,6 miliardi di trasferimenti dalle regioni, riscuotendone nel corso dell'esercizio 479,16. Gli accertamenti delle medesime amministrazioni in conto residui ammontano a 541,1 miliardi, con riscossioni nell'anno pari a 227,9.

Per l'esercizio 1996 gli stessi dati ammontano rispettivamente a 1072,6 miliardi, di cui sono stati riscossi nel corso dell'esercizio 742,26 miliardi. Sono stati accertati in conto residui 626,221 miliardi, di cui sono stati riscossi 289,877 miliardi nell'esercizio 1996.

Analizzando il dato per regione, quello che si nota subito è l'accrescimento sul totale della categoria II dei conti provinciali nelle regioni centrali rispetto alle altre. Una punta massima del 54,39 % si ha in Umbria: nel sud si hanno valori marginali, ma si risale poi di nuovo nella Calabria e nella Puglia.

Le variazioni fra accertamenti e riscossioni da un esercizio ad un altro appaiono vivacissime, con punte percentuali che vanno dal –7,61% delle province umbre al +293% delle Marche per quanto riguarda gli accertamenti, ed al +490% nelle riscossioni della stessa regione.

Ancora maggiori risultano le variazioni nelle province calabresi: +570% negli accertamenti e +628% nelle riscossioni.

Tali variazioni in alcuni casi sono peraltro spiegabili con l'inclusione dei conti delle nuove province (cfr. Crotone e Vibo Valentia).

Analizzando i trasferimenti alle amministrazioni provinciali attraverso il raffronto fra gli accertamenti e le riscossioni da un esercizio ad un altro e servendosi del parametro regionale, si nota come dato tendenziale medio un aumento dei trasferimenti sia in assoluto sia in percentuale.

Tale conclusione si dimostra vera, infatti, per le province piemontesi, con l'eccezione della provincia di Cuneo: le province di Biella e di Verbano- Cusio-Ossola, nel 1995 non esistevano.

Il dato non è univoco per le province lombarde, tra le quali quelle di Como, Cremona, Mantova, Pavia, Varese e Milano risultano in controtendenza rispetto all'aumento delle altre. Tra le province liguri, costituisce eccezione la provincia del capoluogo in leggera flessione.

Il dato tendenziale è confermato per i trasferimenti dalla regione Veneto alle sue province (con l'eccezione della provincia di Padova) e per quelli dell'Emilia e Romagna e della Toscana, ove l'aumento è elevato sia in assoluto sia in percentuale.

La tendenza si riscontra anche per una provincia dell'Umbria: Terni si accentua per le amministrazioni provinciali marchigiane, ove i valori assoluti sono quadruplicati, e per quelle laziali (con l'eccezione dei trasferimenti in favore della provincia di Latina).È invece contraddetta da una diffusa diminuzione nelle amministrazioni provinciali abruzzesi.

Sono in calo i valori assoluti dei trasferimenti verso la provincia di Campobasso, ma aumentano quelli per la provincia d'Isernia. Il tasso d'accertamento e di riscossione aumenta in misura disomogenea in Campania, in quanto diminuiscono, e non di poco, i trasferimenti dalla regione alle amministrazioni provinciali di Caserta e di Napoli.

I trasferimenti diminuiscono in tre province su cinque della Puglia, come anche nelle due province della Basilicata. Aumentano, come già accennato, ed in misura considerevole in valori assoluti ed in percentuale, per le province della Calabria e per le province già esistenti: per le province istituite dopo l'esercizio 1995 si tratta non di un aumento ma di un'assegnazione nuova.

NORMATIVA REGIONALE IN MATERIA DI TRASFERIMENTI REGIONALI DISTINTA PER REGIONI E PER FUNZIONI. SITUAZIONE ATTUALE

REGIONI-FUNZIONI EX 616/1977 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	LIGURIA	EMILIA-ROMAGNA	TOSCANA	MARCHE	UMBRIA	LAZIO	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA
ORD.TI AMM.VI - CIRC.NI COM.LI:															
SERVIZI SOCIALI:															
polizia urbana e rurale	●	●	●		●	●	●	●	●	●		●	●		
polizia amministrativa			●				●		○						
beneficenza pubblica						●	●	●	●	●	●	●	●	●	
assistenza sanitaria ed ospedaliera	●	●	●					●		●	●	●			
istruzione artigiana e professionale	●		●			●			●		●	●		●	
assistenza scolastica											●				
istituti univ.ri diritto allo studio				●		●	●		●						
beni culturali	●		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
SVILUPPO ECONOMICO:															
fiere							●								
mercati									●	●	●				
turismo		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●		●	○
acque minerali															
cave e torbiere									●			●			
artigianato	●				○				●	○					
consorzi industriali							●			●				●	
agricoltura e foreste	●	●			●	●					●				
fermeni montani e foreste		●	●				●			●		●			
sist.ne idr.glica e conserv.ne del suolo									●						
consorzi di bonifica		●				●					●				
ASSETTO E UTILIZ. TERRITORIO:															
urbanistica			●		●	●	●		●		●	●		○	
beni ambientali		●	●		●	●	●		●	○		●	●		
interventi protezione della natura			●			●	●	●	●					●	
strade non statali e non autostrade							●	●							●
acquedotti interesse regionale					○	●		●		●		●			●
bacini idrografici non interregionali									●						
navigazione - porti lacuali			●						●						
caccia - tutela della fauna			●		●	●	●	●		●	●	●	●	○	○
pesca acque interne							●	●		●					
diritti di pesca già del demanio statale															
TUTELA AMBIENTE:															
inquinamento ecologico															●
inquinamento acustico e sonoro													●	●	
controllo impianti trasfor. e smaltim. rifiuti	●			●						●					
TRASPORTI:		●	●			●		●	●			●	●		
UNIONI DI COMUNI			●		●		●							●	
tossicodipendenze e alcolismo									●						
norme procedurali finanz. agli enti locali							●		●						

3 La gestione di parte corrente delle spese

3.1 Riferimenti economico-finanziari

Nell'azione di risanamento della finanza pubblica, obiettivo principale del documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1996 - 1998, non poteva non essere coinvolta la finanza locale in notevolissima parte finanziamenti dipendenti dai trasferimenti dal bilancio dello Stato. Pertanto il contenimento della spesa pubblica e della spesa corrente in particolare, obiettivo cardine della programmazione governativa, della finanziaria 1996 e delle relative leggi collegate, corresponsabilizzava gli enti locali che avrebbero dovuto ridimensionare la crescita della spesa corrente entro il limite del tasso programmato d'inflazione (3,5%).

Per contrastare il tendenziale aumento della spesa si auspicava un potenziamento degli strumenti di razionalizzazione della stessa, un adeguato livello di copertura finanziaria dei servizi anche attraverso una compressione dei loro costi di erogazione ed un maggiore rigore negli accertamenti e nelle riscossioni dei tributi locali. Ciò anche al fine di raggiungere quell'auspicata maggiore autonomia finanziaria che avrebbe potuto comportare una diminuzione dei trasferimenti statali.

È da rilevare che la politica di rigore per l'anno 1996 non contemplava ancora restrizioni ai prelevamenti dei fondi della tesoreria unica. Solo a partire dall'esercizio 1997 sono state introdotte una serie di limitazioni nel settore dei pagamenti attraverso condizionamenti dei flussi di cassa derivanti dai trasferimenti statali con diretta ripercussione sulle effettive disponibilità liquide degli enti i cui effetti la Sezione si ripromette di verificare per riferirne al Parlamento nella Relazione relativa all'esercizio 1997.

Nella linea di rigore sopra succintamente descritta, imposta dalla indilazionabile necessità di avviare l'economia nazionale verso il raggiungimento dei parametri di competenza fissati dal trattato di Maastricht, si è svolta la gestione della spesa corrente degli enti locali i cui dati si espongono successivamente.

3.2 Quadro complessivo delle spese correnti

Per 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 degli impegni, dei pagamenti e dei residui relativi a tutti gli Enti esaminati (n. 97 province su 100 pari al 97%, n. 1248 comuni su 1326 con popolazione superiore a 8.000 abitanti pari al 94,11%, n. 305 comunità montane su 350 pari al 87,14%).

Impegni in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	7.610.414	8.386.280	10,19
Comuni	51.753.790	53.561.222	3,49
Comunità montane	740.812	819.570	10,63
TOTALI	**60.105.016**	**62.767.072**	**4,42**

Pagamenti in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	5.404.352	5.725.609	5,94
Comuni	38.910.133	41.118.008	5,67
Comunità montane	545.295	597.693	9,60
TOTALI	**44.859.780**	**47.441.310**	**5,75**

Residui in conto competenza

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	2.206.062	2.660.670	20,60
Comuni	12.843.657	12.433.214	- 3,11
Comunità montane	195.516	221.877	13,48
TOTALI	**15.245.235**	**15.325.761**	**0,52**

Impegni in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	3.175.559	3.644.841	14,77
Comuni	16.823.246	18.828.296	11,91
Comunità montane	337.769	327.378	- 3,07
TOTALI	**20.336.574**	**22.800.515**	**12,11**

Pagamenti in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	1.502.821	1.714.780	14,10
Comuni	9.713.661	10.981.549	13.05
Comunità montane	157.922	168.661	6,80
TOTALI	**11.374.404**	**12.864.990**	**13,10**

Residui in conto residui

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	1.672.738	1.930.060	15,38
Comuni	7.109.584	7.846.746	10.36
Comunità montane	179.846	158.716	- 11,74
TOTALI	**8.962.168**	**9.935.522**	**10,86**

Residui totali al 31 dicembre

(Importi in milioni di lire)

	1995	1996	Variazione %
Province	3.878.800	4.590.731	18,35
Comuni	19.953.241	20.289.960	1,68
Comunità montane	375.362	380.593	1,39
TOTALI	**24.207.403**	**25.261.284**	**4,35**

Pagamenti totali (residui + competenza)

(Importi in milioni di lire)

	1994	1995	Variazione %
Province	6.907.174	7.440.390	7,71
Comuni	48.623.795	52.099.558	7,14
Comunità montane	703.218	766.355	8,97
TOTALI	**56.234.187**	**60.306.303**	**7,24**

I dati sopra esposti evidenziano che, nel settore degli enti locali, non è stato raggiunto il risultato di contenimento della spesa posto come obiettivo nel documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1996-1998 nonché nelle manovre correttive disposte con la legge 28 dicembre 1995 n. 549 (collegata alla legge finanziaria) e con il decreto-legge 20 giugno 1996, n. 425 convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1996, n. 425 (manovra aggiuntiva). Infatti i dati dimostrano una crescita 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 4,42 per cento rispetto all'anno precedente passando dai 60.105 miliardi del 1995 ai 62.767 miliardi dal 1996, con un incremento di quasi un punto rispetto al tasso programmato d'inflazione (3,5%) che era stato posto dal governo centrale come limite massimo di incremento.

Ancora più consistente appare l'aumento dei pagamenti totali che sono lievitati del 7,24 per cento passando dai 56.234,1 miliardi del 1995 ai 60.306,3 miliardi del 1996.

L'incremento dei pagamenti ha fatto da freno all'accumulo dei residui della competenza che si sono mantenuti nel complesso sugli stessi livelli dell'anno precedente (+ 0,52 per cento) e per i comuni in particolare sono diminuiti del 3,11 per cento. Il tasso di realizzazione degli impegni è stato del 75,58 per cento: infatti a fronte di impegni di competenza per 62.767 miliardi si sono registrati per 47.441,3 miliardi.

L'incremento dei pagamenti di competenza ha comportato un accentuato tiraggio di fondi dalla tesoreria unica ed ha indotto il Governo centrale ad introdurre per l'anno successivo (1997) particolari restrizioni ai flussi di cassa condizionando gli accreditamenti dei trasferimenti statali all'accertamento della riduzione delle disponibilità liquide sui conti di tesoreria ad un valore non superiore al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1/1/1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Modesto appare invece, dai dati sopra esposti, il tasso di smaltimento dei residui che è stato del 56,4 per cento, tenuto conto che i pagamenti in conto residui sono ammontati a 12.864,9 miliardi rispetto a 22.800,5 miliardi di impegni in conto residui.

Il basso tasso di smaltimento dei residui ha comportato un incremento della massa totale dei residui al 31 dicembre 1996 che si sono attestati sulla somma di 25.261,2 miliardi a fronte dei 24.207,4 miliardi dell'anno precedente, con un incremento del 4,25 per cento. Il fenomeno, come già rilevato nella relazione dell'anno precedente sottende ritardi nella concreta utilizzazione di risorse impegnate negli anni precedenti e desta maggiori perplessità considerato che riguarda la parte corrente del bilancio, settore nel quale per la natura e tipologia di spesa, il formarsi residui non dovrebbe perdurare oltre ristetti limiti di tempo.

3.3 Amministrazioni provinciali

3.3.1 Spese correnti complessive

I dati che si analizzano riguardano n. 97 amministrazioni provinciale (su 100) e sono stati ricavati direttamente dai conti consuntivi che gli enti hanno provveduto ad inviare alla Sezione, in tempo utile per la loro lavorazione.

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.

È stata altresì operata una comparazione fra i dati del 1995 e quelli 1996 al fine di 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 pagamenti 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			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	7.610.414	8.386.280	10,19
Impegni c/residui	3.175.559	3.644.841	14,77
Pagamenti c/competenza	5.404.352	5.725.609	5,94
Pagamenti c/residui	1.502.821	1.714.780	14,10
Pagamenti totali	**6.907.174**	**7.440.390**	**7,71**
Residui della competenza	2.206.062	2.660.670	20,60
Residui dei residui	1.672.738	1.930.060	15,38
Residui totali	**3.878.800**	**4.590.731**	**18,35**

Dai dati complessivi sopra esposti 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 rilevare quanto segue.

In difformità con le linee di politica economico-finanziaria programmata dal Governo centrale per l'anno 1996 la spesa corrente delle amministrazioni provinciali ha registrato una crescita di molto superiore al tasso programmato di inflazione superandolo di quasi 6 punti. Infatti gli impegni in conto competenza della totalità delle province esaminate sono stati pari a 8.386,2 miliardi a fronte dei 7.610,4 miliardi dell'anno precedente con un incremento del 10,19 per cento.

Come può evincersi da quanto esposto nel paragrafo precedente sui dati complessivi della totalità delle categorie degli enti, le amministrazioni provinciali

unitamente alle comunità montane sono state le categorie di enti che hanno fatto registrare la più alta lievitazione delle spese correnti.

Tra le aree geografiche sono state le aree del sud e delle isole a far registrare le più alte percentuali di incremento degli impegni di parte corrente (rispettivamente con le percentuali del 14,18 per cento e del 10,89 per cento) rispetto all'anno precedente mentre la Regione Calabria evidenzia con il 53,36 per cento la più alta lievitazione di spesa.

Anche i dati da cassa mostrano una rilevante percentuale di incremento (7,71 per cento): infatti i pagamenti totali sono stati, per la totalità delle province esaminate, pari a 7.440,3 miliardi contro i 6.907,1 miliardi del 1995.

La modesta percentuale di smaltimento dei residui (47 per cento) ha condotto a una lievitazione della massa dei residui passivi; al termine dell'esercizio finanziario i residui totali ammontavano a 4.590,7 miliardi contro i 3.878,8 miliardi dell'anno precedente con un incremento del 18,35 per cento.

Aggregando i dati per regioni spicca l'incremento dei residui totali delle regioni Calabria (101,72 per cento), Marche (61,56 per cento) e Liguria (55,81 per cento) conseguenza, in ogni caso, di notevoli ritardi nel tradurre in effettiva spesa le determinazioni adottate con i relativi impegni.

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 al comparto della spesa corrente, fanno registrare i risultati che si espongono nel seguente prospetto:

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Personale	2.748.114	2.912.989	5,99
Acquisto beni e servizi	2.330.265	2.826.026	21,27
Trasferimenti correnti	863.525	993.001	14,99
Interessi passivi	762.431	736.995	- 3,34
Altre categorie	906.079	917.269	1,23
TOTALE impegni competenza	**7.610.414**	**8.386.280**	**10,19**

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Personale	2.696.760	2.804.188	3,98
Acquisto beni e servizi	2.043.032	2.259.333	10,58
Trasferimenti correnti	698.459	848.968	21,54
Interessi passivi	750.869	731.997	- 2,51
Altre categorie	718.054	795.904	10,84
TOTALE pagamenti	**6.907.174**	**7.440.390**	**7,71**

Nel successivo prospetto si evidenzia l'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1995%	**1996%**
Personale	36,10	34,73
Acquisto beni e servizi	30,62	33,69
Trasferimenti correnti	11,34	11,84
Interessi passivi	10,01	8,78
Altre categorie	11,90	10,93
TOTALE	**100,00**	**100,00**

I dati esposti nei prospetti evidenziano l'aumento della spesa per il personale delle amministrazioni provinciali in misura più marcata rispetto all'anno precedente quando tale categoria di spesa era aumentata del 2,04 per cento.

Nel 1996 la spesa per il personale registra impegni per 2.912,9 miliardi contro i 2.748,1 miliardi dell'anno 1995 con una lievitazione del 5,99 per cento superiore di circa 2,5 punti rispetto al tasso di inflazione programmato. Anche i pagamenti totali (cassa) risultano aumentati del 3,98 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'incidenza percentuale della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, nel corso del 1996, è stata del 34,73 per cento ed è la più alta registrata fra le varie categorie di spesa.

Per una più approfondita analisi della spesa per il personale si rinvia all'apposito successivo paragrafo di questa Relazione.

Di gran lunga alto, rispetto a quello del personale, è stato l'incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti correnti.

Per la categoria dell'acquisto di beni e servizi sono state impegnate spese per 2.826 miliardi contro i 2.330,2 miliardi del 1995 con un incremento del 21,27 per cento e sono stati effettuati pagamenti per 2.259,3 miliardi a fronte dei 2.043 miliardi dell'anno precedente con un incremento della "cassa" del 10,58 per cento.

I trasferimenti correnti sono lievitati del 14,99 per cento in termini di impegni e del 21,54 per cento in termini di pagamenti. Infatti gli impegni di competenza sono stati pari a 923 miliardi contro gli 863,5 miliardi del 1995 mentre i pagamenti sono ammontati a 848,9 miliardi a fronte dei 698,4 miliardi dell'anno precedente.

L'incidenza percentuale sul totale della spesa corrente degli impegni per acquisto di beni e servizi è stata del 33,69 per cento mentre quella dei trasferimenti correnti si è attestata sull'11,84 per cento.

Infine la categoria degli interessi passivi è risultata l'unica a far registrare una diminuzione di spesa rispetto al 1995 sia in termini di impegni (- 3,34 per cento), sia in termini di pagamenti (- 2,51 per cento) ed ha inciso per l'8,78 per cento nel totale della spesa corrente.

Per una visione dei dati aggregati per regioni ed aree geografiche si rinvia ai prospetti inerenti nel volume degli allegati.

3.3.3 Spese per sezioni

Al fine di fornire opportuni elementi di valutazione sulla spesa per alcune significative funzioni svolte dagli enti, come l'amministrazione generale, le azioni e interventi nel campo sociale e delle abitazioni ed i trasporti e comunicazioni, sono stati aggregati i dati dei conti consuntivi per sezioni di spesa, pervenendo ai risultati sintetizzati nei prospetti che seguono.

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per alcune sezioni di spesa			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1ª)	1.693.306	1.790.635	5,74
Azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni (sez. 3ª)	487.460	620.537	27,30
Trasporti e comunicazioni (sez. 4ª)	1.515.319	1.617.999	6,77

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per alcune sezioni di spesa			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Amministrazione generale (sez. 1ª)	1.518.588	1.661.476	9,40
Azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni (sez. 3ª)	521.741	485.556	15,13
Trasporti e comunicazioni (sez. 4ª)	1.498.713	1.483.986	- 0,98

Dai prospetti precedenti si rileva che le risorse destinate dalle province all'amministrazione generale e cioè all'acquisto dei mezzi necessari all'organizzazione degli enti per lo svolgimento delle loro attività istituzionali, hanno registrato un incremento del 5,74 per cento; infatti gli impegni per tale sezione si spesa sono stati pari a 1.790,6 miliardi contro i 1.693,3 miliardi dell'anno precedente. Anche la cassa evidenzia un incremento del 9,40 per cento, essendo stati i pagamenti totali pari a 1.661,4 miliardi a fronte dei 1.518,5 miliardi del 1995.

Ancora più significativo si dimostra l'aumento delle risorse destinate agli interventi nel campo sociale e delle abitazioni; in tale settore gli impegni assunti sono ammontati a 620,5 miliardi contro i 487,4 miliardi del 1995 con un incremento significativo pari al 27,30 per cento mentre i pagamenti dello stesso settore d'intervento sono lievitati dal 15,13 per cento essendo stati pari a 485,5 miliardi a fronte dei 421,7 miliardi dell'anno precedente.

Risultano aumentate infine del 6,77 per cento anche le risorse destinate ai trasporti e comunicazioni.

Gli impegni in tale settore di spesa infatti hanno raggiunto i 1.617,9 miliardi (1.498,7 miliardi nel 1995) anche se non si sono tramutati, in parte, in effettivi pagamenti essendosi manifestata anzi, in termini di cassa e quindi di pagamenti totali, una flessione dello 0,98 per cento rispetto all'anno precedente.

3.4 Amministrazioni comunali

3.4.1 Spese correnti complessive

La stessa metodologia di esame adottata per le amministrazioni provinciali è stata seguita anche per le amministrazioni comunali e ciò ai fini di uniformità di esposizione.

Pertanto si forniscono prima i dati complessivi della gestione della spesa corrente riguardanti la totalità dei comuni esaminati e successivamente, attraverso la disaggregazione dei dati complessivi, si procederà all'analisi delle categorie economiche e di alcune più significative sezioni di spesa.

I dati oggetto dell'esame tratti direttamente dai conti consuntivi fatti pervenire dagli enti, riguardano 1248 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, pari al 94,11% 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.

Come per le altre categorie di enti i dati della gestione 1996 sono stati comparati con quelli (di identici enti) del precedente esercizio 1995 al fine di verificarne l'andamento temporale ed i relativi scostamenti.

(Importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	51.753.790	53.561.222	3,49
Impegni c/residui	16.823.246	18.828.296	11,91
Pagamenti c/competenza	38.910.133	41.118.008	5,67
Pagamenti c/residui	9.713.661	10.981.549	13,05
Pagamenti totali	**48.623.795**	**52.099.558**	**7,14**
Residui della competenza	12.843.657	12.443.214	- 3,11
Residui dei residui	7.109.584	7.846.746	10,36
Residui totali	**19.953.241**	**20.289.960**	**1,68**

Come si è precedentemente detto la programmazione economico – finanziaria del Governo centrale, per l'anno 1996, prevedeva una crescita della spesa corrente del rettore enti locali non superiore al tasso programmato d'inflazione (3,5%) 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.

I dati sopra esposti dimostrano che, a differenza delle province e delle comunità montane, i comuni sono stati l'unica categoria degli enti locali che hanno realizzato il suddetto obiettivo.

Infatti gli impegni in conto competenza delle totalità dei comuni esaminati, sono stati pari a 53.561,2 miliardi dell'anno precedente, con un incremento del 3,49 per cento, ai livelli quindi del tasso programmato d'inflazione.

Se la media nazionale di incremento si è mantenuta nei livelli auspicati, disaggregando i dati, si è potuto notare come l'andamento della spesa corrente non è stato uniforme nelle varie regioni. In alcune regioni infatti l'incremento degli impegni di competenza è stato di molto superiore alla media nazionale mentre in altre regioni si è

verificata una diminuzione della spesa corrente. Fra le regioni che hanno registrato incrementi superiori alla media si evidenziano la Valle d'Aosta (16,37%), la Sicilia (15,40%), il Piemonte (12,31%) e la Basilicata (14,12%) mentre le regioni che hanno registrato una diminuzione della spesa rispetto all'anno precedente sono state il Lazio (-10,40%), la Lombardia e la Liguria. In queste ultime tre regioni la diminuzione della spesa è stata influenzata in modo determinante dal decremento di spesa corrente registrato dai comuni capoluogo e cioè Roma, Milano e Genova nei quali gli impegni di parte corrente sono diminuiti rispetto al 1995 rispettivamente dal 15,12 per cento, dal 13,38 per cento e dell'8,10 per cento.

I risultati conseguiti dai sopra citati comuni hanno influenzato il dato della spesa media della classe demografica di loro pertinenza, cioè la classe 11^ che è risultata l'unica classe demografica che ha fatto registrare una diminuzione della spesa corrente (-7,28%).

La cassa ha fatto registrare invece lievitazioni superiori a quelli degli impegni: i pagamenti in conto competenza sono stati pari a 41.118 miliardi contro i 38.910,1 miliardi del 1995 con un incremento del 5,67 per cento mentre i pagamenti totali (competenza + residui) sono stati pari a 52.099,5 miliardi a fronte dei 48.623,7 miliardi dell'anno precedente con un incremento del 7,14 per cento.

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 1996 che è stato del 76,76 per cento superiore a quello del 1975 (75,09%) e del 1974 (74,94%).

Anche il tasso di smaltimento dei residui è lievemente aumentato rispetto agli esercizi finanziari precedenti: infatti al termine dell'esercizio 1996 i pagamenti in conto residui sono stati pari a 10.981,5 miliardi a fronte di impegni in conto residui per 18.828, 2 con un tasso di smaltimento dei residui pregressi dal 58,32 per cento contro il 57,56 per cento del 1995 ed il 57,25 per cento del 1994.

Dal prospetto precedente si rileva che l'aumento dei pagamenti di competenza ha comportato una diminuzione, rispetto all'anno precedente, dei residui della competenza: questi ultimi infatti al termine dell'esercizio 1996 sono aumentati a 12.443,2 miliardi contro i 12.843,6 miliardi del 1995 con un decremento del 3,11 per cento.

Anche se, come rilevato, sono aumentati i pagamenti di competenza ed è lievemente aumentato il tasso di smaltimento dei residui pregressi, è da rilevare che la quantità dei residui passivi di parte corrente si è mantenuta ancora su livelli molto alti;
al termine dell'esercizio 1996 infatti i residui totali ammontano a 20.289,9 miliardi (pari al 37,88 per cento degli impegni di competenza) a fronte dei 19.953,2 miliardi del 1995 con un incremento dell'1,68 per cento.

Aggregando i dati per regioni si rileva che il più alto incremento della massa dei residui totali viene registrato dalla Basilicata (27,59%), dal Friuli-Venezia Giulia (26,01%) e dalla Sardegna (20,19%) mentre l'unica regione che ha riportato una diminuzione dei residui è stata il Lazio (-27,81%).

Per i dati relativi alle altre regioni nonché alle varie classi demografiche si rinvia ai prospetti pubblicati nel volume degli allegati.

3.4.2 Spese per categorie economiche

Aggregando i dati per categorie economiche, gli impegni in conto competenza e i pagamenti totali (cassa) della spesa corrente della totalità dei

comuni esaminati hanno fatto registrare i risultati indicati nei prospetti che seguono:

(importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1995	1996	variazione %
Personale	17.098.810	18.174.624	6,29
Acquisto beni e servizi	18.930.576	21.198.536	11,98
Trasferimenti correnti	7.093.622	6.409.139	-9,64
Interni passivi	4.998.429	4.842.883	-3,11
Altre categorie	3.632.353	2.936.040	-23,71
totale impegni comp.	**51.753.790**	**53.561.222**	**3,49**

(importi in milioni di lire)

Impegni di competenze per categorie economiche			
	1995	1996	variazione %
Personale	17.019.722	17.631.131	3,59
Acquisto beni e servizi	17.546.542	19.339.458	10,21
Trasferimenti correnti	5.822.518	7.331.856	25,92
Interni passivi	4.842.355	5.138.163	6,10
Altre categorie	3.392.658	2.658.950	-27,59
totale impegni comp.	**48.623.795**	**52.099.558**	**7,14**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si evidenzia nel seguente prospetto:

Impegni di competenza per categorie economiche		
	1995	1996
Personale	33,03	33,93
Acquisto beni e servizi	36,57	39,57
Trasferimenti correnti	13,70	11,96
Interni passivi	9,65	9,04
Altre categorie	7,01	5,48
totale	**100,00**	**100,00**

Dai precedenti prospetti si rileva immediatamente l'aumento degli impegni di competenza per l'acquisto di beni e servizi (11,98%) e per il personale (6,29%) mentre risultano in diminuzione quelli di tutte le altre categorie. Anche come incidenza su totale della spesa corrente, gli impegni per l'acquisto di beni e servizi e quelli per il personale aumentano rispettivamente di 3 punti e di quasi 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente mentre diminuisce l'incidenza di tutte le altre categorie minori.

3.4.2.1 Spese per il personale

Dai prospetti che precedono si evidenzia un incremento, come già registrato per le province, degli impegni di spesa per il personale (6,29%) che sono lievitati oltre il limite del tasso programmato d'inflazione: infatti gli impegni di competenza sono stati pari a 18.174,6 miliardi contro i 17.098,8 miliardi dell'anno precedente. Anche la cassa ha registrato un aumento del 3,59 per cento essendo ammontati i pagamenti totali a 17.631,1 miliardi a fronte dei 17.019,7 miliardi del 1995. L'incidenza della spesa per il personale

sul totale della spesa corrente è risultata del 33,93 per cento mentre al termine dell'esempio precedente si era attestata sul 33,03 per cento.

Come già fatto presente nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario 1995, si ritiene utile avvertire che i dati sulla spesa per il personale non possano 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

È questa la categoria che ha registrato il punto alto incremento di spesa rispetto all'anno precedente. Nel 1996 infatti gli impegni della categoria sono lievitati dell'11,98 per cento essendo stati impegnati nella competenza 21.198,5 miliardi a fronte dei 18.930,5 miliardi dal 1995.

Un analogo incremento è riservato anche per i pagamenti totali (10,21%) essendo stati questi ultimi pari a 19.339,4 miliardi contro i 17.546,5 miliardi dell'anno precedente. La percentuale di incidenza delle spese è risultata la più alta fra le varie categorie, superando anche quella delle spese per il personale e attestandosi sul 39,57 per cento.

A livello regionale i più alti scostamenti in aumento degli impegni, rispetto alla suddetta media nazionale dell'11,98 per cento, si sono verificati tra i comuni delle regioni Basilicata (23,12%), Sicilia (21,42%), Valle d'Aosta (18,43%) e Molise (18,28) mentre tra le classi demografiche sono stati i comuni della classe ottava quelli che mediamente hanno fatto registrare il più alto indice di incremento di spesa nella categoria (15,04%).

3.4.2.3 Spese per trasferimenti correnti

A differenza del precedente esercizio 1995 quando questa categoria aveva fatto registrare la più alta lievitazione delle risorse impegnate, nell'esercizio 1995 gli impegni per trasferimenti correnti sono diminuiti in misura di molto superiore alla media nazionale. Infatti gli impegni di competenza della categoria sono stati pari a 6.409,1 miliardi contro i 7.093,6 miliardi dell'anno precedente con una riduzione percentuale del 9,64 per cento. La categoria ha assorbito, nell'anno 1996, l'11,96 per cento delle risorse impegnate in conto competenza nel comparto della spesa corrente contro il 13,70 per cento del 1995.

I pagamenti totali invece hanno registrato un incremento rilevante essendo passati dai 5.822,5 miliardi del 1995 ai 7.331,8 miliardi del 1996 con un incremento del 25,92 per cento.

Per i dati aggregati secondo aree geografiche, regioni e classi demografiche si rinvia ai prospetti del volume degli allegati alla presente relazione dai quali può rilevarsi che le regioni che hanno registrato la più alta percentuale di diminuzione della spesa nella categoria sono stati il Lazio (-48,70%) seguito dalla Sardegna (-13,05%) mentre fra le classi demografiche è stata la classe 11^ quella che ha registrato la più alta percentuale di decremento della spesa nella categoria (-32,25%) e su cui ha influito, in maniera decisiva, la rilevante diminuzione evidenziata dal comune di Roma (-50,43%).

3.4.2.4 Spese per interessi passivi

La tendenza in diminuzione già evidenziata negli esercizi 1994 e 1995, è continuata per questa categoria di spesa anche nell'esercizio 1996. Gli impegni per interessi passivi infatti sono stati pari a 4.842,8 miliardi a fronte dei 4.998,4 miliardi dell'anno precedente con un decremento del 3,11 per cento. La categoria ha assorbito risorse per appena il 9,04 per cento del totale della spesa corrente contro il 9,65 per cento del 1995.

Risultano invece essere aumentati i pagamenti totali che sono ammontati a 5.138,1 miliardi contro i 4.842,3 miliardi dell'anno precedente con un incremento del 6,10 per cento.

3.4.3 Spese per Sezioni

Aggregando i dati sulla base delle funzioni svolte si ritiene opportuno fornire elementi di valutazione su alcune significative sezioni di spesa delle amministrazioni comunali come l'amministrazione generale, le azioni ed interventi nel campo sociale ed i trasporti e comunicazioni.

Come per le amministrazioni provinciali i dati, che si espongono nei prospetti che seguono, riguardano gli impegni di competenza e i pagamenti totali (cassa).

(importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per alcune sezioni di spesa			
	1995	1996	variazione %
Amministrazione generale (Sez.1)	10.127.125	10.961.774	8,24
Azione e interventi nel campo sociale (sez.6)	17.288.249	18.728.928	8,33
Trasporti e comunicazioni (Sez. 7)	7.123.899	5.445.509	-23,55

(importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza + residui) per alcune sezioni di spesa			
	1995	1996	variazione %
Amministrazione generale (Sez.1)	9.695.661	10.199.045	5,19
Azioni e interventi nel campo sociale (Sez.6)	16.552.702	17.723.905	7,07
Trasporti e comunicazioni (Sez.7)	5.781.782	6.649.829	15,01

3.4.3.1 Spese per l'amministrazione generale

I dati, rilevati dai conti consuntivi, di questa Sezione, indicano le risorse che gli enti impiegano per l'organizzazione dei servizi necessari allo svolgimento della loro attività istituzionale.

L'insieme dei comuni esaminati, nel corso dell'esercizio 1996, ha destinato, per il settore di riferimento, risorse per 10.961,7 miliardi. A tale importo infatti sono ammontati gli impegni di competenza effettuati nel 1996 a fronte dei 10.127,1 miliardi dell'anno precedente, con un aumento di risorse destinate al settore dell'8,24 per cento.

Anche i dati di cassa fanno rilevare un incremento del 5,19 per cento rispetto al precedente esercizio 1995: infatti i pagamenti totali (competenza + residui) sono stati pari a 10.199 miliardi contro i 9.695,6 miliardi del 1995.

A livello regionale è risultato che i comuni che hanno impegnato più risorse nel settore rispetto all'anno precedente sono stati quelli delle regioni Valle d'Aosta (17,42%), Basilicata (12,95%) e Lazio (11,91%).

3.4.3.2 Spese per azioni e interventi nel campo sociale

In questo settore di spesa vengono, come è noto, allocate le spese per interventi di natura sociale fra i quali rientrano i servizi di assistenza sociale, delle farmacie comunali, della nettezza urbana, dello smaltimento dei rifiuti, delle fognature ecc.

Come negli anni precedenti, questa sezione è quella per la quale gli enti impiegano più risorse rispetto a tutte le altre. Gli impegni di competenza nel corso del 1995, risultano ammontare a 18.728,9 miliardi contro i 17.288,2 miliardi dell'anno precedente con un incremento dell'8,33 per cento.

I pagamenti totali (cassa) sono stati pari a 17.723,9 miliardi a fronte dei 16.552,7 miliardi del 1995 con una lievitazione del 7,07 per cento.

Percentuali di impegni sensibilmente superiori alla media nazionale hanno fatto registrare i comuni delle regioni Basilicata (25,25%), Valle d'Aosta (16,74%), Sicilia (16,63%) e Trentino-Alto Adige (12,52%) mentre, a livello di classi demografiche, sono state le classi dei comuni più piccoli a registrare incrementi più rilevanti di risorse destinate al settore (6^ e 7^ classe demografica).

3.4.3.3 Spese per trasporti e comunicazioni

La Sezione fa rilevare i dati dell'onere finanziario sostenuto dai comuni nel campo dei trasporti e delle comunicazioni.

In controtendenza con gli aumenti di spesa nel settore verificatosi negli anni immediatamente precedenti (nel 1994 e nel 1995 si erano rilevati incrementi di spesa rispettivamente del 6,47% e del 12,86%) nel corso del 1996 l'onere finanziario della totalità dei comuni esaminati è risultato meno consistente; infatti gli impegni di competenza della sezione sono stati pari a 5.445,5 miliardi contro i 7.123,8 miliardi del 1995 con un decremento del 23,55 per cento.

Rilevanti diminuzioni di spesa, destinata ai trasporti e comunicazioni, hanno fatto registrare i comuni delle regioni Lazio (-53,10%) e Lombardia (-38,44%) ed in entrambi i casi lo scostamento, rispetto all'anno precedente, è da ricondurre al notevole decremento di risorse impiegate dai comuni capoluogo Roma e Milano che hanno fatto rilevare diminuzioni rispettivamente dell'ordine del 55,88 per cento e del 50,37 per cento rispetto al 1995.

Sono cresciuti invece del 15,01 per cento i pagamenti totali (in conto competenza ed in conto residui); infatti sono stati complessivamente pagati 6.649,8 miliardi a fronte dei 5.781,7 miliardi dell'anno precedente.

Per una più particolare visione della spesa del settore per aree geografiche, regioni e classi demografiche si rinvia ai prospetti pubblicati nel volume degli allegati.

3.5 Indicatori finanziari della spesa corrente dei comuni

Come per gli esercizi precedenti anche per l'esercizio 1996, si ritiene utile fornire elementi di valutazione su alcuni settori di spesa delle amministrazioni comunali, attraverso indicatori finanziari di particolari aspetti gestionali. Gli indicatori, ponendo a raffronto i dati degli impegni di spesa dei settori prescelti con quelli degli impegni della

spesa corrente nel suo complesso, individuano le percentuali di risorse che i comuni hanno destinato agli specifici settori in valori medi a livello nazionale a livelli sottostanti di aree geografiche, di regioni e di classi demografiche.

I settori di spesa, su cui si è operato il raffronto dei dati sopra esposto, sono quelli dell'amministrazione generale o di funzionamento, del personale e dell'acquisto di beni e servizi.

Per una verifica dell'andamento temporale l'analisi dei dati è stata effettuata raffrontando i dati di Consuntivo degli esercizi 1995 e 1996.

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 Sezione I^ e gli impegni del totale della spesa corrente (titolo I°) relativi alla totalità dei comuni oggetto di questa relazione. Dal citato rapporto si è rilevato che nel 1996 l'incidenza della media nazionale della spesa di funzionamento è stata del 20,46 per cento contro il 19,56 per cento del precedente esercizio finanziario 1995.

Aggregando i dati per aree geografiche e per regioni è risultato che sono state le aree del sud e delle isole, come si era verificato anche nel 1995, ad aver registrato i più alti indici medi di impiego di risorse (rispettivamente l'incidenza è stata del 24,83% e del 23,77%).

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 (28,77%), la Calabria (24,83%), la Sicilia (24,47%) ed il Veneto (23,24%) mentre le regioni che hanno ottenuto il più basso indice medio sono state il Lazio (16,82%) e la Lombardia (17,09). 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 spesa (rispettivamente 14,96% e 12,68%) come era già avvenuto nei precedenti esercizi finanziari 1994 e 1995.

Fra 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 (16,76%), trattandosi di spese generali che normalmente vengono meglio assorbite in gestioni di più rilevante entità. In contrasto con il citato assunto e nella stessa classe demografica citata, hanno fatto eccezione i comuni di Palermo e Napoli che hanno registrato (come si era verificato anche sul precedente anno) valori di incidenza di molto superiori alla media della classe ed alla stessa media nazionale (rispettivamente 28,17% e 22,52%).

3.5.2 Indicatore della spesa per il personale

L'indicatore della spesa per il personale si è rilevato 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 1996, è stata del 33,93 per cento, inferiore di circa 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente quando era stata del 33,03 per cento.

Aggregando i dati per aree geografiche e per regioni si è rilevato che l'indice, rispetto alla media nazionale, si alza nelle aree del sud e delle isole (rispettivamente

40,12% e 38,30%) mentre si abbassa nelle aree del centro e del nord. Tra le regioni fanno rilevare indici di molto superiori alla media nazionale (33,93%): la Calabria (42,40%), la Campania (42,13%), il Molise (41,99%) e la Sicilia (40,54%) mentre le regioni Lazio, Sardegna e Lombardia si scostano nettamente in diminuzione dalla media nazionale raggiungendo rispettivamente gli indici di incidenza del 27,93%, del 29,07% e del 29,30%.

Tra i grandi comuni è stata Roma, come nell'anno precedente, che ha fatto registrare il più basso indice di incidenza della spesa per il personale (26,70%) mentre i comuni di Palermo, Genova e Torino sono risultate quelle con il più alto indice della classe demografica (rispettivamente 39,87%, 39,27% e 37,43%).

A livello di classi demografiche le oscillazioni in aumento o in diminuzione rispetto all'indice medio nazionale, non hanno superato nel 1996 i due punti percentuali, per cui mediamente non si sono rilevati importanti scostamenti fra le classi dei piccoli, dei medi e dei grandi comuni.

3.5.3 Indicatore della spesa per l'acquisto di beni e servizi

L'indice di incidenza della spesa per l'acquisto di beni e servizi si è ottenuto mettendo in rapporto i dati degli impegni della categoria 2^, del titolo I della spesa con quelli del totale degli impegni delle spese correnti.

Dal rapporto suddetto si è potuto rilevare che, a livello nazionale, nel 1996 l'indice di incidenza è stato del 39,57 per cento aumentando esattamente di 3 punti percentuali rispetto al precedente esercizio finanziario 1995 quando si era attestato al 36,57 per cento.

Aggregando i dati per aree geografiche, per regioni e per classi demografiche si è potuto constatare che nelle aree nord-occidentale e nord-orientale si è verificato il più alto scostamento in aumento, rispetto alla media nazionale, dell'indice di spesa per l'acquisto di beni e servizi (rispettivamente 42,57% e 42,50%) mentre scostamenti in diminuzione si sono verificati nelle aree sia del centro che del sud e delle isole.

A livello regionale si sono discostati in aumento ed in maniera rilevante, rispetto alla media nazionale, gli indici di incidenza della spesa in argomento, delle regioni Valle d'Aosta (56,45%), Sardegna (54,18%) e Umbria (48,60%) mentre la regione Lazio ha registrato il più basso indice di incidenza (31,54%) influenzato direttamente dal bassissimo indice del comune di Roma (25,68%).

Come già verificato nell'anno precedente, 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 46,84%, 46,59% e 46,13%) mentre la classe dei comuni più grandi, cioè l'11ª, ha conseguito l'indice di incidenza più basso (29,20%).

3.6 Comunità montane

3.6.1 Spese correnti complessive

Seguendo la stessa metodologia espositiva adottata per le altre due precedenti categorie di enti, si espongono di seguito i dati consuntivi di n. 305 comunità montane pari all'87,14 per cento del totale delle stesse (350).

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.

I dati dell'esercizio 1996, infine, sono stati comparati con quelli del precedente

esercizio 1995, relativi agli identici enti, al fine di verificarne l'andamento temporale. Dapprima vengono esposti i dati complessivi della spesa corrente sotto l'aspetto degli impegni, dei pagamenti e dei residui e successivamente si procederà all'esame delle principali categorie economiche della spesa.

(Importi in milioni di lire)

Spesa corrente - Dati complessivi			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Impegni c/competenza	740.812	819.570	10,63
Residui riaccertati	337.769	327.378	-3,07
Impegni totali (comp.+res.)	1.078.581	1.146.949	6,33
Pagamenti c/competenza	545.295	597.693	9,60
Pagamenti c/residui	157.922	168.661	6,80
Pagamenti totali	**703.218**	**766.355**	**8,97**
Residui della competenza	195.516	221.877	13,48
Residui dei residui	179.846	158.716	-11,74
Residui totali	**375.362**	**380.593**	**1,39**

Dai dati complessivi sopra esposti si può rilevare che, a differenza dei comuni, le comunità montane unitamente alle amministrazioni provinciali hanno registrato una crescita della spesa corrente abbondantemente superiore al tasso programmato d'inflazione (3,5%). Infatti, gli impegni di competenza hanno raggiunto gli 819,5 miliardi contro i 740,8 miliardi del precedente esercizio finanziario con una lievitazione del 10,63 per cento.

A livello di aree geografiche soltanto l'area del sud ha registrato una diminuzione (-3,70%) degli impegni di competenza mentre tutte le altre aree si sono attestate su aumenti di spesa superiori al tasso programmato d'inflazione ed allo stesso tasso medio nazionale.

Dall'aggregazione dei dati per regioni si è rilevato che le regioni che hanno registrato gli aumenti della spesa corrente più consistenti sono state il Piemonte (48,39%), le Marche (28,92%), la Toscana (21,16%) e le Valle d'Aosta (21,14%) mentre una diminuzione di spesa hanno fatto rilevare la Puglia (- 44,90%), la Calabria (-20,59%) ed in proporzioni minori la Liguria (-0,74%).

Anche i pagamenti totali (cassa) sono cresciuti complessivamente dell'8,97 per cento essendo stati pari a 766,3 miliardi a fronte dei 703,2 miliardi dell'esercizio 1995.

I residui totali al 31 dicembre 1996 si sono pressocchè mantenuti sugli stessi livelli dell'anno precedente essendo aumentati solo dell'1,39 per cento mentre il tasso di smaltimento dei residui pregressi si è attestato sul basso livello del 51,51 per cento, così come non ottimale si è dimostrato il tasso di realizzazione degli impegni di competenza (72,92%). Tutto ciò ha comportato che, nonostante la loro limitata crescita rispetto al 1995, la mole dei residui complessiva delle comunità montane si è dimostrata ancora di tale rilevante entità da far configurare ritardi nella realizzazione degli impegni adottati che non possono trovare adeguata giustificazione in un settore, quale quello delle spesa corrente, in cui il formarsi dei residui dovrebbe assumere carattere sporadico e comunque alquanto limitato temporalmente.

3.6.2 Spese per categorie economiche

Nei prospetti che seguono vengono sintetizzati i dati per categorie economiche

degli impegni di competenza e dei pagamenti totali (cassa) della spesa corrente dalle comunità montane.

(Importi in milioni di lire)

Impegni di competenza per categorie economiche			
	1995	**1996**	**Variazione%**
Personale	270.391	280.262	3,65
Acquisto beni e servizi	270.125	311.026	15,14
Trasferimenti correnti	117.151	130.605	11,48
Interessi passivi	16.435	17.761	8,06
Altre categorie	66.710	79.916	19,79
TOTALE impegni competenza	**740.812**	**819.570**	**10,63**

(Importi in milioni di lire)

Pagamenti totali (competenza+residui) per categorie economiche			
	1995	**1996**	**variazione%**
Personale	255.753	270.969	5,94
Acquisto beni e servizi	258.251	288.486	11,70
Trasferimenti correnti	106.355	118.018	10,69
Interessi passivi	16.4791	18.108	9,88
Altre categorie	66.398	70.774	6,59
TOTALE pagamenti	**703.218**	**766.355**	**8,97**

L'incidenza percentuale delle categorie economiche sul totale degli impegni di competenza si può rilevare dal seguente prospetto:

Composizione percentuale degli impegni per categorie		
	1995%	**1996%**
Personale	36,49	34,19
Acquisto beni e servizi	36,46	37,94
Trasferimenti correnti	15,81	15,93
Interessi passivi	2,21	2,16
Altre categorie	9,00	9,75
TOTALE	**100,00**	**100,00**

I dati sopra esposti fanno rilevare un aumento della spesa per il personale (3,65%) percentualmente più basso di quello fatto registrare, per la stessa categoria, dai comuni (6,29%) e dalle province (5,99%) ed, in linea di massima, entro i limiti del tasso programmato d'inflazione (3,5%).

Infatti le spese impegnate per il personale di tutte le comunità montane esaminate sono state, nel corso del 1996, 280,2 miliardi contro i 270,3 miliardi dell'anno precedente.

I dati di cassa evidenziano un incremento dei pagamenti per il personale più consistente: infatti i pagamenti totali hanno raggiunto i 270,9 miliardi a fronte dei 258,2 miliardi del 1955 con una lievitazione del 5,94 per cento.

Nonostante i sopracitati aumenti della spesa per il personale è da evidenziare che

l'incidenza percentuale di tale categoria, sul totale della spesa corrente delle comunità montane, ha subito nel 1996 una flessione, rispetto all'anno precedente, attestandosi sul 34,19 per cento contro il 36,49 per cento del 1995.

Ciò in conseguenza di un più rilevante impiego di risorse nella categoria di spesa per l'acquisto di beni e servizi cui sono risultate destinate il 37,94 per cento delle disponibilità di parte corrente contro il 34,46 per cento dell'anno 1995.

Gli impegni per acquisto di beni e servizi, nel corso dell'esercizio 1996, sono stati infatti pari a 311 miliardi a fronte dei 270,1 miliardi dell'esercizio precedente con un incremento del 15,14 per cento.

Analogo consistente incremento viene registrato nei pagamenti totali (cassa) della categoria che sono passati dai 258,2 miliardi del 1995 ai 288,4 miliardi del 1966 con un aumento dell'11,70 per cento.

Lievitazioni di spesa si registrano anche per le altre due categorie esaminate e cioè i trasferimenti correnti e gli interessi passivi. I primi aumentano dell'11,48 per cento essendo stati gli impegni di competenza pari a 130,6 miliardi contro i 117,1 miliardi dell'anno precedente. I secondi (interessi passivi) fanno registrare impegni per 17,7 miliardi a fronte dei 16,4 miliardi del 1995 con una lievitazione dell'8,06; si tratta comunque di importi di spesa di modeste dimensioni che assorbono appena il 2,16 per cento delle risorse di parte corrente.

Per una visione più dettagliata dei dati, suddivisi per aree geografiche e per regioni si rinvia ai prospetti pubblicati nel volume degli allegati.

3.7 Personale: analisi speciale

3.7.1 Nota introduttiva

Dopo l'esperienza dello scorso referto, la Sezione ha ritenuto utile approfondire anche quest'anno la materia delle spese per il personale, integrando i dati a propria disposizione con i metodi di indagine, gli elementi di conoscenza ed i dati applicati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la stesura dei referti su "Il costo del lavoro pubblico".

È così possibile illustrare, sia pure concisamente, una serie di fenomeni connessi al movimento dei dipendenti, alla dinamica delle retribuzioni, nonché ai costi del personale e del lavoro.

Si premette che l'art. 65 del D.lgs. 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 tutti gli organismi amministrativi. L'esigenza di un referto unico a fronte dell'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale ha indotto l'Istituto a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici, rispettando però le specifiche competenze di ciascuna sezione, che può quindi aggregare ed analizzare autonomamente per i propri fini i dati disponibili in materia.

Alla fine del 1997 le Sezioni riunite della Corte hanno presentato al Parlamento il referto sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996, fondato principalmente sui dati raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato e resi disponibili in forma più o meno completa (a seconda dell'esercizio considerato) su supporto cartaceo o per via telematica.

Su tali dati l'Istituto ha effettuato ulteriori confronti e verifiche, potendo avvalersi dei conti trasmessi dalle singole amministrazioni, di altre fonti istituzionali, dell'esito di controlli preventivi e successivi, nonché delle informazioni disponibili presso gli organismi pubblici.

È quindi evidente l'autonomia istituzionale e contenutistica del referto della Corte rispetto alle analisi della R. G. S., giacché i dati che vi figurano sono elaborati in funzione delle valutazioni affidate dal legislatore all'istituto di controllo.

Sempre l'art 65 del D.lgs. n . 29 assegna alla Ragioneria generale dello Stato il compito di effettuare, previa intesa con il 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 delle amministrazioni), pubblicando in proposito anche un conto annuale. In esito a tale attività complessa ed articolata su tutto il territorio nazionale, la R.G.S. procede a varie operazioni per la verifica della correttezza dei dati raccolti, li inserisce nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti e li rende disponibili secondo determinate cadenze temporali, mentre prosegue i suoi controlli qualitativi e quantitativi.

Alla fine dello scorso anno la R.G.S. aveva pubblicato integralmente il conto annuale 1994 su tutto il personale pubblico e il primo volume del conto annuale 1995 relativo al personale statale. Mancava quindi il secondo volume dedicato al settore pubblico (compresi gli enti locali) apparso nei primi mesi del 1998. Quanto ai dati 1996, essi risultano tuttora sintetici e non sufficientemente verificati.

Sotto il profilo metodologico, si deve precisare subito che la rilevazione della spesa retributiva è effettuata dalla R.G.S. in base agli emolumenti erogati nell'esercizio esaminato, 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.

Si rammenta poi che i dati di fonte R.G.S. sono costruiti in base a criteri diversi rispetto a quelli tratti dai conti consuntivi e dai certificati a disposizione della Sezione. Per quanto riguarda in particolare i comuni, i dati del costo del lavoro si riferiscono all'intero universo. La Sezione, invece, quest'anno ha effettuato un compiuto esame dei soli conti consuntivi di 1248 comuni (su 1326 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.

Ai fini della stesura del presente referto, ovviamente, sono stati considerati solo i dati R.G.S. relativi a province, comuni e comunità montane, cioè gli enti oggetto del consueto esame da parte della Sezione.

Per quanto riguarda l'esposizione dei fenomeni secondo le variazioni percentuali intervenute nel periodo 1994-1996, si rinvia al capitolo sul personale delle amministrazioni locali del referto delle Sezioni riunite già citato .

Nella presente relazione le indagini sono state concentrate, sia per il 1995 che per il 1996, sui fenomeni ritenuti di maggior rilievo nella prospettiva del profondo cambiamento in atto dei modelli organizzativi degli enti locali. Si è avuto cura di collocare le tavole elaborate sullo sfondo delle principali tendenze normative e risultanti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Dovendo lavorare sui dati più recenti disponibili, la Sezione ha fatto uso del conto annuale 1995 della R.G.S., mentre per il 1996 le analisi possibili, sulla base dei dati non

ancora completamente verificati forniti dalla medesima Ragioneria, sono state compiute solo per l'universo costituito da 8.102 comuni, che però nell'ambito degli enti locali rappresentano il settore di gran lunga più significativo per numero di enti, di dipendenti nonché per la massa della spesa connessa. Dove possibile sono stati adoperati, a scopo integrativo, alcuni dati provenienti da altre fonti ufficiali come il Ministero dell'Interno, il Dipartimento della funzione pubblica, l'ARAN, oltre la Corte medesima.

In base ai dati R.G.S. i comuni tenuti all'invio del conto sono stati 8.101 nel 1995.

Data la peculiare posizione di status rivestita dai segretari delle province e dei comuni, oggetto di una radicale riforma ancora in corso, si rinvia alla trattazione specifica dedicata a questo personale nel referto delle Sezioni riunite sul costo del lavoro nel triennio 1994-1996.

Per evitare equivoci nella lettura delle tavole relative ai fenomeni su consistenza e movimento del personale, si richiama l'attenzione sul fatto lamentato dalla stessa R.G.S. secondo cui si verificano ancora ineliminabili differenze tra le unità di personale al 31 dicembre indicate nel conto annuale in riferimento e lo stesso dato riportato nelle tavole, pubblicate o meno, concernenti il conto successivo. Ciò dipende, in generale, da errori di rilevazione da parte delle singole amministrazioni.

Nel referto sono state utilizzate, per ragioni di uniformità, le stesse classificazioni adottate dalla R.G.S. qui riportate sinteticamente, rinviando per i particolari alla lettura del conto annuale 1995.

A) Il restante personale comprende i dipendenti a tempo parziale, quelli temporanei, non di ruolo e contrattisti. Per contrattista s'intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc). Tra il personale non di ruolo sono compresi i dipendenti il cui rapporto di lavoro, seppure a tempo indeterminato, riveste carattere di precarietà, non coprendo essi 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 .

B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno per nucleo familiare, arretrati, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità e compensi vari. Per i dirigenti sono da considerare la retribuzione di posizione e quella di risultato .

C) La retribuzione media annua lorda, già depurata dai recuperi per assenze, ritardi, sciopero, ecc, è stata calcolata rapportando alle unità uomo/anno le spese sostenute per singola voce retributiva. La tredicesima 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 i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato; si deducono, invece, i rimborsi pagati allo stesso titolo.

E) Il costo del lavoro si determina aggiungendo ancora le ulteriori spese a carattere non direttamente retributivo (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 abbisognano di approfondimenti sulle modalità di rilevazione e sui contenuti delle singole voci.

3.7.2 Dotazioni organiche e vacanze

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato (o, se si preferisce, di ruolo) previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva di un ente pubblico. I posti, sia a tempo pieno che parziale, sono poi ripartiti nelle singole qualifiche funzionali e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo professionale. Sono quindi escluse le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine, presenti in un determinato momento.

Nello scorso referto si osservava come nel sistema normativo previgente l'organico "storico" degli enti locali fosse caratterizzato da una sostanziale rigidità, causa di vari inconvenienti tra cui il ricorso ad assunzioni precarie non sempre calibrate su effettive esigenze di funzionamento ovvero, per converso, la lentezza con cui i medesimi enti erano in grado di adeguarsi alle proprie esigenze organizzative. Ciò anche tenuto conto degli effetti distorsivi provocati dal persistente regime di limitazione delle assunzioni.

Con l'obiettivo di razionalizzare l'impiego del personale pubblico il legislatore, come è noto, è intervento più volte in materia negli ultimi anni, imponendo alle amministrazioni la periodica rideterminazione delle dotazioni organiche per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi, al mutare degli stessi ed alla conseguente emergenza di carenze od esuberi degli addetti.

L'operazione, da effettuare previa verifica dei carichi di lavoro, è stata anche avviata nel presupposto tacito dell'esistenza di un esubero abbastanza generalizzato di posti, mal distribuiti sul territorio, da tagliare per risparmiare sul costo del lavoro pubblico. Si è trattato, in sostanza, del superamento della concezione della pianta organica che, come precedentemente strutturata, aveva fatalmente portato ad una organizzazione del personale degli enti fondata sull'impiego di quanti più addetti era possibile avere a disposizione.

Se la produzione normativa in materia ha avuto origini relativamente lontane (accordi intercompartimentali recepiti dai D.P.R. n.13 del 1986 e n .395 del 1988 nonché D.P.C.M. n. 325 del 1988), è soprattutto col D.lgs. n. 29 del 1993 e con il collegato alla finanziaria 1994 (L. n. 537 del 1993) che la nuova concezione ha assunto carattere più incisivo quanto agli effetti.

Lo scorso anno la Sezione ha riferito brevemente sugli sviluppi della situazione negli anni 1994 e 1995, evidenziando che molti enti non avevano ancora portato a termine le operazioni richieste a causa del meccanismo di rilevazione complicato e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani e dissestati, di piccole dimensioni o no.

A prescindere dalle difficoltà tecniche, il mondo delle autonomie locali lamentava che in sostanza si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente consistenza e distribuzione del personale.

A conferma dell'insoddisfacente tasso di adempimento da parte degli enti locali, la Sezione riportava in forma abbreviata i dati ed elementi di conoscenza risultanti da una indagine ISTAT del 1994 sulla rilevazione dei carichi di lavoro nei comuni. Si riportano

ora quelli di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno nel 1995, relativo a province, comuni e comunità montane[191].

In termini numerici l'universo oggetto dell'indagine, riferita al 1° gennaio 1995, era costituito da 8.184 enti, di cui 7.764 comuni, 92 province e 328 comunità montane, esclusi quelli nelle province autonome di Trento e Bolzano a cui non era applicabile la normativa nazionale sugli adempimenti in materia di dotazioni organiche. Alla data del 31 luglio 1995 avevano risposto al Ministero 6.949 comuni (89,46%), 86 province (93,43%) e 266 comunità montane (81,09%).

Complessivamente rispondevano in modo corretto l'89,08% degli enti interessati, mentre i dati delle risposte con errori logici di compilazione venivano esclusi dall'indagine.

Come si rileva dal seguente prospetto, la determinazione provvisoria della dotazione organica al 31 agosto 1993 (art.3, comma 6 L. n. 537 del 1993), con relativa cancellazione dei posti vacanti non impegnati in una procedura di reclutamento, era stata effettuata dalla quali totalità degli enti (percentuali oscillanti dal 90 al 99%). Invece la rideterminazione delle piante organiche, che per gli enti superiori ai 10.000 abitanti (fino al 7 giugno 1995, in base al D.L. 7.4.1995, n. 106)o 15.000 (dal 10.6.1995, in base al D.L. 1.6.1995, n. 224) andava deliberata dopo la rilevazione dei carichi di lavoro, presenta percentuali diverse a seconda del tipo di enti.

Percentuale di risposte positive	**comuni**	**province**	**com. montane**
Dotazione organica al 31.8.1993	96%	99%	99,6%
Determinazione pianta organica dopo carichi di lavoro	39%	50%	29%
Dichiarazione di dissesto	5%	1%	0%
Dichiarazione di deficit	11%	5%	25%

Nel 1997 l'Unione nazionale degli enti montani (Uncem) ha comunicato alla Sezione che le comunità superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito le dotazioni organiche.

Quanto ai comuni in dissesto o in situazione strutturalmente deficitaria, essi, ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro, dovevano sottostare al dettato dell'art. 3, comma 5 della legge n.537 del 1993 che imponeva la verifica da parte del Dipartimento della funzione pubblica della metodologia proposta. Orbene, alla fine del 1996, il Dipartimento aveva valutato le 77 metodologie inviate all'esame, concludendo per 64 con esito positivo e per 1 con esito negativo, mentre 5 restavano sospese, 3 erano approvate con silenzio-assenso e 4 con assenso condizionato[192].

In argomento è poi intervenuta la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997. Proprio nell'assunto che il settore pubblico stentava a concludere l'operazione di definizione degli organici ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, il legislatore ha imposto in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti ed impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere alla ridefinizione di esse entro il 30 aprile 1997, pena la riduzione del 15% dei posti, salvo quelli riservati alle

[191] Ministero dell'Interno. Censimento del personale degli enti locali. Anno 1995. Piante organiche, pagg.13-16

[192] Dipartimento della funzione Pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. 1°, pagg. 32-33.

categorie privilegiate (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria sono stati esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente riequilibrato (art.1, commi 46 e 52).

Successivamente è intervenuta la già citata legge n.127, che all'art.6, comma 14, ha prescritto agli enti in condizioni di equilibrio la ridefinizione degli organici, con la sola differenza che ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non è richiesta la previa verifica dei carichi di lavoro.

Le comunità montane si avvolgono anche delle agevolazioni dell'art. 6, comma 14, cosicché un centinaio di piccoli enti risultano esonerati dall'obbligo della rilevazione dei carichi di lavoro[193].

Ancora più rilevante è l'innovazione recata dal combinato disposto dell'art 6, comma 9, e dell'art.5, commi 4 e 6, della 1. n. 127, secondo cui la determinazione e le variazioni della dotazione organica sono ora di competenza della giunta degli enti. Spetta ad essa, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio, l'adozione del regolamento (o dei regolamenti) sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, comprensivo anche della disciplina delle dotazioni.

Le nuove dotazioni organiche degli enti in equilibrio finanziario potranno anche prevedere ulteriori posti di livello dirigenziale (l'art.17, comma 47, della 1. n.127 ha infatti abrogato il precedente divieto contenuto nell'art. 1, comma 10, della 1. n. 549 del 1995), l'effettiva copertura dei quali implicherà solo l'incremento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, ai sensi del contratto collettivo vigente .

Per i posti a tempo parziale, anche in presenza della normativa più recente che sarà richiamata nel paragrafo successivo, resta ferma tuttora la disposizione dell'art. 22 della legge n. 724 del 1994, secondo la quale i contingenti di personale da riservare al part-time non possono superare il 25% della dotazione organica degli addetti a tempo pieno di ciascuna qualifica funzionale .

A questo punto può ben dirsi che gradualmente il legislatore ha posto al centro della disciplina dell'istituto in esame il seguente principio: il governo delle dotazioni organiche mediante periodico monitoraggio della loro congruità quantitativa e qualitativa rispetto alle evoluzione dei servizi prodotti è un'esigenza che attiene alle logiche della programmazione del personale e si coniuga con obiettivi di economicità, collocandosi cioè tra le normali funzioni di gestione.

In tal senso va coerentemente la legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998, quando all'art. 39, comma 1°, introduce per tutte le amministrazioni la programmazione triennale del fabbisogno di personale, consentendo a regioni, province, comuni ed altri organismi ad elevato grado di autonomia di seguire criteri e parametri fissati in proprio. Anche per essi, tuttavia, vale la finalità dichiarata della riduzione programmata delle spese di personale (art.39,comma 19).

Il recente decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, sul riordino del pubblico impiego, che avvia in sostanza la prima fase del federalismo amministrativo a Costituzione invariata in attuazione della legge n. 59, mira a rendere più flessibile tutta l'attività delle strutture pubbliche, limitandosi in punto di fabbisogno di personale (art.5) a confermare il dettato della legge n. 449.

---

[193] Guida normativa ANCI 1998, Vol. 1°, pag. 693

In definitiva il legislatore ha dato ingresso nell'ordinamento al principio, propugnato da tempo dagli enti locali, di autonoma regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale.

a) Aggregato 1995

Le dotazioni organiche del personale di ruolo (esclusi i segretari) hanno previsto complessivamente 623.956 posti, di cui 8.881 per dirigenti e 615.075 per il personale dei livelli (tavola 1 allegata).

La più alta incidenza degli organici dei dirigenti rispetto a quelli dei livelli è risultata nelle comunità montane (3,16%), dove però anche 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, come osservato l'anno scorso, al noto fenomeno per cui negli enti piccoli, privi di posti dirigenziali, le responsabilità amministrative di vertice sono affidate normalmente ai dipendenti del livello più elevato presente.

Alla fine del 1995 il totale del personale di ruolo in servizio è risultato di 550. 889 unità, mentre le vacanze complessive sono state di 73.067 elementi, pari all'11,7% degli organici.

Nell'aggregato la vacanza dei dirigenti è stata del 20,17% e quella del personale dei livelli dell'11.59% .Tale situazione ha trovato riscontro in varia misura per le due categorie di personale presso ciascuna tipologia di enti. Essi, come per il passato, hanno fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenza di dipendenti, ricorrendo al restante personale che alla fine del 1995 ha costituito il 9,50% rispetto al totale del personale dei livelli.

Anno 1995 – Aggregato enti locali: rapporto tra «restante personale» e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	LIVELLI	RESTANTE PERSONALE	%
	a	b	(b/a)
PROVINCE	59.637	3.410	5,72
COMUNI	479.578	45.769	9,54
COMUNITA' MONTANE	4.584	2.475	53,99
AGGREGATO ENTI LOCALI	**543.799**	**51.654**	**9,50**

L'incidenza sale al 54% nelle comunità montane e trova spiegazione nel fatto che le regioni autorizzano solitamente gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per le attività di forestazione.

Non è facile, secondo la Sezione, attribuire un significato corretto e valido in via generale al grado di copertura delle dotazioni organiche indicato dai dati numerici esposti. Essi sono infatti espressione di realtà non omogenee, in quanto spesso, come si è visto, non riflettono gli organici rideterminati sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro. In altre parole, stando così le cose, sembra ragionevole concludere che non tutte le carenze di

personale rilevate siano effettive, se riferite alle reali esigenze operative di ciascun ente .

b) Comuni 1996

La dotazione organica dei dipendenti di ruolo esclusi i segretari è costituita da 539.565 posti, così ripartiti: dirigenti 6.726, pari al 25% e personale dei livelli 532.803, pari al 98,75%.

Anno 1996 – Comuni, dotazioni organiche, personale in servizio al 31 dicembre 1996, vacanze

PERSONALE	ORGANICO	31\12\1996	VACANZE	
	a	b	(b-a)	(b/a)
DIRIGENTI	6.762	4.904	-1.858	-27,48%
VIII liv.	20.444	14.703	-5.741	-28,08%
VII liv.	46.201	39.026	-7.175	-15,53%
VI liv.	120.570	111.520	-9.050	-7,51%
V liv.	109.474	95.548	-13.926	-12,72%
IV liv.	97.648	86.833	-10.815	-11,08%
III liv.	127.989	117.894	-10.095	-7,89%
II liv.	8.852	7.114	-1.738	-19,63%
I liv.	1.625	1.002	-623	-38,34%
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	**532.803**	**473.640**	**-59.163**	**-11,10%**
TOTALE GENERALE	**539.565**	**478.544**	**-61.021**	**-11,31%**

Considerato che i dirigenti in servizio alla fine dell'anno sono 4.904 ed il personale dei livelli alla stessa data ammonta a 473.640 unità, si rileva una vacanza rispettiva di 1.858 (27,48%) e di 59.163 unità (11,10%).

I dati esposti evidenziano una vacanza complessiva di 61.021 unità, pari all'11,31%. Tutti i livelli sono interessati al fenomeno. Le più ampie carenze si riscontrano nell'ordine nell'8° (28,08 %), nel 7° (15,53 %) e nel 5° livello (12,76%), tenuto conto che le alte percentuali del primo e secondo livello sono poco significative, come in genere tutti i dati fisici e finanziari relativi a queste qualifiche che sembrano al limite della scomparsa.

3.7.3 Profili ordinamentali

Le risorse umane costituiscono certamente il fattore strategico della complessa riorganizzazione degli apparati pubblici in corso da alcuni anni. I principali criteri ispiratori della riforma sono la razionalizzazione ed il contenimento del costo del lavoro nonché il raggiungimento di migliori livelli di efficienza e di affidabilità da parte dell'amministrazione.

Ma il successo del percorso intrapreso è legato al grado di consapevolezza ed adesione del personale pubblico, a cui si richiede l'assimilazione dei precetti di una nuova cultura dell'amministrazione coi conseguenti mutamenti comportamentali. Questi processi di adattamento, l'esperienza insegna, sono destinati a durare anni.

Ciò premesso, la struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora in larga parte il frutto dell'applicazione di favore dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80 (1. 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 alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la previsione solo di quella economica (per classi stipendiali 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 insieme di miglioramenti economici generalizzati attraverso la rincorsa di concorsi interni, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori, ecc., sguarnendo sovente quelle di provenienza. Nell'ambito degli enti locali è noto, per esempio, che 1ª e 2ª qualifica sono di fatto scomparse e che negli altri livelli non dirigenziali si verificano sovente scollamenti tra ruoli formali e ruoli reali degli operatori. L'ordinamento del personale ancora vigente, insomma, è ormai obsoleto e inadeguato, in quanto le modalità di inquadramento non rispondono più alle esigenze di governo dello stesso, di equità di trattamento economico e di riconoscimento delle singole professionalità.

I recenti principi ispiratori della riforma dell'ordinamento professionale degli enti locali, a cui si farà cenno in seguito, sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

Vanno poi considerati gli effetti del blocco più o meno totale del turn-over a cui sono state assoggettate nel corso del tempo anche le amministrazioni locali sane e che è praticamente scomparso per esse solo in anni recenti, restando solo il limite ovvio della gestione oculata delle risorse finanziarie disponibili.

I comuni sono ripartiti in classi demografiche e finora il passaggio ad una classe superiore non ha implicato l'automatica istituzione di profili professionali superiori. In realtà, quindi, i compiti di responsabilità dirigenziale nei piccoli enti venivano e vengono tuttora affidati al personale appartenente alle qualifiche apicali presenti. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano la maggior parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini. Attualmente essi tendono a risolvere i problemi organizzativi con poche unità di personale,ricorrendo con frequenza alla gestione associata dei servizi come avviene nelle comunità montane, che in vaste aree del Paese costituiscono già un punto di riferimento essenziale dei piccoli comuni.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n.440 del 1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a rendere completa l'assimilazione di tale personale a quello degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva (art. 4 D.P.R. n.68 del 1986). Infatti l'art. 51 della legge n. 142 del 1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate oggi dalla legge n. 127 del 1997.

Le comunità sono autorizzate da anni a dotarsi di uffici tecnico-urbanistici ed amministrativi per i servizi generali. Alla luce dell'accresciuta autonomia degli enti locali, si possono cosi prefigurare anche per le comunità montane notevoli trasformazioni degli apparati burocratici e gestionali attraverso specifiche determinazioni statutarie, con conseguente accentuazione del ruolo dei dirigenti.

Nel corrispondente paragrafo del referto dello scorso anno la Sezione aveva

lumeggiato brevemente il percorso della riforma del personale degli enti locali fino al termine del 1996, avviato con le leggi n. 142 del 1990 e n. 421 del 1992, scandito poi dal susseguirsi di una produzione normativa dove obiettivi di alto profilo si sono talvolta sovrapposti più o meno felicemente ad aggiustamenti dettati da ragioni contingenti e di risparmio di spesa. D'altro canto tutta la riforma delle strutture pubbliche in corso è indissolubilmente legata al risanamento dei conti pubblici, che postula di per sé interventi e risultati di breve periodo concomitanti con l'esigenza basilare di dotare il Paese di una amministrazione al passo con i tempi.

Attualmente l'azione per la riforma conosce una forte accelerazione normativa dietro impulso, a Costituzione invariata, di due fondamentali provvedimenti, la legge 15 marzo 1997 n. 59 (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) e la legge 15 maggio 1997, n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) coi conseguenti decreti delegati del Governo, alcuni dei quali ancora da emanare.

Al processo di riordino dell'amministrazione centrale, di semplificazione e di delegificazione si è affiancato il completamente della privatizzazione del pubblico impiego e la revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici. Così, la legge n. 59 ha riaperto la delega al Governo della legge n. 421 del 1992, sulla base della quale era stato emanato il D.lgs. n. 29 del 1993, indicando all'Esecutivo i nuovi principi da seguire (art. 11, commi 4, 5 e 6).

Va subito ricordato che il principio della privatizzazione è già passato al vaglio della Corte Costituzionale. Infatti il D.lgs. n. 29 aveva assoggettato alla privatizzazione e contrattualizzazione il personale dirigente, ma non i dirigenti generali, il cui rapporto di lavoro continuava ed essere disciplinato da leggi e regolamenti. Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 313 del 1996, ha ritenuto ragionevole la distinzione di "status" interna a questa categoria di personale, sostenendo che le funzioni dei dirigenti generali sono ben più importanti e delicate di quelle attribuite ai colleghi di primo livello. Con successiva sentenza n. 309 del 1997 il medesimo Giudice ha confermato la piena legittimità della privatizzazione richiamando tra l'altro le leggi n. 59 e n. 127.

Ora, su delega dell'art.11 comma 4 della legge n. 59, il recente D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, a cui si farà più volte riferimento, ha sancito la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti di vertice . Al di là del fatto normativo acquisito, poiché la privatizzazione è una questione di mentalità, esperienza professionale e cultura istituzionale, il processo di traduzione del principio nella vita pubblica durerà necessariamente un periodo abbastanza lungo.

Il fondamentale principio di distinzione che regola i rapporti tra gli organi di governo delle amministrazioni e le strutture burocratiche è stato ulteriormente rafforzato dall'art. 45, comma 1 del D.lgs. n.80. Viene infatti riferita direttamente ai dirigenti la competenza nell'adozione di atti di gestione e provvedimenti amministrativi che in precedenza spettavano agli organi di governo. Tale competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 3, comma 3, può essere derogata soltanto da specifiche disposizioni di legge. La norma assume grande rilievo anche nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, con la conseguenza che in nessun caso atti di gestione possono essere assunti dagli organi di governo. La competenza spetta dunque ai responsabili di uffici e servizi i quali, a causa

delle maggiori responsabilità, dovranno ricevere un significativo riconoscimento anche nell'ambito della contrattazione collettiva.

La normativa del 1997 ha poi posto rimedio al difetto della riforma progettata con il D.lgs. n. 29, che intendeva riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale piuttosto uniforme da applicare a realtà amministrative del tutto diverse e dotate di diversi gradi di autonomia. Oggi viene così rafforzato il processo di autonomia organizzativa degli enti locali, sviluppando i principi contenuti negli artt. 4 e 5 della legge n. 142 e superando le perplessità di violazione dell'art. 128 della Costituzione che pure sono state variamente affacciate negli ultimi anni.

Al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'adempimento delle funzioni che ad essi perverranno in applicazione graduale della legge n. 59, è intervenuta la legge n.127, dettando per essi con l'art.6 una disciplina innovativa su alcune fondamentali direttrici, tra cui l'ordinamento degli uffici e servizi, la riorganizzazione del personale, le funzioni e l'assunzione dei dirigenti, la nomina del direttore generale.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 è incentrato su una forte potestà regolamentare degli enti locali, esercitata a cura della giunta e concernente l'ordinamento degli uffici della provincia e del comune, ivi compresa la possibilità di costituire strutture alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice per l'espletamento di funzioni di indirizzo e controllo, a cui possono essere preposti non solo dipendenti dell'ente ma anche collaboratori esterni con contratto a tempo determinato. Spetterà cosi al presidente della provincia ed al sindaco scegliere personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica stabile.

Quanto alle comunità montane, l'art.1 della legge n. 59 fa espresso riferimento ad esse ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le nomina. Tuttavia le disposizioni in punto di personale recate dall'art. 6 di quest'ultimo provvedimento sembrano applicabili anche alle comunità, salvo quanto diversamente previsto dalla legge. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale presso le comunità montane, perché il comma 10 dell'art.6 riguarda solo province e comuni e perché il segretario generale delle comunità, inquadrato quasi sempre nella qualifica dirigenziale unica degli enti, svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati al territorio ed alle persone.

La medesima legge n. 127 (art.17, commi 67-86) individua una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che dovrebbe consentire agli enti locali di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro privo di condizionamenti statali.

Il nuovo ordinamento, appena entrato in vigore, non è ancora operativo, per cui è sicuramente prematuro anticipare giudizi o fare previsioni circa gli effetti che potrà avere sulla vita degli enti locali.

In realtà, per comprendere la nuova posizione del segretario, è indispensabile considerare anche l'art. 6 della legge n.127, che disciplina nei particolari le funzioni dei dirigenti ed introduce negli enti locali la figura del direttore generale.

Il predetto art.17 si limita a fissare alcuni punti salienti in materia di segretari, rimettendo ad un regolamento la restante disciplina. Per quanto qui interessa, si possono enucleare i seguenti punti contenuti nella legge n.127:

1) Il segretario non è più dipendente statale, ma dirigente o funzionario pubblico.

2) Egli dipende da una apposita Agenzia con personalità giuridica pubblica, che può essere fatta rientrare grosso modo tra le autorità indipendenti proliferate negli ultimi tempi nel nostro ordinamento. L'Agenzia cura anche la formazione professionale della categoria.
3) Il segretario deve essere iscritto nell'apposito albo nazionale, articolato in sezioni regionali ed il suo rapporto di lavoro è disciplinato dai contratti collettivi.
4) La nomina del segretario è effettuata dal sindaco o dal presidente della provincia, tra gli iscritti all'albo, per la durata del rispettivo mandato.
5) Il segretario, comunque privo di incarico, è posto in disponibilità per due anni al massimo; decorso tale periodo viene posto d'ufficio in mobilità per il trasferimento ad altre pubbliche amministrazioni.
6) Dove non esiste il direttore generale, il segretario sovrintende alle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Se invece il vertice politico dell'ente procede alla nomina del direttore generale, devono nel contempo essere disciplinati i rapporti tra esso ed il segretario nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli .

Nello scenario rinnovato degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante, la cui definizione concreta non è però immediata, essendo invece il risultato di un processo complesso di adeguamento dell'ordinamento degli enti alla recente legislazione attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

L'art.6, commi 2-7, della legge n.127 detta ora una nuova, compiuta disciplina della dirigenza degli enti locali, definendo chiaramente funzioni e poteri dei responsabili dei servizi. Viene così portato a logica conclusione il processo di "aziendalizzazione" di tale personale cominciato con la legge n.142 del 1990 ed integrato via via dalla legge n.81 del 1993, dai decreti legislativi n.29 del 1993 e n.77 del 1995, dal vigente contratto collettivo di categoria.

Quanto alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, non può comunque essere dimenticato che la loro dipendenza dall'amministrazione non è interamente identificabile con quella del dirigente privato dall'imprenditore, rapporto di natura strettamente fiduciaria, poiché l'azione dei soggetti pubblici risponde in primo luogo ad esigenze che non trovano corrispondenza nel settore privato, essendo dirette alla tutela di valori fondamentali quali l'imparzialità, la trasparenza ed il principio di legalità.

È ora utile delineare sinteticamente l'evoluzione del quadro normativo dello status dirigenziale nel sistema delle autonomie locali.

L'art.51 della legge n.142 del 1990 aveva dettato i principi in materia. I poteri conferiti e le connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Proprio in relazione a tali finalità la predetta legge previde la possibilità di copertura dei posti di responsabile degli uffici e servizi di livello dirigenziale mediante il ricorso a contratti a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato.

La situazione è stata parzialmente innovata dal D.lgs. n.29 e successive modificazioni. Ai sensi dell'art.13, comma 1, tutte le norme relative alla dirigenza non erano immediatamente cogenti per gli enti locali, ma costituivano un insieme di principi a cui l'ordinamento degli enti stessi doveva adeguarsi. Il risultato è stato comunque un rafforzamento delle competenze dei dirigenti, tanto che in dottrina si è parlato di essi come "datori di lavoro" degli altri dipendenti pubblici.

Altra novità introdotta dal D.lgs. n.29 è stata l'unicità del livello dirigenziale, che non escludeva però la possibilità da parte dello statuto o regolamento dell'ente di diversificare le funzioni tra dirigenti (previa istituzione delle aree funzionali di cui all'art.51 1. n.142), su cui vanno quantificate le indennità di posizione disciplinate dal contratto collettivo. Pertanto l'istituzione della qualifica dirigenziale unica non si è rivelata in contrasto con l'autonomia organizzativa degli enti, anzi può favorire un maggiore adattamento di essa al principio della dinamicità degli uffici e degli organici (art.30 D.lgs. n.29). A sua volta il contratto collettivo nazionale dei dirigenti degli enti locali presuppone obbligatoriamente, al momento della previsione dell'indennità di posizione, l'articolazione delle posizioni dirigenziali, calibrate da ciascun ente sulla base del proprio ordinamento interno nonché distinte per specifici ambiti di autonomia e responsabilità.

In tale quadro normativo si è inserita la legge n.127 del 1997 (c.d. Bassanini 2), che all'art.6, comma 2 specifica ulteriormente le competenze dirigenziali, senza presentare peraltro elementi di rottura rispetto alla precedente legislazione.

Al contrario, elemento di forte novità è la previsione della figura del direttore generale di cui all'art.6, comma 10 della medesima legge. Questa ha voluto anche mettere ordine nei compiti da attribuire al direttore generale, definendolo come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici, con la precisazione che, peraltro, tra il direttore generale e gli altri dirigenti potrà esistere una relazione di direzione e coordinamento, ma mai un rapporto gerarchico in senso stretto.

L'art.15 del D.lgs. n.29, vincolando l'istituzione della distinta figura del dirigente generale alla sussistenza di specifiche disposizioni statali, escludeva la differenziazione della dirigenza in più livelli da parte dell'autonomia locale, tenuto conto anche che il rapporto di lavoro dei dirigenti generali statali era allora sottratto alla privatizzazione (art.2, comma 4 D.lgs. n.29). Tuttavia un certo numero di enti locali ha successivamente stipulato contratti di diritto privato con soggetti a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c. d. city manager) in base agli istituti previsti dalle leggi n.142 (art.51) e n. 724 del 1995 (art.1, comma 10) anticipando in un certo senso la preannunciata privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

L'art.6, comma 10, della legge n.127 consente ora al presidente della provincia ed al sindaco di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, previa deliberazione di giunta, di nominare un direttore generale al di fuori della dotazione organica con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Per i comuni con popolazione inferiore è consentito procedere alla nomina del direttore generale, previa convenzione tra enti le cui popolazioni raggiungono insieme i 15.000 abitanti.

Il direttore generale, previa deliberazione di giunta, è revocato dal presidente della provincia o dal sindaco e la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato di questi ultimi. La sua nomina dovrà comunque essere accompagnata dalla creazione di un adeguato ufficio di supporto in seno alla struttura.

Poiché le amministrazioni locali (soprattutto quelle di dimensioni medio-grandi), presumibilmente, faranno ricorso volentieri a questa figura dirigenziale, si porrà in concreto il problema della professionalità necessaria per ricoprire tale incarico. Si tenga comunque presente che l'introduzione del dirigente generale, per quanto positiva, non potrà

rappresentare la soluzione di gran parte dei mali dell'amministrazione locale, a causa se non altro dei limiti oggettivi che queste figure incontreranno nella loro attività.

Nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale le relative funzioni venivano svolte dal personale di grado più elevato presente, dal segretario o dagli assessori (art.19, comma 2, D.lgs. n.77 del 1995).

Nel vigore della legge n.142 la questione aveva formato oggetto di discussione e le risposte di giurisprudenza e dottrina non erano pacifiche. In proposito il Ministero dell'Interno, già con la circolare n. 6 del 23 giugno 1993, affermava che tali funzioni erano correttamente affidate al personale apicale presente, purché di qualifica non inferiore alla 6ª. L'art.5 del D.P.R. n.268 del 1987, a sua volta, aveva consentito nei comuni inferiori a 3.000 abitanti l'istituzione di posti di settima qualifica funzionale per i responsabili delle aree amministrativa, contabile e tecnica. Ma se così è, si deve ormai ritenere inapplicabile l'art.45 del contratto collettivo nazionale del comparto, che in pratica ha limitato la possibilità di conferire tali funzioni al personale inquadrato almeno nella 7ª qualifica, cioè munito di laurea. Quanto infine ai comuni di piccolissime dimensioni che versino in situazione di carenza di personale, essi possono fare riferimento all'art.24 della legge n.142 per stipulare tra loro apposite convenzioni in vista dello svolgimento coordinato di determinate funzioni ovvero servizi.

Risulta comunque sempre applicabile la norma con significato di clausola di salvaguardia per il buon funzionamento degli enti prevista dall'art.17, comma 68 della legge n.127, che pone in capo al segretario comunale l'esercizio di ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto, dai regolamenti o conferita dal sindaco.

Oggi è intervenuto direttamente l'art.6, comma 3 della legge n.127 a disciplinare la fattispecie, nel senso che l'identificazione dei responsabili prescinde dalla loro qualifica funzionale. Sono queste disposizioni finalmente chiare, dopo le precedenti perplessità in giurisprudenza e dottrina, venute incontro alla grande maggioranza dei comuni, costituita proprio da enti privi di dirigenti in organico, i quali potranno cosi gestire in modo flessibile il modello organizzativo di cui dotarsi.

Con l'emanazione della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) sono diventate operanti diverse disposizioni concernenti il rapporto di lavoro pubblico. Le più importanti hanno segnato la fine del precedente sistema fondato sul vincolo o addirittura sul blocco annuale delle assunzioni, che in pratica non era mai stato efficace a causa delle consistenti deroghe concesse. Nella nuova regolamentazione (art.39, comma 1) viene introdotto il principio generale secondo cui il fabbisogno di personale sarà programmato con validità triennale in un'ottica di responsabile e corretta gestione delle risorse umane. In proposito regioni, province ed enti locali, come d'altronde altri organismi dotati di spiccata autonomia, sono tenuti solo ad adeguare i propri ordinamenti ai principi dell'art.39, comma 1, senza seguire la procedura centralizzata dettata per le amministrazioni statali.

Il rapporto di lavoro a termine è stato ed è tuttora una questione spinosa nel settore pubblico. Infatti in quello privato legislazione e giurisprudenza hanno teso a garantire il lavoratore (parte debole) da abusi, considerando eccezionale l'apposizione di un termine al rapporto di lavoro stesso, mentre nel pubblico impiego con questo istituto sono stati perseguiti di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione della disoccupazione a titolo di ammortizzatore sociale; attenuazione del rigore del blocco delle

assunzioni; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati ovvero per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimento della popolazione, evenienza stagionali, ecc.). Nel contempo i vincoli e le cautele con cui le norme hanno circondato il lavoro a tempo determinato non hanno impedito la formazione di ampie sacche di precariato, a cui si è poi provveduto con generose sanatorie.

Prescindendo nella presente sede da vecchie fonti normative, tra i provvedimenti più importanti emanati negli ultimi dieci anni e riguardanti gli enti locali va citata la legge n.554 del 1988, che all'art.7, comma 6 aveva definito il campo di applicazione dei progetti finalizzati (per realizzare nuovi servizi e migliorare quelli esistenti), i possibili profili professionali interessati ed i rapporti di lavoro a termine instaurabili. Il D.lgs. n.29 e la legge n.537 del 1993 fissavano successivamente in via generale la durata massima di tre mesi a tali rapporti di lavoro. L'art.1, commi 45e 46 della legge n.662 del 1996 (il collegato alla legge finanziaria 1997) ha vietato a sua volta le assunzioni, anche a termine, per tutto il 1997 da parte delle amministrazioni, con l'eccezione degli enti locali in equilibrio finanziario e di quelli in dissesto, per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Infine il lavoro a termine è stato disciplinato dalle norme del contratto collettivo nazionale del comparto relativo al periodo 1994-1997 tuttora vigente (sottoscritto nel luglio 1995, integrato e modificato dall'accordo del maggio 1996) secondo un'ottica restrittiva, limitandone la previsione a precise fattispecie ed entro un determinato limite temporale.
Da ultimo è intervenuto in materia l'art.6, comma 9 della legge n. 127, secondo cui i comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possono disciplinare per regolamento le assunzioni a tempo determinato in base ai principi già fissati dall'art.36 del D.lgs. n.29.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale assunto per esigenze stagionali è tuttora disciplinato dall'art. 25 del D.P.R. n.494 del 1987, a condizione che si liberino posti nei profili corrispondenti alle posizioni di lavoro stagionali o che questi si trasformino in posti di ruolo .

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario è stata offerta dall'art. 1, comma 14, della legge n.549 del 28 dicembre 1995. La norma fa riferimento al personale degli enti locali in equilibrio finanziario, assunto a tempo determinato per i progetti finalizzati, a favore del quale sono previsti concorsi riservati per soli titoli, da bandire entro il 31 dicembre 1997 (art.6, comma 18 l. n.127).

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dagli accordi collettivi del 1983 e 1987, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n.554 del 1988 e dal successivo decreto di attuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri n.117 del 1989. La disciplina è stata poi sostanzialmente richiamata dall'art. 36 del D.lgs. n.29. Un nuovo impulso all'instaurazione di questo rapporto ha cercato di darlo la legge n.662 del 1996 (art.1, commi 56-65).

Il lavoro a tempo parziale è oggi cosi reso applicabile a tutti i profili delle amministrazioni degli enti locali, compreso il personale della polizia municipale. Sono esclusi i dirigenti, a causa della particolare configurazione giuridica della loro qualifica,

caratterizzata da poteri e responsabilità di gestione che impediscono riduzione o frazionamento della prestazione lavorativa. L'istituto del tempo parziale non si applica infine ai comuni finanziariamente sani la cui pianta organica sia inferiore a 5 unità di personale (art.1, comma 65 1. n. 662 del 1996). Si tratta di una provvida disposizione apprezzata nell'ambiente 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.

La normativa del part-time in sostanza si è posta due obiettivi: ridurre la spesa del personale e far emergere situazioni sommerse di doppio lavoro incompatibili con lo status di pubblico dipendente. Si è però venuta a determinare l'intromissione per cosi dire di norme statali in una materia già disciplinata dal contratto collettivo in vigore, con conseguenti problemi di coordinamento considerata la rapida evoluzione dell'istituto.

Anche la recente legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) è tornata ad occuparsi della materia con ulteriori disposizioni (art.39, commi 18, 25 e segg.), al fine di incoraggiare al massimo la diffusione del tempo parziale. Vengono così previste, tra l'altro, la riserva del 10% delle assunzioni per questo tipo di rapporto di lavoro ed una direttiva di favore in vista della futura contrattazione collettiva per incentivi economici non strettamente legati alla durata dell'orario di lavoro.

Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, viene precisato all'art.39, comma 27 che la disciplina dell'istituto contenuta nell'art.1, commi 58 e 59 della legge n. 662 trova applicazione solo se non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo, per esempio quanto ai termini ed alle modalità di trasformazione del rapporto da tempo pieno a parziale,di utilizzo dei risparmi di spesa.

È attesa comunque una fase negoziale tra le parti per affrontare alcune questioni ancora aperte (gestione dei risparmi conseguiti con l'ampliamento del part-time, modalità di svolgimento del rapporto, congruità dei contingenti, ecc.).

Nel complesso balza agli occhi che attualmente la disciplina del part-time non appare più pensata in modo rigido ed uniforme per tutte le amministrazioni. Attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare riconosciuta ad essi nella disciplina della materia, purché la redazione del regolamento sul lavoro a tempo parziale, a cura della giunta, sia effettuata unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da creare un momento unico per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa.

È presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo, tenuto conto che anche tra il personale degli enti locali, al pari di quello di altri comparti, solo le donne hanno mostrato finora propensione per esso con riferimento a motivi di vita familiare.

Il protocollo d'intesa, firmato a marzo di quest'anno tra 1 'ARAN ed i principali sindacati del settore sulla nuova classificazione del personale delle regioni ed autonomie locali, rappresenta il primo passo verso la completa riforma dell'ordinamento di questi dipendenti, attualmente regolato a grandi linee ancora dal D.P.R. n. 347 del 1983 in base a qualifiche funzionali, profili professionali ed aree di attività.

Il nuovo sistema, si ritiene, sarà più rispondente ai nuovi modelli organizzativi intesi a valorizzare la professionalità del personale ed a qualificare prestazioni e servizi

erogati. All'interno delle categorie riordinate si prevedono percorsi formativi mediante l'accertamento dell'acquisizione di più elevate capacità professionali, evitando così sprechi delle risorse umane per favorire anzi il recupero delle motivazioni del personale attraverso il riconoscimento della qualità delle prestazioni lavorative individuali.

Il nuovo ordinamento professionale, che sarà inserito nel prossimo contratto collettivo nazionale, contempla l'accorpamento delle attuali otto qualifiche funzionali in quattro categorie: la A comprenderà le qualifiche fino alla 3ª; la B la 4ª e la 5ª; la C la qualifica 6ª e la D le qualifiche 7ª e 8ª. Ogni categoria abbraccerà due classi di profili professionali, di base e specializzati. Nell'ambito della categoria D dovrà essere individuata un'area "quadri", nel senso che alle funzioni direttive verrà riconosciuto un meccanismo retributivo di posizione e di risultato simile a quello della dirigenza.

Un secondo elemento essenziale del sistema sarà l'individuazione di percorsi selettivi per il passaggio da una categoria a quella superiore, anche in deroga dal possesso dei relativi titoli di studio a fronte di un comprovato curriculum professionale, secondo le norme del prossimo contratto. È questo un punto importante perché slega le promozioni dal titolo di studio.

Resta da accennare con poche parole ai recenti decreti legislativi 31 marzo 1998 n.80 e n.112, i più importanti tra quelli emanati in attuazione della legge n. 59.

Il provvedimento n.80, su delega di cui all'art. 11, comma 4 della predetta legge, dispone in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro. Dà anzitutto specifici impulsi per il completamente del processo di privatizzazione del pubblico impiego. Per esempio, le amministrazioni, compresi gli enti locali, dovranno istituire l'ufficio per la gestione del contenzioso del lavoro. Esigenza questa resa indilazionabile dalla devoluzione, con poche eccezioni, al giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro insorte dopo il 30 giugno 1998.

Il decreto poi, pur focalizzato com'è sull'amministrazione centrale, assume carattere di norma generale e modifica in modo significativo il d.l.vo n. 29, facendo così sentire i propri effetti su tutto il settore pubblico compresi gli enti locali. Con riferimento ad essi sono ribadite sovente norme che nella sostanza erano già entrate nel loro patrimonio ordinamentale con precedenti interventi legislativi. Per quanto di interesse in questo paragrafo, per esempio, risultano confermati l'elevato grado di autonomia degli enti sancito dalla legge n. 127 nonché il principio che sono atti interni di organizzazione le decisioni in punto di struttura e titolarità degli uffici, dotazioni organiche, procedure concorsuali, modalità di assunzione ; sono aumentati i poteri di organizzazione affidati ai dirigenti; sono specificati i compiti delle due fasce dirigenziali (dirigenti e dirigenti generali) del ruolo unico; viene intensificato il ricorso alle forme di impiego flessibile (tempo parziale, lavoro interinale, tempo determinato, formazione lavoro).

Il provvedimento n.112, emanato in attuazione del capo della legge n.59, a sua volta, disciplina in dettaglio le competenze residue dello Stato e prevede il conferimento di tutte le altre alle regioni ed agli enti locali.

Il passaggio epocale per la struttura pubblica del Paese sarà accompagnato entro il 2000 dal necessario ed adeguato trasferimento di beni, risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, mentre il riassetto graduale della pubblica amministrazione è previsto entro il 1999. In verità, allo stato, si tratta di principi enunciati, privi ancora di direttive operative e sanzioni, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari che

avranno necessariamente rilevanti ripercussioni sulla contabilità pubblica. La corretta soluzione di questi problemi rappresenterà una cartina di tornasole dell'efficacia del processo di decentramento. Il passaggio peserà poi molto sulla definizione degli organici di personale da adeguare ai compiti nuovi.

a) Aggregato 1995

La tavola riportata sotto mostra che tutto il personale in servizio presso l'aggregato in esame, costituito da 8.536 enti, è risultato al termine dell'anno di 602.543 unità. I comuni da soli, con 530.466 unità, hanno superato gli 8/10 del totale.

Anno 1995 – Aggregato enti locali consistenza del personale in totale		
AGGREGATO ENTI LOCALI	**N. ENTI**	**TOTALE PERSONALE**
PROVINCE	92	64.692
COMUNI	8.101	530.466
COMUNITÀ MONTANE	343	7.385
AGGREGATO ENTI LOCALI	8.536	602.543

La consistenza complessiva, si è già detto, è cosi ripartita: dirigenti 7.090, pari all'1,17% del personale in servizio; dipendenti dei livelli 543.799, pari al 90,2%; restante personale 51.654, pari all'8,57%.

Anno 1995 – Aggregato enti locali rapporto tra dirigenti e personale dei livelli			
AGGREGATO ENTI LOCALI	**DIRIGENTI**	**PERSONALE DEI LIVELLI**	**%**
	a	b	b/a
PROVINCE	1.645	59.637	2,8
COMUNI	5.119	479.578	1,1
COMUNITÀ MONTANE	326	4.584	7,1
AGGREGATO ENTI LOCALI	**7.090**	**543.799**	**1,3**

La tavola illustra il rapporto tra i dirigenti ed il personale dei livelli, che in totale è stato dell'1,3%. A fronte dell'incidenza del 2,8% nelle province e dell'1,1% nei comuni, spicca il rapporto del 7,1% nelle comunità montane . È stato osservato a proposito delle dotazioni organiche che i dirigenti in questi enti ricoprono anche le funzioni di segretario generale, mentre la bassa percentuale di tale categoria di personale nei comuni dipende dalla circostanza che nei numerosissimi enti privi di figure dirigenziali le responsabilità amministrative di vertice spettano normalmente al personale della qualifica più elevata presente.

Anno 1995 – Aggregato: incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli)

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE	TOTALE DEL PERSONALE DI RUOLO (dirigenti e livelli)	% donne
PROVINCE	22.040	61.282	36,0
COMUNI	213.301	484.697	44,0
COMUNITÀ MONTANE	1.932	4.910	39,3

I dipendenti di ruolo nell'aggregato sono stati 550.889, di cui 237.273 donne, pari al 43,1% del totale. La media della presenza femminile è risultata il 44% nei comuni, quasi il 40% negli enti montani e il 36% nelle amministrazioni provinciali.

Anno 1995 – Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul totale dei dirigenti

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% donne
PROVINCE	1.645	278	16,9
COMUNI	5.119	1.023	20,0
COMUNITA' MONTANE	326	56	17,2
AGGREGATO ENTI LOCALI	**7.090**	**1.357**	19,1

Le donne hanno rappresentato il 19,1% dei dirigenti nell'aggregato, con la presenza più elevata nei comuni (20%).

Complessivamente si tratta quindi di una presenza ampia ed in graduale crescita, a cui peraltro si può continuare ad applicare le valutazioni espresse nel referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996 (pag. 319), dove si è rilevata una tendenza costante: l'incidenza delle donne diminuisce col crescere del livello della categoria di personale. È questo un fenomeno correlato certamente a cause molteplici e profonde, cosicché un mutamento di tendenza potrebbe probabilmente verificarsi solo nell'arco di un periodo di medio termine.

In punto di incidenza del restante personale rispetto ai dipendenti dei livelli nell'aggregato, si richiama la tavola esposta nel precedente paragrafo sugli organici.

Anno 1995 – Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	31/12/94	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/95
DIRIGENTI	7.122	468	212	83	307	7.090
PERSONALE DEI LIVELLI	541.738	18.635	20.075	38.939	39.560	543.799
TOTALE	**548.860**	**19.103**	**20.287**	**39.022**	**39.867**	**550.889**
RESTANTE PERSONALE	47.948	2.210	2.720	1.641	792	51.654
TOTALE GENERALE	**596.808**	**21.313**	**23.007**	**40.663**	**40.659**	**602.543**

Alla fine del 1994, la consistenza totale del personale in servizio nell'aggregato ammontava a 596.808 unità, mentre alla fine del 1995 è passata a 602.543 elementi con un aumento di 5.735 dipendenti, pari a quasi l'1% .

Il maggior numero di assunti rispetto ai cessati spiega solo in parte tale aumento, facendo sorgere perplessità circa la qualità dei dati specifici comunicati da un certo numero di enti alla R.G.S.

Sono risultati in numero notevole anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (L.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori. Si tratta della mobilità verticale all'interno della medesima amministrazione, indicata dalle colonne "entrati" e "usciti". Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta i numeri delle due colonne sono discordanti. È vero, comunque, che tali anomalie si sono molto ridotte rispetto alle prime rilevazioni relative agli anni 1992 e 1993. Nel 1995 le cessazioni hanno interessato circa il 3,6% della consistenza del personale alla fine dell'anno precedente,mentre le assunzioni circa il 3,8%. La flessione dei dirigenti è stata insignificante, il personale dei livelli è aumentato solo dello 0,38% ed il restante personale del 26,1%.

Per una visione più ampia dei dati esposti e per comodità di lettura vengono ora sintetizzate alcune delle osservazioni formulate dalla Ragioneria generale nella propria analisi del comparto regioni-enti locali, di cui fanno parte province, comuni e comunità montane[194].

Secondo la R.G.S. il movimento del personale di ruolo del comparto è risultato inconsistente (+ 0,2 %), determinato da un incremento del personale femminile dello 0,7%, mentre quello maschile è diminuito dello 0,5%.

La dirigenza si è contratta dell'1,5%. La presenza femminile è stata più elevata nei comuni (44,4% del totale del personale), mentre nelle regioni e nelle province è risultata pari rispettivamente al 41,7% ed al 36%.

Il ricorso al personale non di ruolo, contrattista e soprattutto temporaneo è aumentato ed ha rappresentato l'8,4% del totale del personale. Il tempo parziale in aumento (+16,2%) è risultato più consistente (1,3% del personale di ruolo) di quello degli altri comparti.

In conclusione, si ritiene di poter dire che i dati di comparto sono abbastanza coerenti con quelli rilevati per lo specifico aggregato oggetto del presente referto.

b) Comuni 1996

I dipendenti comunali complessivamente in servizio alla fine dell'anno ammontano a 535.973 unità.

[194] Conto annuale 1995, Vol. 2°, pagg. 209-212.

Anno 1996 – Comuni. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	**4.904**	**1**
VIII	14.703	3
VII	39.026	7
VI	111.520	21
V	95.548	18
IV	86.833	16
III	117.894	22
II	7.114	1
I	1.002	0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	**473.640**	**88**
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	**478.544**	**89**
RESTANTE PERSONALE	57.429	11
TOTALE GENERALE	**535.973**	**100**

Essi risultano così ripartiti: dirigenti 4.904 pari all'1% del totale; personale dei livelli 473.640 (88%); restante personale 57.429 (11%). In quest'ultima categoria, secondo la classificazione della R.G.S., è ricompreso anche il personale precario di istituzioni scolastiche gestite dai comuni a cui si applica il contratto collettivo del comparto scuola.

I più elevati addensamenti del personale di ruolo si rilevano, come negli anni precedenti, tra il 6ª ed il 3ª livello, dove trovano collocazione 411.795 unità complessive, pari all 86,94% di tutto il personale dei livelli.

Anno 1996 – Comuni. Variazione della consistenza del personale

PERSONALE	31\12\1995	31\12\1996	VARIAZIONE	
	a	b	(b-a)	(b/a)
DIRIGENTI	5.125	4.904	-221	-4,31%
VIII liv.	14.909	14.703	-206	-1,38%
VII liv.	38.318	39.026	708	1,85%
VI liv.	110.188	111.520	1.332	1,21%
V liv.	95.009	95.548	539	0,57%
IV liv.	89.010	86.833	-2.177	-2,45%
III liv.	123.483	117.894	-5.589	-4,53%
II liv.	7.558	7.114	-444	-5,87%
I liv.	1.076	1.002	-74	-6,88%
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	**479.551**	**473.640**	**-5.911**	**-1,23%**
RESTANTE PERSONALE	**46.150**	**57.429**	**11.279**	**24,44%**
TOTALE GENERALE	**530.826**	**535.973**	**5.147**	**0,97%**

Alla fine del 1995 il totale del personale dipendente è stato di 530. 826 unità. Rispetto a tale dato, la consistenza rilevata il 31 dicembre 1996 ha evidenziato un incremento complessivo di 5.147 unità, poco inferiore all'1% della consistenza precedente.

L'esame della tavola mostra una diminuzione del numero dei dirigenti (-4,31%) e del personale complessivo dei livelli (-1,23%). Oscillazioni positive e negative hanno

caratterizzato la situazione dei singoli livelli, mentre il restante personale è cresciuto di quasi il 25%, essendo passato da 46.150 a 57.429 unità.

Data la rilevante presenza del restante personale nei comuni, è utile illustrare con la tavola seguente la consistenza di questi dipendenti, ripartiti secondo la classificazione della R.G.S. in varie categorie, confrontando i singoli dati alla fine del 1995 e del 1996.

Raffronto 1995-1996: Comuni. Consistenza e ripartizione del restante personale

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31/12/1995	IN SERVIZIO AL 31/12/1996	%
PERSONALE PART-TIME	5.871	7.312	25
PERSONALE CONTRATTISTA	1.410	1.298	-8
PERSONALE NON DI RUOLO	10.450	9.898	-5
PERSONALE TEMPORANEO	28.419	38.921	37
TOTALE	**46.150**	**57.429**	**24**

La notevole espansione di questi dipendenti deriva dal personale temporaneo passato da 28.419 a 38.921 unità (+37%) e dal personale a tempo parziale cresciuto da 5.871a 7.312 unità (+25%).

Segue ora una tavola dove è rappresentato il movimento di tutto il personale nel corso dell'anno, compresa la mobilità verticale di cui si è già detto esaminando i dati dell'aggregato per l'anno 1995.

Anno 1996 – Comuni: movimento del personale

PERSONALE	31/12/95	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/96
DIRIGENTI	5.125	647	227	3.883	4.082	4.904
PERSONALE DEI LIVELLI	479.551	26.528	20.744	29.905	29.778	473.640
RESTANTE PERSONALE	46.150	1.810	2.653	1.044	978	57.429
TOTALE	**530.826**	**28.985**	**23.624**	**34.832**	**34.838**	**535.973**

3.7.4 Assunzioni, cessazioni e mobilità del personale

Come è noto, le assunzioni nella pubblica amministrazione, compresi gli enti locali, erano state per anni soggette a drastiche limitazioni da parte della legge, temperate peraltro da deroghe . L'insistenza sul vincolo all'ingresso di personale stabile lasciava così agli enti locali la valvola di sfogo delle assunzioni a titolo precario ed a tempo determinato, comunque senza continuità e quindi con spreco di risorse per un addestramento a fondo perduto.

A partire dal 1994 l'orientamento di principio del legislatore mutava, nel senso che la possibilità di assunzioni veniva subordinata alla verifica delle reali necessità delle singole amministrazioni, previa cioè rilevazione dei carichi di lavoro e conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche. Tali erano le disposizioni emanate nel 1993 dal D.lgs. n. 29 e dalla legge n. 537.

Nel corrispondente paragrafo dello scorso referto la Sezione evidenziava però che, sia pure in modo farraginoso, la stessa legge n . 537 ed altri testi normativi successivi avevano dimostrato una favorevole considerazione per gli enti locali in condizioni di

equilibrio finanziario, attenuando il regime vincolistico, sempre ovviamente nei limiti delle risorse disponibili.

Si giungeva così alla legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997, che coerentemente con questa linea ha esonerato gli enti sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni (anche a tempo determinato), con salvezza solo di quelle nelle categorie protette, sancito per il 1997 a carico della generalità delle amministrazioni (art. 1, commi 45, 46 e 48). Le assunzioni a termine per progetti finalizzati (regolati col D.P.R. n. 303 del 1994) sono tra quelle consentite. Comunque anche gli enti così favoriti, prima di effettuare nuove assunzioni, sono tenuti ad esperire le procedure di mobilità, secondo i modi a cui si accennerà tra poco. I medesimi, inoltre, possono avvalersi delle opportunità offerte dall'art.6 della legge n . 127 (nomina del direttore generale, assunzioni a termine ivi previste, concorsi interni), in modo però che la percentuale di spesa per il personale sul totale della spesa corrente si riduca o quanto meno resti invariata (art.1, comma 7,1. n.549 del 1995).

Viceversa, gli enti strutturalmente deficitari negli anni 1998 e 1999 potranno provvedere alla copertura di posti disponibili per cessazioni dal servizio mediante il ricorso alla mobilità e, nel limite del 10%, attraverso nuove assunzioni (art.1, comma 49,1. n.449 del 1997).

Per quanto riguarda le assunzioni stagionali nei comuni (art.23, comma 2, d.1.voD.lgs. n. 80 del 1998) è precluso il diritto di conversione del rapporto lavorativo da tempo determinato a quello indeterminato. Gli enti locali possono comunque utilizzare le forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro d'impresa. È rinviata ai contratti collettivi nazionali la definizione di tali forme di rapporto di lavoro (art.22, comma 7, D.LGS. n. 80).

L'art.6, comma 21, della legge n. 127 ha poi confermato quanto in precedenza stabilito dalla decretazione d'urgenza, cioè che per gli enti locali le graduatorie dei concorsi espletati restano valide ed efficaci per tre anni dalla loro pubblicazione in deroga all'art.3, comma 22, della legge n.537 del 1993.

A sua volta l'art. 6, comma 12, della medesima legge n. 127 attribuisce agli enti sani la facoltà d'indire concorsi interamente riservati al proprio personale,in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura. In effetti, anche se è ipotizzabile un certo rischio di ritorno ad operazioni scarsamente trasparenti ove non sia delimitato con rigore il campo di applicazione della norma, la regola generale dell'accesso con pubblico concorso meritava un temperamento, allo scopo di rivalutare singole esperienze maturate in uno specifico ambiente di lavoro e di incoraggiare le prospettive di sviluppo di carriera, in sintonia d'altronde col nuovo disegno dell'ordinamento professionale dei dipendenti locali.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per il pubblico impiego, riordinata soprattutto rispetto ai momenti procedurali dal D.P.R. n. 487 del 1994, resta obbligatoria per la copertura dei posti di ruolo fino alla quarta qualifica, dove è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo. Il campo di applicazione si estende alle assunzioni a tempo determinato, sia a tempo pieno che parziale, per le posizioni di lavoro assimilabili a quelle di ruolo.

Le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, che occupano almeno 36 dipendenti sono soggette all'obbligo di assumere in ruolo persone appartenenti a determinate categorie protette entro i limiti e con le modalità previste dalla normativa

vigente, contenuta nella legge fondamentale 2 aprile 1968 n. 482, nella successiva legge 5 febbraio 1992 n. 104 e nel D.P.R. n. 246 del 1997 (regolamento in materia di assunzioni obbligatorie nel settore pubblico).

L'art. 97 della Carta costituzionale fissa il principio che per accedere ai pubblici uffici è necessario il concorso pubblico. Oggi l'art. 36 del D.lgs. n. 29, come novellato dal l'art. 22 del D.lgs. n. 30 del 1998, dispone che il reclutamento nella pubblica amministrazione avviene con contratto individuale di lavoro tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta che garantiscano adeguatamente l'accesso dall'esterno. Scompare quindi la dizione "concorso pubblico" e con essa la rigida "unicità" della disciplina concorsuale, frutto di una formale esigenza di parità di trattamento. Sono cosi finalmente poste le premesse affinché il "concorso" divenga una reale opportunità di accesso al mondo del lavoro ed una effettiva modalità di acquisizione da parte degli enti di buone professionalità disponibili sul mercato.

L'art. 41 del D.lgs. n. 29 demandava poi ad un successivo regolamento la definizione dei requisiti di accesso ai posti dei vari profili professionali e delle modalità di selezione. L'impianto normativo in materia è stato costruito dal D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 con una puntuale regolamentazione ispirata ad esigenze di garanzia e trasparenza, ma priva di significativi spazi di autonomia per gli enti locali e di difficile applicazione da parte dei piccoli comuni.

Rilevante è, pertanto, oggi la spinta autonomistica impressa dalla legge n. 127 del 1997 anche in questa materia con la modifica all'art. 41 del D.lgs. n. 29, secondo cui il regolamento sull'ordinamento sugli uffici e servizi degli enti potrà adattare alle specifiche esigenze modalità di assunzione all'impiego, requisiti di accesso e modalità concorsuali nel rispetto dei principi recati dai commi 1 e 2 dell'art. 36 del medesimo D.lgs. n.29. Di conseguenza la disciplina generale del D.P.R.n.487 resta punto di riferimento per gli enti locali fino alla nuova, autonoma regolamentazione.

Si è già visto che la legge n. 127 consente agli enti locali di dotarsi a certe condizioni della figura del direttore generale e che per effetto dell'art. 51 della legge n. 142 e del comma 5 bis aggiunto dalla predetta legge n. 127 gli enti locali in equilibrio finanziario possono assumere dirigenti a tempo determinato nel limiti e secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti. Attualmente le procedure di reclutamento dei dirigenti di ruolo sono due: il concorso pubblico ed il corso-concorso. I requisiti di accesso alla qualifica restano disciplinati dall'art. 43 del D.P.R. n. 268 del 1987 e successive integrazioni. Le concrete modalità di assunzione, come già detto, sono demandate ora alla regolamentazione interna degli enti (art. 6, comma 9 l.n. 127).

Più interessante ed innovativa appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigente attraverso contratto a tempo determinato di diritto pubblico o privato. In tal caso, a seguito della riforma dell'art. 51 della legge n. 142 effettuata dalla legge n. 127, occorre distinguere tra contratti posti in essere per la copertura di posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori delle dotazioni organiche.

Per quanto riguarda le assunzioni al di fuori della pianta organica la materia è ora regolata dal nuovo art. 51 della legge n. 142. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% del totale della dotazione organica dei dirigenti e dell'area direttiva . Negli enti locali privi di figure dirigenziali è possibile stipulare tali contratti per dirigenti o funzionari di area direttiva solo in assenza di professionalità

analoghe tra il personale presente e in misura non superiore al 5% della dotazione organica complessiva o ad una unità negli enti con organico inferiore a 20 addetti.

Questa tipologia di contratti non può avere durata superiore al mandato elettorale del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto per i vigenti contratti collettivi del comparto, può essere integrato da un'indennità personale. L'intero trattamento va definito in stretta correlazione col bilancio dell'ente e non si può imputare al costo contrattuale del personale.

Il referto dello scorso anno, con riferimento ai dati del Dipartimento per la funzione pubblica, richiamava l'attenzione su un'esperienza innovativa circa le assunzioni negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e finalizzata ad immettere in servizio un numero limitato di quadri (6ª, 7ª e 8ª qualifica) altamente specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali) ed affidata al Formez, è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo ed è a costo zero per gli enti locali meridionali.

Al momento, secondo i dati aggiornati del Dipartimento per la funzione pubblica, risultano presentate complessivamente 6.000 domande di partecipazione, assegnate oltre 400 borse di studio e nominati circa 250 vincitori, già in servizio presso gli enti che hanno aderito all'iniziativa[195].

A questo punto sembra opportuno parlare della mobilità del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano assunzioni e trasferimenti.

In Italia è in atto da tempo un processo, finora molto lento, di redistribuzione del personale tra le pubbliche amministrazioni e sul territorio, per razionalizzare anche attraverso questa via l'impiego delle risorse umane nell'intento di usare al meglio le professionalità disponibili (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi, in definitiva, di contenere il costo del personale stesso.

Le operazioni di rideterminazione degli organici (previa rilevazione dei carichi di lavoro o no) costituiscono il momento genetico dei processi di mobilità dei dipendente pubblici da un'amministrazione all'altra.

I più importanti e generali riferimenti legislativi in materia sono quelli del D.lgs. n. 29 e della legge n. 537 del 1993, che hanno dettato le regole per la dichiarazione di eccedenza e per il conseguente collocamento in disponibilità del personale in esubero.

Il quadro normativo, arricchitosi con successivi provvedimenti, riserva un regime particolare agli enti locali. Infatti a quelli in equilibrio finanziario non si applicano le norme sulla dichiarazione di eccedenza ed il collocamento in disponibilità e neppure, in sostanza, quelle del regolamento di disciplina della mobilità volontaria o d'ufficio (d.p.c.m. n. 716 del 1994).

Per gli enti in dissesto l'eccedenza di personale è determinata con riferimento al rapporto medio dipendenti-popolazione stabilito per fasce demografiche (art. 21. n. 596 del 1994). L'art. 6, comma 15, della legge n . 127 conferma che questa forma di mobilità si svolge in ambito regionale. Infatti il personale eccedente degli enti dissestati va collocato prioritariamente in ambito provinciale o regionale e, per converso, gli enti della regione potranno attingere da questi, previa richiesta al Dipartimento della funzione pubblica, il

[195] Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. 1, pag. 175.

personale necessario a coprire i posti vacanti del proprio organico. Nel corso del 1995 il Dipartimento ha a tal fine emesso 79 decreti per 399 unità trasferite[196].

Gli accordi di mobilità tra amministrazioni e sindacati, previsti dall'art. 35, comma 8, del D.lgs. n. 29, assolvono una funzione sussidiaria rispetto alle norme di legge e di regolamento. Con l'integrazione nel maggio 1996 del contratto collettivo del comparto sono state poste le basi per la stipulazione di accordi decentrati di mobilità del personale tra gli enti locali, volti a prevenire la dichiarazione di eccedenza ed i successivi trasferimenti di ufficio.

L'art.18 del D.lgs. n. 80 prevede ora due forme di passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse:

- nell'ambito del medesimo comparto e per ricoprire posti vacanti in organico basterà la domanda di trasferimento, il possesso della stessa qualifica richiesta ed il consenso dell'amministrazione di provenienza;
- tra comparti diversi il passaggio avverrà a seguito di apposito accordo tra le amministrazioni interessate, col quale si indicheranno modalità e criteri di trasferimento dei soggetti in possesso di specifiche professionalità.

Il successivo art. 19 del medesimo decreto legislativo regola il passaggio di personale per effetto del trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati, a cui si applicheranno l'art. 2.112 del codice civile e le procedure della legge n. 428 del 1990 (art. 47, commi 1-4) . Il recente Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 disegna una strategia di incentivi appositi per favorire questa forma di mobilità,nel quadro dell'attuazione del decentramento amministrativo dallo Stato alle autonomie locali avviato col D.lgs. n. 112 del 1998. La "mobilità collettiva" derivante da eccedenze di personale presso le pubbliche amministrazioni è disciplinato in dettaglio dal successivo art. 20.

a) Aggregato 1995

Si premette che i dati R.G.S. su cessati ed assunti esposti nel precedente paragrafo in sede di esame del movimento del personale non coincidono con quelli presentati ora, tratti dagli appositi prospetti del conto annuale della medesima R.G.S., compilati per illustrare specificamente il fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

La tavola 2 allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia di enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di dipendenti (dirigenti, personale dei livelli e restante personale).

La dizione della R.G.S. "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente 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 nell'anno sono risultate 21.353, pari al 3,6 % della consistenza del personale al 31 dicembre 1994 (596.808 unità). Le dimissioni hanno interessato 5.911 unità, pari al 27,7%; le "altre cause" 5.704 unità, pari al 26,7%. Il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto per 5.402 dipendenti, pari al 25,3% delle cessazione totali, mentre il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 4.336 soggetti, pari al 20,3%.

I limiti di età sono stati prevalenti tra i dirigenti cessati (157 unità, pari al 33,5%), le

[196] Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Vol.1, pagg. 173 e 174.

dimissioni tra il personale dei livelli (5.328 unità, pari al 28,6%), le altre cause tra il restante personale (1.536 unità, pari al 68,6%).

La situazione è diversificata in ogni tipo di enti e per ciascuna categoria di personale: nelle province è risultato maggioritario il passaggio ad altre amministrazioni (32%); nei comuni sono prevalse le altre cause (5.204 unità, pari al 28%) e nelle comunità montane le dimissioni (33%).

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella tavola 3 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 22.941, pari al 3,8% della consistenza del personale alla fine dell'anno prima.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio le procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresentano tuttora la via normale di accesso, hanno riguardato 14.458 unità, pari al 63% del totale delle assunzioni. Al secondo posto si pongono gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità (4.937 unità, pari al 21,5%). Infine le modalità raggruppate sotto la voce altre cause hanno riguardato 3.546 unità, pari al 15,45%.

Le assunzioni in base a concorso sono state prevalenti per i dirigenti dei comuni (61%) e delle comunità montane (64 %), per il personale dei livelli dei comuni (71%) e delle comunità (67%). La provenienza da altre amministrazioni, invece, è stata maggioritaria per le assunzioni dei dirigenti (75%) e del personale dei livelli (52%) delle province. Il prevalente accesso del restante personale è stato ovunque in base ad altre cause.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero delle cessazioni e quello delle assunzioni, distinte per categoria di enti e di personale, sono illustrate ora nella tavola 4 allegata.

La differenza positiva totale a favore delle assunzioni è stata di 1.591 unità, pari al 7,45%.

Per il personale dei livelli variazioni positive delle assunzioni rispetto alle cessazioni sono risultate nelle tre categorie di enti e per il restante personale di province e comuni. Viceversa sono dovunque prevalse le cessazioni tra i dirigenti.

A questo punto, per evidenziare le principali tendenze del biennio 1994-1995, è stata predisposta la tavola 5 allegata, dove sono esposte le variazioni assolute e percentuali intervenute nel periodo tra il numero totale delle cessazioni e delle assunzioni. La situazione è diversificata in ogni categoria di enti e di personale. Le dimissioni nel 1995 non sono state più causa preponderante di cessazione dal servizio come nel corso dell'anno precedente.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare la posizione pensionistica e previdenziale già raggiunta alla stregua della normativa ancora vigente, nel timore che l'annunciata riforma del settore potesse introdurre elementi di incertezza o addirittura di peggioramento nella propria situazione. Per quanto riguarda in particolare la dirigenza può anche darsi che soggetti meno motivati abbiano optato per l'abbandono del servizio, non desiderando affrontare nuove responsabilità di tipo manageriale.

Nel 1995 non vi sono stati blocchi del pensionamento, ma è intervenuta la c.d. riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (L. 8 agosto 1995 n. 335). Una volta che molti dipendenti psicologicamente propensi alle dimissioni avevano realizzato il proposito l'anno prima, la forte contrazione delle medesime nel 1995 trova spiegazione anche nell'esigenza diffusa tra il personale di conoscere le modalità concrete di attuazione della riforma, prima di valutare la convenienza o meno a proseguire il servizio.

Nell'analisi del comparto regioni ed enti locali la R.G.S. ha osservato che nel 1995 il tasso di cessazione del personale di ruolo è stato pari al 3,4% della sua consistenza all'inizio dell'anno, quello di assunzione è stato pari al 3,6%. Le diverse cause di cessazione sono state equivalenti; comunque le dimissioni sono risultate prevalenti (28,6%). Le procedure concorsuali sono state la modalità principale di assunzione (67,2%); di rilievo è stata pure la provenienza da altre amministrazioni 23, 2 %.

b) Comuni 1996

I dati forniti recentemente alla Sezione dalla R.G.S. consentono di analizzare nelle due tavole seguenti l'andamento delle cessazioni e delle assunzioni, raggruppando le varie cause secondo gli schemi già applicati per il 1995. Si deve far presente, peraltro, che i dati R.G.S.dei cessati ed assunti qui esposti non coincidono con quelli corrispondenti, anch'essi provenienti dalla medesima fonte, illustrati nella tavola sul movimento del personale dei comuni al paragrafo precedente.

Anno 1996 – Comuni: cause di cessazione

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
DIRIGENTI	94	15	324	50	80	12	146	23	644
PERSONALE DEI LIVELLI	5.250	20	12.389	47	3.223	12	5.693	21	26.555
RESTANTE PERSONALE	141	8	434	24	101	6	1.158	63	1.834
TOTALE	**5.485**	19	**13.147**	45	**3.404**	12	**6.997**	24	29.033

Sul totale di 29.033 cessazioni intervenute nell'anno le dimissioni sono risultate causa prevalente con 13.147 unità, pari al 45%; segue l'abbandono del servizio per cause diverse con 6.997 unità (24%). Il pensionamento per limiti di età ha interessato 5.485 dipendenti (19%). La maggiore propensione per le dimissioni si è manifestata sia tra i dirigenti che tra il personale dei livelli, mentre tra il restante personale è prevalente la cessazione per altre cause (L.158 unità, pari al 63%).

La tavola successiva mostra il fenomeno delle assunzioni.

Anno 1996 – Comuni: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	%	PROVENIENTI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	122	54	48	21	56	25	226
PERSONALE DEI LIVELLI	15.921	77	2.958	14	1.906	9	20.785
RESTANTE PERSONALE	1.233	46	54	2	1.384	52	2.671
TOTALE	**17.276**	**73**	**3.060**	**13**	**3.346**	**14**	**23.682**

Sono entrati complessivamente in servizio 23.682 dipendenti, di cui 17.267 unità, pari al 73%, a seguito di procedure concorsuali. Le assunzioni per concorso sono prevalse tra i dirigenti (54%) e tra il personale dei livelli (77%), mentre l'ingresso per altre cause ha riguardato il 52% del restante personale.

In base alle tavole ora illustrate, a fronte di 644 dirigenti comunali cessati ne sono stati assunti 226 nell'anno. Analogo andamento di prevalenza delle cessazioni dei dirigenti si è verificato nel precedente biennio I994 - 1995 per province, comuni e comunità montane.

Il fenomeno merita una attenta riflessione da condurre alla luce di vari elementi di conoscenza allo stato non disponibili. Secondo la Sezione, comunque, potrebbe essere considerato l'inizio di quel graduale processo di "ringiovanimento" della dirigenza degli enti locali, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego.

3.7.5 Nuova contrattazione collettiva

Il D.lgs. n. 29 del 1993, in punto di contrattazione collettiva, mirava ad unificare gradualmente la disciplina del rapporto di pubblico impiego con quella del lavoro privato, pur sottraendo al regime pattizio alcune importanti materie relative all'organizzazione della pubblica amministrazione, strettamente legate al perseguimento di interessi generali: organi, uffici e modi di conferimento della titolarità di essi, procedimenti di selezione per l'accesso all'impiego, ruoli, dotazioni organiche, ordinamento dei dirigenti generali. Pertanto, a prescindere da alcune categorie di personale tra cui appunto i dirigenti generali, i rapporti di lavoro del settore pubblico negli anni I994 - I997 sono stati regolati per via contrattuale con applicabilità ad essi, in quanto compatibili, delle disposizioni del codice civile e delle leggi sul lavoro subordinato d'impresa. Coerentemente sono state devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le relative controversie con esclusione delle materie non contrattualizzate.

A distanza di alcuni anni, dopo la sperimentazione della prima tornata dei nuovi accordi collettivi, si è avvertita l'esigenza di dare un impulso definitivo al processo di assimilazione del lavoro pubblico a quello privato, armonizzando i principi della contrattazione con quelli di riforma e decentramento delle strutture pubbliche .

Le procedure previste al riguardo dal D.lgs. n. 29, nate dalla necessità di porre sotto rigido controllo la spesa pubblica del personale ed evitare effetti di trascinamento, giungevano a rendere incerta la durata e l'esecuzione degli accordi in caso di comprovata esorbitanza dai limiti di spesa (art. 52, comma 3).

Alle istanze di ridefinizione delle procedure contrattuali e di pieno assoggettamento agli accordi collettivi del rapporto di lavoro ha dato risposta la legge n. 59 del 1997 (art.11), delegando il Governo ad emanare provvedimenti d'integrazione e modificazione del D.lgs. n. 29, riguardanti l'estensione anche ai dirigenti generali della disciplina privatistica, la semplificazione delle predette procedure, il potenziamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione (ARAN), la garanzia di autonomi livelli di contrattazione decentrata per tutte le amministrazioni, l'effettiva devoluzione al giudice ordinario delle controversie sorte dopo il 30 giugno 1998. Su quest'ultimo punto la delega ha previsto opportunamente misure organizzative e regole processuali dirette a prevenire il sovraccarico del contenzioso anche attraverso strumenti extragiudiziali di conciliazione ed arbitrato. Nel quadro del nuovo assetto la Corte dei

conti, prima della definitiva sottoscrizione, certificherà entro 15 giorni dal ricevimento dell'ipotesi di accordo solo la compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e bilancio, avvalendosi di un nucleo di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Viene quindi affidata all'Istituto una funzione generale e ben mirata. È utile rammentare a questo punto che nelle relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato ricorre da anni il tema della copertura finanziaria degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi dei dipendenti dei comparti non statali. Infatti le modalità di copertura continuano a suscitare qualche perplessità, nella considerazione che gli oneri sono fatti gravare direttamente sui bilanci degli enti, alimentati almeno in parte da trasferimenti statali[197].

L'art. 8 della legge n. 127, a sua volta, ha dettato alcune norme sulla contrattazione collettiva riguardante il personale di regioni, enti regionali ed enti locali, modificando ed integrando il D.lgs. n. 29 del 1993, nel senso che il Governo provvederà in materia previa intesa espressa dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, dall'UPI e dall'ANCI.

L'art.2, comma 3, del D.lgs. n. 80 del 1998 precisa ora che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dagli accordi cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. Il successivo art. 30, infine, disciplina puntualmente la procedura da seguire per l'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi.

Per quanto riguarda le linee generali della contrattazione nazionale del comparto regioni-enti locali valida per il periodo 1994-1997 e tuttora vigente, basterà rammentarne i caposaldi di principio e normativi, mentre nel successivo paragrafo si accennerà agli elementi costitutivi della retribuzione.

L'accordo nazionale per il personale dei livelli, sottoscritto a luglio 1995, ha segnato il passaggio del rapporto di lavoro alla disciplina privatistica. È stato applicato sia ai rapporti a tempo indeterminato (nelle varianti a tempo pieno e parziale) sia a quelli a termine, per questi ultimi con particolari modalità applicative degli istituti normativi . Sono esclusi i dirigenti, per i quali l'art. 46 del D.lgs. n. 29 ha previsto una separata ed autonoma area di contrattazione. Sono stati considerati con attenzione i quadri intermedi, nella consapevolezza della loro funzione strategica soprattutto negli enti privi della dirigenza. Un importante e caratteristico elemento del contratto è la flessibilità della struttura retributiva.

Con successivo accordo integrativo del maggio 1996 la disciplina del rapporto di lavoro a tempo determinato è stata opportunamente integrata in alcune parti.

Nell'ambito del comparto l'apposita contrattazione per i dirigenti ha messo capo all'accordo 1994-1997 sottoscritto ad aprile 1996, dopo un lungo percorso negoziale. Preceduto da un accordo-quadro, del giugno 1995, il contratto - il primo per i dirigenti pubblici dopo il D.lgs. n. 29- ha introdotto la qualifica dirigenziale unica, che implica però posizioni diversificate a seconda dell'importanza dell'incarico assegnato. È stato in

[197] Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, Vol. 1, pag. 427.

particolare laborioso superare le difficoltà poste dagli aspetti più qualificanti del nuovo ordinamento della dirigenza: conferimento e revoca degli incarichi, valutazione dei risultati della gestione, risoluzione del rapporto di lavoro per recesso dell'amministrazione. Gli aspetti garantistici al riguardo consistono nella predeterminazione di criteri generali procedurali e di comportamento, nell'assicurazione agli interessati del contraddittorio in caso di revoca anticipata dell'incarico e valutazione negativa. La fisionomia degli istituti normativi del rapporto di lavoro è molto simile a quella prevista per gli altri dipendenti del comparto.

3.7.6 Elementi della retribuzione

Per la parte economica, i contratti collettivi durano due anni e, pertanto, il primo biennio dell'accordo per il personale dei livelli del comparto, relativo al periodo 1994-1995, è scaduto il 31 dicembre 1995.
Dopo la stipula dei contratti collettivi riferiti al quadriennio 1994 - 1997, la struttura retributiva del personale non dirigente consta delle voci di seguito elencate.

A) Elementi fondamentali:
stipendio tabellare; indennità integrativa speciale; retribuzione individuale di anzianità e livello economico differenziato, ove già acquisiti; tredicesima mensilità; assegno per nucleo familiare.

B) Elementi accessori:
compenso per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; premio individuale 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.

I principali istituti retributivi in vigore e la misura degli incrementi stipendiali tabellari per dirigenti ed impiegati del comparto, recati dagli accordi collettivi negli anni 1995 e 1996, sono stati illustrati nel corrispondente paragrafo dello scorso referto[198].

La contrattazione collettiva per il biennio economico 1994-1995 è stata fondata per tutti i comparti su aumenti retributivi del 6%, pari all'inflazione programmata, ma a causa delle difficoltà dei conti pubblici nel 1994 Governo e sindacati decisero di dare un aumento del 3,5% a partire dal 1 gennaio 1995 (quindi con un anno di ritardo) ed uno ulteriore del 2,5% da dicembre dello stesso anno. Gli incrementi economici a regime sono stati pertanto contenuti e la modesta entità delle risorse destinate al salario accessorio incentivante non ha favorito un impatto forte dei relativi istituti sull'organizzazione del lavoro. Tuttavia resta elemento caratteristico della struttura retributiva la sua flessibilità sotto molteplici aspetti, dalla differenziazione di specifiche posizioni di lavoro all'erogazione di compensi incentivanti anche a livello individuale, legati a concreti risultati migliorativi.

Anche il contratto dei dirigenti del comparto, sottoscritto ad aprile 1996, ha riguardato il biennio economico 1994-1995. Dato l'obiettivo di avvicinare tendenzialmente la struttura retributiva della dirigenza pubblica a quella privata, è stato introdotto il principio del trattamento economico variabile alla stregua della funzioni svolte e dei risultati raggiunti, escludendo la mera maturazione dell'anzianità di servizio. È questo

[198] Corte dei conti. Relazione della Sezione enti locali per l'esercizio 1995, Vol. 1, pagg. 172 e 173. Vedi anche Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996, pagg. 334-336

dunque un assetto elastico, rispettoso dell'autonomia degli enti e coerente con una pluralità di modelli organizzativi adatti alle diverse realtà.

Pertanto la struttura retributiva dei dirigenti è costituita dai seguenti elementi: stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione di anzianità già acquisita, retribuzione di posizione e di risultato con rinuncia a qualsiasi forma di automatismo nella progressione economica. Gli emolumenti di posizione e di risultato, del tutto innovativi, sono stati finanziati mediante la costituzione di appositi fondi alimentati dalle risorse già destinate all'indennità di funzione (art.38 del D.P.R. n. 333 del 1990) e da ulteriori incrementi minutamente indicati. Queste forme di retribuzione sono entrate in vigore solo dal 1° dicembre 1995 e, una volta erogate, assorbono tutti i compensi accessori tradizionali, applicandosi esclusivamente al personale dirigente presente alla data del 31 agosto 1993 a seguito della rideterminazione provvisoria delle piante organiche imposta dalla legge n. 537 del 1993.

In conclusione, il primo biennio economico dei due contratti del comparto è il risultato di:[199]

a) un tetto agli aumenti del 6%;
b) un disposto normativo (la legge finanziaria 1995) che ha concentrato nell'esercizio 1995 le decorrenze effettive degli aumenti, prevedendo per il 1996 unicamente il trascinamento degli incrementi concordati;
c) una attività di contrattazione articolata nel 1995 e nell'anno successivo;
d) incrementi effettivi nelle retribuzioni solo successivamente alla definitiva formalizzazione dei diversi contratti.

Ne deriva che, a fronte delle date di stipula dei contratti collettivi, i mesi di gennaio e dicembre 1995 rappresentano quelli di maturazione dei nuovi benefici, mentre le date di effettiva erogazione sono successive e dipendono dai tempi di applicazione degli accordi nei singoli enti.

L'accordo economico del personale dei livelli, valido per il secondo biennio 1996-1997 e sottoscritto al luglio 1996, comprende: incrementi retributivi tabellari (nel limite del 3,5% dell'inflazione programmata) distribuiti in tre scaglioni con decorrenza 1 gennaio 1996, 1 dicembre 1996, 1 luglio 1997; integrazioni al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio e disposizioni per un'utilizzo flessibile delle risorse disponibili a tale scopo.

I cardini dell'accordo per il trattamento economico dei dirigenti nel secondo biennio 1996-1997 (sottoscritto a febbraio 1997) sono stati aumenti stipendiali moderati con decorrenza 1 gennaio 1996 e 1 dicembre 1996, una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile nonché l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti o fatti collegati alla loro attività, che comporta oggi maggiori responsabilità.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, nel senso che molte amministrazioni stanno ancora completando l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato. È stato poi rilevato che a causa della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili - a meno di

[199] Rapporto Aran sulle retribuzioni pubbliche 1996, pagg. 40-41

riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo contrattuale. Si manifesta, infine, la tendenza prudenziale degli enti a limitare il differenziale della retribuzione dei dirigenti con contratto a termine rispetto a quella dei dirigenti a tempo indeterminato.

3.7.7 Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo. Dinamica retributiva

a) Aggregato 1995

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, come è noto, di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche e dell'anzianità di servizio.

La R.G.S. ha calcolato tale retribuzione media escludendo gli arretrati ed i recuperi per assenze, ritardi e scioperi. Inoltre la spesa sostenuta per ogni singola voce retributiva è stata rapportata all'unità uomo/anno. La 13' mensilità è stata trattata come un elemento specifico, costituito dalle somme pagate a questo titolo per le singole voci retributive.
Per semplificazione di lettura la Sezione ha ricompreso i valori del c.d. livello economico differenziato attribuito dalla 7ª alla 1ª qualifica in quelli esposti.

La Sezione non ha trovato spiegazione valida riguardo alle cifre risultanti per il 6° e 5° livello delle province e per il 1° livello delle comunità montane, che potrebbero essere frutto di errori materiali di stampa nel conto annuale della R.G.S.

Anno 1995 – Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite del personale di ruolo

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE
TOTALE DIRIGENTI	75.078	74.761	72.041
VIII LIVELLO	42.744	44.537	42.120
VII LIVELLO	36.200	37.229	36.206
VI LIVELLO	31.901	33.347	31.185
V LIVELLO	33.159	32.752	30.207
IV LIVELLO	28.094	28.762	27.597
III LIVELLO	26.375	26.661	25.920
II LIVELLO	24.810	25.582	24.167
I LIVELLO	22.976	23.430	25.212
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	30.782	31.538	30.327

La tavola indica che il rapporto tra le retribuzioni medie del livello dirigenziale unificato e del più basso livello del personale di ruolo è stato di 3,27 nelle province, 3,19 nei comuni e 2,86 nelle comunità montane.

Considerando poi le retribuzioni medie per categoria di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 2,44 nelle province, 2,38 nei comuni e 2,37 nelle comunità montane. Da un raffronto orizzontale risulta che i valori della retribuzione del personale dei livelli dei comuni sono generalmente un po' più elevati rispetto a quelli dei pari qualifica di province ed enti montani.

Nell'analisi del comparto regioni-enti locali di cui al Conto 1995 la R.G.S. ha fatto presente che la retribuzione media complessiva è aumentata del 6,7% in corso d'esercizio laddove per lo stesso anno avrebbe dovuto essere del 4,1%.

b) Comuni 1996

La tavola 6 allegata illustra per i dirigenti e per i singoli livelli le voci che compongono la retribuzione media pro-capite.

La retribuzione complessiva dei dirigenti ammonta a 76,827 milioni, contro la media di 32,902 milioni per tutto il personale dei livelli. La retribuzione del primo livello (24,359 milioni) è di poco inferiore ad un terzo di quella dirigenziale.

Quanto alla composizione, il totale degli emolumenti dei dirigenti è costituito per il 70,2% da competenze fisse (53,946 milioni) e per il 29,8% da quelle accessorie (22,881 milioni). Nei livelli, invece, il trattamento fisso (29,372 milioni) rappresenta mediamente l'89,3% e quello accessorio (3,365 milioni) il 10,2%.

Si rammenta, come fatto presente in precedenza a proposito degli oneri derivanti dall'applicazione dell'accordo di comparto, che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività (collettiva ed individuale) del personale dei livelli sono state modeste.

c) Dinamica retributiva contrattuale

L'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, considerate di per sé ed a confronto col settore privato, è oggetto da qualche tempo di vivaci dibattiti tra istituzioni ed esperti. Per completezza di trattazione può essere utile accennare alla posizione assunta dall'Aran in proposito, al fine di inquadrare i dati testé offerti nel contesto della strategia globale di Governo e sindacati.

L'Aran, sulla base delle disposizioni del D.lgs. n. 396 del 1997, ha pubblicato ad aprile di quest'anno il primo dei suoi rapporti trimestrali che, utilizzando dati propri e forniti dall'ISTAT e dal Ministero del tesoro, confermerebbe come l'evoluzione delle retribuzioni pubbliche abbia rispettato i tetti di inflazione programmata restando rigorosamente ancorata alle linee di politica dei redditi fissate dal Governo. Gli aumenti anomali registrati nel 1997 sarebbero cioè temporanei, perché dovuti agli effetti dei contratti conclusi in ritardo rispetto alla scadenza. In altre parole, dall'analisi dell'intero periodo di attività contrattuale Aran 1994-1997, risulta chiaro che le retribuzioni contrattuali dei pubblici dipendenti sono rimaste in linea sia col costo della vita sia con le retribuzioni private.

L'inflazione programmata prevista nel quadriennio dai documenti economico-finanziari era pari al 13,1%.

Questo valore è risultato inferiore a quello effettivo registrato dall'ISTAT e pari al 15,8 %. Al termine del primo biennio economico Governo e sindacati hanno concordato un recupero di 1,8 punti percentuali, che sommati al tasso programmato d'inflazione hanno ridefinito il tetto retributivo contrattuale al 14,9%.

Secondo questa tesi, a fronte di una dinamica contrattuale complessiva del 15,7% nella pubblica amministrazione, i comparti contrattualizzati di pertinenza Aran si attestano al 14,8%, in linea con l'inflazione programmata e senza scostamenti significativi rispetto al andamento del settore privato.

Secondo l'Aran, infine, i dati più recenti raccolti consentono di verificare che le retribuzioni dei dipendenti pubblici contrattualizzati hanno recuperato con forte ritardo la crescita dei prezzi al consumo: infatti solo a metà del 1997 gli indici delle retribuzioni e dei prezzi al consumo si sono ricongiunti.

3.7.8 Costo del personale e del lavoro

Aggregato 1995 e comuni 1996.

Si premette che in sede di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 (pagg. 161 e 162) erano stati sottoposti a verifica di attendibilità i dati del costo del personale di province e comuni (superiori ad 8.000 abitanti) esposti dalla R.G.S. nel proprio conto annuale, mettendoli a confronto con quelli ricavati dal titolo I, categoria 1 della spesa dei conti consuntivi 1993 presentati a questa Sezione.

Allora erano risultati molto diffusi elevati indici di scostamento in eccesso o difetto dei dati R.G.S. rispetto a quelli a disposizione della Sezione. Sorgevano così ragionevoli dubbi sulla attendibilità dei predetti dati R.G.S., essendo questi rilevati tramite schede- questionario compilate dai singoli enti.

A distanza di tempo è stato ritenuto opportuno ripetere l'esperimento su un limitato campione rappresentato dai comuni delle classi 9ª, 10ª e 11ª, confrontando gli analoghi dati 1995 della R.G.S. con quelli a disposizione della Sezione.

SCOSTAMENTI				N. ENTI	% SUL TOTALE
tra	0,01	e	1,00%	9	19,57
tra	1,01	e	3,00%	14	30,43
tra	3,01	e	5,00%	9	19,57
tra	5,01	e	10,00%	6	13,04
tra	10,01	e	20,00%	4	8,70
oltre il	20,01	e		3	6,52
			dati coincidenti	1	2,17
TOTALE ENTI ESAMINATI				**46**	**100,00**

Dall'esito dell'indagine è agevole constatare che, nell'ambito del ristretto campione prescelto, la situazione è molto migliorata nel frattempo, in quanto gli scostamenti dei dati superiori al 10% hanno riguardato solo 7 comuni su 46.

La tavola 7 allegata mostra per il 1995 la composizione percentuale del costo del personale e poi del costo del lavoro per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e delle voci aggiuntive che, secondo la classificazione della R.G.S., formano rispettivamente il costo del personale e del lavoro.

Le somme rimborsate o ricevute si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando e di fuori ruolo.

Rispetto al costo del personale uguale a 100, l'incidenza della spesa retributiva ha oscillato tra il 74,43% delle province, il 76,48% dei comuni ed il 78,34% delle comunità montane.

La seconda voce più rilevante nella composizione del costo del personale è rappresentata dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico degli enti, che si sono mantenuti tra il 22,68% delle comunità montane ed il 23,83% dei comuni. L'elevato onere si spiega perché gli enti locali effettuavano reali versamenti periodici al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della legge n. 335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali a partire dal gennaio 1996 .

Le spese per indennità di missione e trasferimento sono state 0,19% per i comuni, 1,05% per le province e 1,09% per le comunità montane.

Rispetto poi al costo del lavoro uguale a 100, il costo del personale è risultato 82,4% nelle province, 96,27% nei comuni e 98,3% negli enti montani.

Per quanto riguarda le ulteriori voci specifiche che formano il costo del lavoro, si tratta di dati di per sé vari ed interessanti la cui qualità, però, ad avviso della Sezione resta priva di riscontri validi. Si tenga conto che le relative operazioni di verifica sono obiettivamente molto difficoltose anche per la R.G.S., in quanto andrebbero condotte su numerosi capitoli di bilancio disseminati in vari comparti del conto consuntivo di ciascun ente ed in assenza di parametri di riferimento. È questa probabilmente la ragione per la quale nel conto annuale 1995 la Ragioneria generale si è astenuta dal formulare valutazioni in punto di costo del personale e del lavoro nel comparto regioni-autonomie locali.

La tavola 8 allegata reca per il 1996 la composizione percentuale del costo del personale e del lavoro nei comuni. Si rinvia alla lettura della medesima, richiamando solo l'attenzione sul modestissimo 0,30% del costo del lavoro attribuito alle spese per la formazione del personale.

3.7.9 Formazione del personale

Pur prescindendo, come si è detto, da valutazioni sull'attendibilità dei dati 1995 e 1996 di fonte R.G.S. relativi alle spese residue che compongono (al di là del costo del personale) il costo del lavoro, basta un'occhiata alle tavole per rendersi conto che le erogazioni a favore della formazione del personale sono molto inferiori al fabbisogno stimato, cosi come è accaduto d'altronde finora per tutto il settore pubblico.

L'argomento della formazione sta attirando grande attenzione da parte del Parlamento, del Governo e degli esperti, cosicché alcune recenti iniziative in materia per il personale degli enti locali meritano di essere ricordate .

Il processo di trasformazione che sta attraversando la pubblica amministrazione rende necessaria una complessa e moderna opera di formazione dei dipendenti, per superare la preparazione professionale tradizionalmente incentrata sulla salvaguardia quasi esclusivamente formalistica del principio di legalità. La formazione ha in sostanza svolto un ruolo limitato tra le leve d'intervento per il miglioramento della funzionalità dell'apparato pubblico, quasi che non si trattasse di un utile investimento. La realtà, invece, è che la formazione rettamente intesa costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane, idoneo anche a sostenere i processi di mobilità.

Negli anni '90, a dire il vero, contemporaneamente all'avvio delle grandi leggi di riforma è cominciata una timida crescita delle spese di formazione, ma si è verificato una sorta di "caos creativo" che secondo il Dipartimento della funzione pubblica potrebbe compromettere la stessa filosofia della riforma[200].

Il legislatore ha introdotto di recente due macro fenomeni nell'ordinamento: l'abbassamento del livello delle decisioni e lo spostamento sul territorio dell'asse dell'impegno amministrativo.

Ciò implica di per sé profonde modifiche nella metodologia degli interventi di formazione, dovendo essere elaborate strategie libere dai vincoli del centralismo e capaci di rispondere costantemente alla domanda di servizi formativi sul territorio. Un particolare impegno deve essere dedicato in tale ottica alla diffusione di iniziative di formazione ed aggiornamento permanente dei dirigenti.

Per realizzare in tempo ragionevole questi ambiziosi obiettivi occorre definire e rendere operativo un piano pluriennale di riqualificazione a sostegno del rinnovamento delle

[200] Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, Vol. I°, pagg. 394 e 395.

amministrazioni, razionalizzando competenze e responsabilità in materia. A tal fine è significativa la svolta impressa dall'art. 17, comma 79 della legge n. 127 del 1997, dove si prevede l'istituzione di scuole regionali ed interregionali per la formazione e specializzazione dei segretari comunali e provinciali nonché dei dirigenti degli enti locali.

Per quanto riguarda gli accadimenti più rilevanti per le autonomie locali negli anni in riferimento, si rammenta che l'accordo collettivo del personale non dirigente del comparto ha rimesso alla contrattazione decentrata la definizione delle linee di indirizzo in materia di formazione (art.5) sulla scorta delle prescrizioni del D.lgs. n. 29 (art.7, comma 4). La direttiva n.14 del 1995 della Funzione pubblica, a sua volta, nello stimare il fabbisogno formativo annuo del settore pubblico in almeno 200.000 dipendenti delle varie qualifiche con spesa pari ad un punto percentuale del monte retributivo per avvicinarsi alla media europea, invitava le amministrazioni a prevedere in bilancio significativi stanziamenti a tal fine. In risposta le amministrazioni statali centrali hanno inviato nel 1995 notizie relative ai propri bisogni formativi, mentre gli enti locali non hanno sottoposto alcun piano quell'anno[201].

Numerose amministrazioni locali, tuttavia, sono coinvolte dal 1996 nel programma PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) affidato al Dipartimento della funzione pubblica, che oggi è in fase di piena realizzazione.

L'obiettivo principale è l'innalzamento del livello d'impiego dei fondi strutturali europei, migliorando l'efficacia dell'attività finanziaria degli enti. È noto, infatti, che il mezzogiorno è destinatario di oltre il 70% di queste risorse, ma la capacità di assorbimento degli organismi operanti sul territorio è ridottissima. L'informazione e formazione di dirigenti, quadri tecnici ed amministrativi esperti nelle procedure comunitarie, capaci di progettare e realizzare gli interventi finanziati dall'Unione europea sono dunque prioritarie e restano demandate tecnicamente al Formez.

Sempre nell'ambito del programma PASS, è previsto un piano d'intenso sostegno alla riorganizzazione funzionale di regioni, province, comuni e comunità montane.

Le risorse finanziarie stanziate sono pari a circa 280 miliardi (per il 75% comunitari) in 4 anni, dal 1996 al 1999. L'Unione europea ha posto due condizioni: interventi circoscritti al mezzogiorno e formazione esclusivamente per dipendenti che gestiscono direttamente i fondi europei.

La prima annualità di spesa si è messa in movimento nel 1996 con 24 miliardi di finanziamento e sta per concludersi. La seconda fase, con 104 miliardi disponibili, è sul punto di avviarsi concretamente, poiché la valutazione dei progetti presentati dagli enti l'anno scorso è terminata. Per il primo anno sono state svolte attività di orientamento e di prima formazione sulla gestione dei fondi europei nei confronti di migliaia di funzionari, mentre i dirigenti e funzionari più addentro ai processi di utilizzo saranno interessati da attività formative più specialistiche. Gli enti locali coinvolti finora sono numerosi: oltre 20 province, tra cui Salerno con le comunità montane limitrofe; i comuni di Cagliari, Messina, Palermo, Trapani, quelli della provincia di Bari nonché le associazioni ANCI ed UNCEM della Calabria.

[201] Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Vol. 1° pag. 196.

Tavola 7 – Costo del lavoro per l'anno 1995 e composizione percentuale

in migliaia di lire

	PROVINCE	%	COMUNI	%	C. MONTANE	%
SPESA COMPETENZE FISSE	1.890.247.832	69,14	15.093.467.899	69,44	224.683.454	73,54
SPESA COMPETENZE ACCESSORIE	144.649.064	5,29	1.530.039.557	7,04	14.671.177	4,8
SPESA RETRIBUZIONI LORDE	**2.034.896.896**	**74,43**	**16.623.507.456**	**76,48**	**239.354.631**	**78,34**
CONTRIBUTI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	**646.114.722**	**23,63**	**5.180.509.488**	**23,83**	**69.296.867**	**22,68**
SPESE PER INDENNITA' DI MISSIONE E TRASFERIMENTO	28.790.695	1,05	40.378.440	0,19	3.318.834	1,09
ALTRE SPESE	51.962.644	1,9	350.548.979	1,61	5.050.202	1,65
TOTALE	**80.753.339**	**2,95**	**390.927.419**	**1,8**	**8.369.036**	**2,74**
SOMME RIMBORSATE ALLE AMMINISTRAZIONI	6.272.633		185.742.705		3.111.028	
RIMBORSI RICEVUTI DALLE AMMINISTRAZIONI	34.044.701		644.209.400		14.616.475	
TOTALE A SALDO	**-27.772.068**	**-1,02**	**-458.466.695**	**-2,11**	**-11.505.447**	**-3,77**
COSTO DEL PERSONALE	**2.733.992.889**	**100**	**21.736.477.668**	**100**	**305.515.087**	**100**
COSTO DEL PERSONALE	**2.733.992.889**	**82,4**	**21.736.477.668**	**96,27**	**305.515.087**	**98,3**
SPESE PER GESTIONE MENSE/ASSEGNI DI VITTO	16.178.183	0,49	72.480.486	0,32	768.280	0,25
SPESE DI VESTIARIO PER I DIPENDENTI	211.742.793	6,38	232.011.971	1,03	79.443	0,03
SPESE PER IL BENESSERE DEL PERSONALE	121.564.302	3,66	5.767.003	0,03	47.426	0,02
SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE	751.524	0,02	23.696.288	0,1	137.582	0,04
SPESE PER LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	59.268.143	1,79	259.677.557	1,15	581.775	0,19
SPESE PER LA GESTIONE DEI CONCORSI	48.183.570	1,45	28.785.479	0,13	495.510	0,16
INCARICHI A DIP. E NON DIP. PREVISTI DA LEGGI	112.377.544	3,39	156.676.551	0,69	2.887.984	0,93
SPESE VARIE	13.727.315	0,41	63.070.201	0,28	300.164	0,1
TOTALE	**583.793.374**	**17,6**	**842.165.536**	**3,73**	**5.298.164**	**1,7**
COSTO DEL LAVORO	**3.317.786.263**	**100**	**22.578.643.204**	**100**	**310.813.251**	**100**

Tavola 8 – Comuni. Costo del lavoro per l'anno 1996 e composizione percentuale

spese per competenze fisse	15.620.772.165	69,18
spesa per competenze accessorie	1.594.793.811	7,06
spesa retribuzioni lorde	17.215.565.976	76,24
contributi a carico dell'amministrazione	5.570.967.316	24,67
spese per indennità di missione e trasferimento	45.057.242	0,2
altre spese	414.565.091	1,84
totale	**459.622.333**	**2,04**
somme rimborsate alle amministrazioni	58.699.133	
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	724.792.579	
totale a saldo	**-666.093.446**	**-2,95**
costo del personale	**22.580.062.179**	**97,65**
spese per gestione mense/assegni di vitto	98.873.995	0,43
spese per vestiario per i dipendenti	110.589.156	0,48
spese per il benessere del personale	7.813.345	0,03
spese per equo indennizzo al personale	12.005.523	0,05
spese per la formazione del personale	68.224.474	0,3
spese per la gestione dei concorsi	43.309.951	0,19
incarichi	142.204.948	0,61
spese varie	61.017.303	0,26
totale	**544.038.704**	**2,35**
costo del lavoro	**23.124.100.883**	**100**

4 La gestione degli investimenti

4.1 Linee programmatiche e profili ordinamentali

Tra gli investimenti del settore pubblico, quelli realizzati dalle amministrazioni locali nel 1996, in particolare da province e comuni, hanno assorbito nel 1996 il 49% della spesa complessiva[202].

Le attività di investimento da parte degli enti locali rivestono dunque un ruolo determinante nell'economia del Paese e, conseguentemente, nei diversi livelli di programmazione, sotto il duplice profilo, da un lato, della spinta propulsiva che gli interventi pubblici imprimono allo sviluppo delle attività produttive, all'occupazione, al livello dei redditi, dall'altro, dell'incidenza che ne deriva sul disavanzo pubblico.

Nel precedente paragrafo 1° della Parte II, in cui sono stati illustrati gli indirizzi generali della manovra di finanza locale, si è rilevato come nei documenti di programmazione economica per il 1996 il Governo abbia posto un forte accento sulla necessità del rilancio delle spese in conto capitale, mediante ulteriori contenimenti di quelle correnti, per sostenere il processo di sviluppo dell'economia e ridurre il divario infrastrutturale tra le diverse aree del Paese.

Dall'analisi condotta sui conti consuntivi degli enti locali censiti[203], di cui ai seguenti paragrafi, è emerso che dopo la fase di forte declino, che aveva contrassegnato le politiche d'intervento strutturale nei primi anni '90, la ripresa degli investimenti a livello territoriale, già avviata nel precedente biennio, si è ampiamente confermata nel 1996, con una forte accentuazione.

In particolare sul fronte dell'entrata, gli accertamenti in conto competenza, che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse finanziarie reperite per le nuove iniziative di investimento, sono aumentati di 2.386 miliardi (+12,54%), portandosi all'importo di 21.417 miliardi.

Tutte e tre le categorie di enti, province, comuni e comunità montane, sono state interessate dall'andamento favorevole delle entrate.

Il rilancio del settore ha però riguardato soprattutto le spese. Gli impegni in conto competenza, che corrispondono alle nuove iniziative d'investimento avviate, ammontano a 23.684 miliardi; con un aumento dunque del 41,42% rispetto ai 16.747 miliardi impegnati nel 1995. Gli enti maggiormente interessati da questa spinta espansiva sono stati i comuni (+42,99%).

Occorre considerare comunque che, in base all'attuale sistema giuscontabile delle spese in conto capitale e per la natura stessa delle opere infrastrutturali, a buona parte dei predetti impegni non corrispondono ancora obbligazioni giuridiche perfezionate. In altri termini, si tratta di programmi di investimento decisi e già dotati di finanziamento, ma la cui esecuzione è stata appena avviata o non è ancora iniziata.

Il dato finanziario allora realisticamente rappresentativo del trend sulla spesa, in quanto corrispondente a stadi di effettiva realizzazione delle opere, è costituito dai pagamenti totali, che ammontano nel 1996 a 13.033 miliardi, rispetto agli 11.218 del 1995, con un aumento dunque del 16,18%.

---

[202]Fonte: Ministero del Tesoro - Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996).

[203]Si tratta di 97 province su 100, 1248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1326 e 305 comunità montane su 350.

La capacità di spesa degli enti, ovverosia il rapporto tra i programmi avviati (impegni totali) e quelli realizzati, anche in parte, (pagamenti totali) è stata del 18,68% (18,34% nel 1995).

La destinazione economica fondamentale cui le risorse sono state orientate è stata quella degli interventi ed acquisti sui beni immobili, in altri termini delle opere pubbliche (85,24%). Di scarso rilievo, invece, nonostante l'avvio del processo di informatizzazione delle amministrazioni locali, sono stati gli acquisti di attrezzature, mezzi di trasporto, altri beni mobili (4,79%).

Al termine del 1996 sono stati riportati all'esercizio successivo 45.228 miliardi di residui attivi (+5,6%) e 65.828 di residui passivi (+15,6%). Le operazioni di ricognizione generale sulle ragioni del mantenimento in bilancio dei residui, che gli enti hanno dovuto compiere per la prima volta entro il 30.4.1996, a norma dell'art. 70, comma 3, del D.lgs. n. 77 del 1995 e dell'art. 8 lett. b della L. n. 539 del 1995, non hanno quindi sortito gli effetti sperati di razionalizzazione del sistema finanziario.

La fonte principale da cui gli enti hanno tratto i mezzi finanziari per potenziare e conservare la propria dotazione di infrastrutture è costituita come per tradizione dai capitali trasferiti (43,37%), dallo Stato, dalle regioni, dagli organismi sovranazionali, anche da privati.

Ciò indica che le politiche territoriali di sviluppo infrastrutturale, nonostante le innovazioni in materia fiscale e le strumentazioni giuridico-operative introdotte per garantire agli enti una sempre maggiore autonomia di bilancio, sono ancora profondamente collegate agli interventi di sostegno esterni, soprattutto nelle aree depresse.

La maggior parte dei trasferimenti consiste nei contributi statali erogati in base alle leggi di settore e nei finanziamenti comunitari, destinati alle azioni strutturali, i quali a loro volta trainano la quota addizionale di cofinanziamento nazionale, statale o regionale o di altri enti. In particolare nel 1996 si sono concentrati gli effetti dell'ultima fase di attuazione del ciclo programmatorio 1989-93, la cui originaria scadenza al 31.12.1993 era stata prorogata, per gli impegni, al 30.6.1996 e, per i pagamenti, al 31.12.1996, nonché i primi positivi risultati dei progetti a valere sui nuovi Quadri Comunitari di Sostegno, operativi per il periodo 1994-1999.

Risulta invece notevolmente ridimensionata, come si era già evidenziato nei precedenti referti, la partecipazione fornita dallo Stato alla spesa strutturale degli enti locali nella forma dei trasferimenti dai Fondi erariali per gli investimenti, inseriti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno. Detti contributi si inserivano nella logica di una finanza locale di mera derivazione, impostata cioè sull'accentramento nello Stato del prelievo delle risorse occorrenti e sui successivi trasferimenti "a pioggia", prescindendo da una programmazione concertata ai vari livelli di governo.

Ancora per il 1996 i predetti Fondi per gli investimenti risultano disciplinati dal D.lgs n. 504 del 1992 e successive modificazioni. La nuova normativa introdotta con il D.lgs. 30.6.1997 n. 244, sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, non ha comunque apportato innovazioni sostanziali al precedente regime.

A conferma del disimpegno del sostegno centralistico i Fondi predetti hanno subito nell'esercizio di riferimento rimarchevoli decurtazioni.

Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (Cap. 7232) con cui lo Stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti per investimenti e di

quelli per ripianare situazioni di dissesto, diminuisce gradualmente, a mano a mano che si estinguono i mutui assistiti con le disponibilità assegnate fino al 31.12.1992. Gli stanziamenti di detto Fondo sono passati dai 10.296 miliardi del 1995 (erano stati 11.271 nel 1994) agli 8.500 del 1996, di cui 7.891 erogati nel corso dell'anno.

Il Fondo per lo sviluppo investimenti delle comunità montane (Cap. 7233) è sceso dai 79,4 miliardi dei due precedenti esercizi ai 50 miliardi nel 1996, di cui 22 erogati.

Il Fondo nazionale speciale per gli investimenti (Cap. 7235), alimentato con i proventi di competenza dello Stato della Casa da gioco di Campione d'Italia e che sostiene gli investimenti negli enti locali a rischio mafioso o in gravissime condizioni di degrado, è stato dotato di 21,9 miliardi, a fronte dei 29,4 previsti l'anno precedente.

Il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (Cap. 7236) costituisce lo strumento contributivo a regime e le sue dotazioni sono determinate annualmente con la legge finanziaria. La previsione originaria di 400 miliardi per il 1996, fissata nel bilancio pluriennale, è stata poi portata a 175 miliardi con la legge n.425 dell'8 agosto 1996

Tutti i Fondi, come si è visto, sono notevolmente diminuiti, ma la riflessione che se ne può trarre è che, nonostante il drastico ridimensionamento dei contributi statali, soprattutto quelli per sostenere i costi dell'indebitamento (Fondo sviluppo), nel 1996 non si sono verificate nella provvista dei mezzi finanziari per gli investimenti crisi di liquidità tali, da compromettere le politiche di programmazione delle spese infrastrutturali a livello locale.

L'altro sistema di finanziamento ampiamente praticato nel 1996 per i programmi di investimento è stato il ricorso al mercato del credito (37,81%).
Le emissioni dei prestiti obbligazionari, previste dagli artt. 35 e 37 della legge n. 724 del 1994, ancora rivestono un ruolo marginale nella raccolta della provvista finanziaria.

La forma più seguita di intermediazione creditizia è pur sempre quella dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, che, nonostante la liberalizzazione dell'accesso agli istituti finanziatori privati, detiene ancora nell'anno di riferimento una posizione nettamente preminente di "banca delle autonomie".

Nel 1996 i mutui concessi dalla Cassa a province, comuni, anche quelli inferiori ad 8.000 abitanti, e comunità montane ammontano a 6.398 miliardi e costituiscono l'80,5% del credito totale accordato agli enti dai vari istituti finanziatori.

Già dal 1994 non è più stato posto alcun tetto massimo ai mutui concedibili dalla Cassa, come era avvenuto in passato per ragioni di contenimento della spesa pubblica; ciò non di meno l'incremento rispetto al credito concesso nel 1995 (6.347 miliardi) è stato per quest'anno soltanto di 52 milioni[204].

Gli istituti finanziatori pubblici diversi dalla Cassa (INPDAP, Istituto di Credito sportivo) hanno concesso prestiti per 430,7 miliardi, pari al 5,4%, mentre quelli del sistema bancario (tra i più impegnati CREDIOP, BNL, Banca mediocredito Torino) con i 1.115 miliardi erogati hanno coperto il 14,1% dell'intero mercato. I mutui bancari sono comunque diminuiti del 15,6% rispetto al precedente esercizio (vedasi nota 3).

Ulteriori risorse si sono poi rese disponibili nel corso dell'anno a seguito della rinegoziazione del capitale residuo dei mutui con la Cassa depositi e prestiti, effettuata ai sensi dell'art. 5, 6° comma, della L. 20.12.1995 n. 539. Ciò, per lo meno nel primo

[204]Fonte: RGS Bollettino d'informazione sul credito destinato agli investimenti. Ottobre 1997.

periodo, fino a che non saranno esauriti i contributi statali per l'ammortamento dei mutui rinegoziati.

Il consolidamento di tutti i mutui che gli Enti avevano ancora in corso al 1°.1.1996 in un unico piano di restituzione ventennale (1996-2015), al tasso del 9% all'epoca vigente, fermi restando la durata e gli importi dei contributi statali già concessi, ha "alleggerito" i bilanci degli enti stessi di un differenziale nel carico per ammortamenti che la stessa Cassa ha valutato in 1957 miliardi per il 1996, 1560 miliardi per il 1997, e 1183 miliardi per il 1998[205].

Un ruolo ancora marginale nella raccolta della provvista finanziaria hanno le forme di autofinanziamento, in particolare la vendita dei beni disponibili (10,63%), dalla quale potrebbero oltretutto conseguire effetti di valorizzazione del patrimonio.

C'è infine da segnalare che oltre alle sopraddette fonti di finanziamento, per la spesa strutturale del 1996 le amministrazioni possono comunque avere attinto anche alle proprie risorse di bilancio, quali il saldo attivo della parte corrente (avanzo di bilancio) o l'avanzo di amministrazione disponibile, o, come già detto, i risparmi ottenuti dalla rinegoziazione dei mutui.

4.2 Entrata

4.2.1 Quadro generale

Per individuare l'entità delle risorse finanziarie che gli enti locali hanno destinato agli investimenti nel 1996, come per i referti sugli esercizi precedenti, si sono considerate le entrate derivanti da:

- alienazioni dei beni patrimoniali al netto degli ammortamenti (Tit. IV ctg. 1)
- riscossioni dei crediti al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da tesoreria statale (Tit IV ctg. 3)
- trasferimenti di capitali[206] (Tit. IV ctg. 2)
- accensioni di prestiti (Tit. V ctg. 2)

Nel seguente quadro finanziario, per gli enti esaminati (97 province su 100, 1248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1326 e 305 comunità montane su 350) sono stati accostati i dati relativi agli accertamenti in conto competenza per il 1996, che corrispondono alla acquisizione di nuove entrate con quelli del precedente esercizio.

La tendenza all'aumento delle disponibilità finanziarie per nuovi investimenti, registrata per la prima volta nel 1994 (+6,26%) dopo un lungo periodo di contrazione, e proseguita nel 1995 (+15,04%) trova conferma nel corso dell'esercizio 1996, anche se con un tasso di crescita inferiore. Gli accertamenti in conto competenza 1996 per le sopraddette categorie di entrate ammontano infatti a 21.417,2 miliardi rispetto ai 19.030,5 del precedente esercizio, con un incremento nominale del 12,54%.

---

[205]Fonte: Cassa Depositi e Prestiti.

[206]Non vi sono ricompresi i trasferimenti dal Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni delle province e delle comunità montane - Cap. 7232 e Cap. 7233 del Ministero dell'Interno (contributi statali per l'ammortamento mutui), iscritti nel titolo II delle entrate, tra i trasferimenti erariali correnti.

Accertamenti in conto competenza

	1995		1996		
Tit IV ctg. 1,3,2 Tit. V ctg. 2	accertamenti competenza	composizione	Accertamenti competenza	Composizione	Variaz. % colonne 2-4
Alienazione beni patrimoniali	1.297.066	6,82	2.275.827	10,63	75,46%
Riscossione crediti	1.562.791	8,21	1.755.216	8,20	12,31%
Trasferimento capitali	9.107.574	47,86	9.288.172	43,37	1,98%
Accensione prestiti	7.063.095	37,11	8.097.987	37,81	14,65%
TOTALE	19.030.526	100	21.417.202	100	12,54%

Il trend positivo interessa tutte le fonti di finanziamento sopra individuate, ma la variazione più significativa, in termini percentuali, si verifica per i proventi da alienazioni patrimoniali, che crescono, a dimostrazione di un forte rilancio nelle attività di dismissione dei beni disponibili, del 75,46% portandosi a L. 2.275,8 miliardi. Il dato non implica comunque forti scostamenti nei valori assoluti, dato il suo scarso peso nel rapporto di composizione, ed inoltre è da precisare che i proventi delle vendite patrimoniali possono essere impiegati dagli enti anche per il ripiano dei propri squilibri finanziari (art. 36 D.lgs. 77/95).

Una crescita sensibile registrano poi le accensioni di prestiti (14,65%) che ammontano a circa L. 8.098 miliardi rispetto ai 7.063 del 1995. Parte del maggior ricorso all'indebitamento potrebbe ascriversi all'avvio a regime nel 1996 della normativa e della strumentazione operativa per l'emissione dei prestiti obbligazionari.

In notevole aumento nel 1996 sono anche le riscossioni dei crediti (12,31%) che avevano subito nel precedente esercizio una drastica riduzione (-23,07%), mentre crescono in misura molto ridotta rispetto al passato (+1,98%) i trasferimenti di capitali che si portano dai 9.107,5 miliardi del 1995 a 9.288,1% miliardi.

Il divario nei tassi di crescita delle varie fonti di finanziamento ne modifica anche il rapporto di composizione. Cresce infatti di quasi quattro punti percentuali (dal 6,82% al 10,63%) la consistenza delle dismissioni patrimoniali, che comunque realizzano una trasformazione nella dotazione di infrastrutture, mentre diminuisce in modo sensibile (dal 47,86% al 43,37%) il peso dei trasferimenti in conto capitale. Ciò, in coerenza con il quadro programmatorio generale della finanza locale, tendente a potenziare ed incentivare l'ottimale utilizzo delle forme consentite di autofinanziamento.

I canali di finanziamento prevalenti restano comunque pur sempre i capitali trasferiti (43,37%), dallo Stato, dall'Unione Europea attraverso le regioni, da altri enti, nonché il ricorso al mercato del credito (37,81%).

Si espone nel seguente prospetto l'assetto dei dati nazionali aggregati per grandi aree geografiche.

Dati nazionali aggregati per aree geografiche. Accertamenti in c./competenza

1	2	3	4	5	6
	1995	composiz.% colonna 2 es. fin 1995	1996	composiz.% colonna n. 4 es. fin. 1996	Variazione% (colonne2-4)
nord-ovest	4.727.335	24,84	5.573.709	26,02	17,90%
nord-est	3.741.608	19,66	4.801.819	22,42	28,34%
centro	5.391.196	28,33	5.522.061	25,78	2,43%
sud	3.618.417	19,01	3.633.525	16,97	0,42%
isole	1.551.970	8,16	1.886.088	8,81	21,53%
Totale naz.le.	19.030.526	100,00	21.417.202	100,00	12,54%

Come può rilevarsi, gli enti maggiormente attivi nel reperimento di risorse finanziarie da destinare ai nuovi investimenti, come nel precedente esercizio, sono quelli del Nord-Est, i cui accertamenti crescono del 28,34% (21,83% nel 1995). In considerevole espansione si presentano le Isole, che aumentano i propri finanziamenti "freschi" del 21,53% (9,21% nel 1995) ed il Nord-Ovest con il 17,9% (8,86% nel 1995). Un notevole rallentamento contraddistingue invece le aree centrali del Paese che aumentano del 2,43% (15,95% nel 1995) e sopra tutto il Meridione, che registra un incremento solo dello 0,42, a fronte del 18,72% del 1995.

Per una visione d'insieme della gestione degli investimenti nel biennio 1995-1996, nei prospetti che seguono vengono riportati i dati finanziari complessivi delle entrate in conto capitale per quanto concerne le acquisizioni sulla competenza, i flussi di cassa e la formazione dei residui.

Accertamenti in conto competenza

	1995	**composiz. %**	**1996**	**composiz. %**	**1995-1996 %**
province	1.897.356	9,97	2.155.049	10,06	13,58%
comuni	16.212.654	85,19	18.232.195	85,13	12,46%
com. montane	920.521	4,84	1.029.964	4,81	11,89%
totale	19.030.531	100,00	21.417.208	100,00	12,54%

Riscossioni totali (dati di cassa)

	1995	**composiz. %**	**1996**	**composiz %**	**1995-1996 %**
province	1.425.868	9,81	1.646.598	9,53	15,48%
comuni	12.300.563	84,66	14.790.535	85,60	20,24%
com.montane	802.268	5,52	841.016	4,87	4,83
totale	14.528.699	100,00	17.278.149	100,00	18,92%

Residui totali (al 31 dicembre)

	1995	composiz.%	1996	composiz.%	1995-1996%
province	5.353.629	12,51	5.681.687	12,56	6,13%
comuni	35.248.796	82,35	37.255.068	82,37	5,69%
com.montane	2.201.400	5,14	2.291.712	5,07	4,10%
totale	42.803.825	100,00	45.228.467	100,00	5,66%

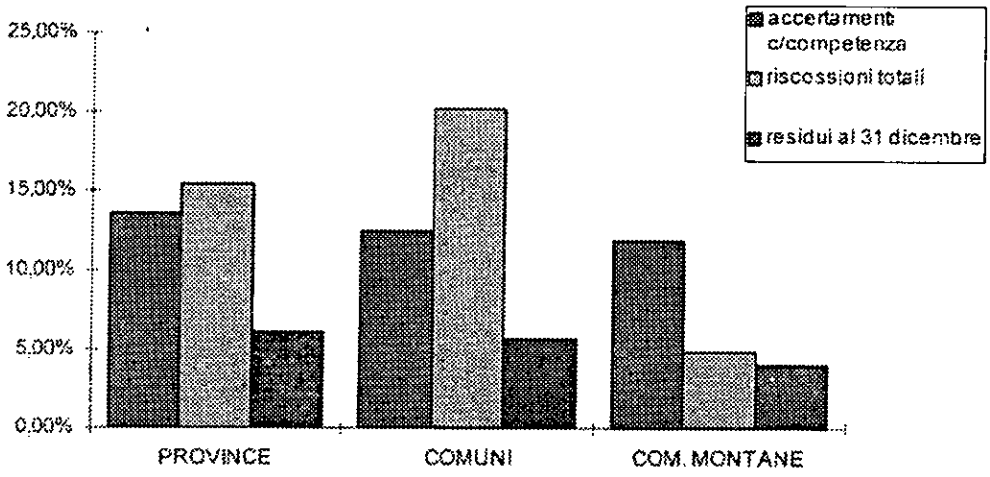
Anche per il 1996, lo si ripete, l'attività di accertamento da cui consegue l'acquisizione di nuove risorse disponibili, è in sensibile aumento per tutte e tre le categorie di enti, venendosi così a consolidare l'andamento positivo iniziato nel 1994 dopo un lungo periodo di stasi del settore.

Aumentano anche le riscossioni totali del 18,92% (+8,08% nel 1995), ovverosia le effettive realizzazioni dell'entrata, ma trattasi di incremento, sia pur non trascurabile, comunque inidoneo a sortire effetti di recupero sull'enorme massa di residui attivi riportati dai precedenti esercizi.

I residui attivi totali al 31.12.1996 ammontano infatti a 45.228,4 miliardi, contro i 42.803,8 del 1995, e sono aumentati quindi del 5,66%.

Il grafico che segue dà una rappresentazione per i vari tipi di enti delle variazioni percentuali riportate nel biennio 1995-1996 dagli accertamenti in conto competenze, dalle riscossioni totali (competenze + residui) e dai residui attivi.

variazioni % 1995-1996



4.2.2 Analisi dei dati disaggregati per enti

Per una conoscenza più approfondita della gestione degli investimenti in relazione ai diversi livelli di governo, si è proceduto a scorporare i dati finanziari complessivi delle entrate in base alla tipologia degli enti.

4.2.2.1 Province

I dati finanziari tratti dai conti consuntivi delle province esaminate (97 su 100) evidenziano la seguente situazione:

Accertamenti in conto competenza

	1995		1996		
Tit 4 ctg. 1,3,2, e 5 cat. 2	**accertamenti c./comp.**	**composizione %**	**accertamenti c./comp.**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	39.295	2,07	46.545	2,16	18,45
Riscossione crediti	62.361	3,29	63.483	2,95	1,80
Trasferimento capitali	889.883	46,90	899.533	41,74	1,08%
Accensione prestiti	905.815	47,74	1.145.485	53,15	26,46%
TOTALE	1.897.354	100.00	2.155.046	100,00	13,58&

Riscossioni totali

	1995		1996		
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	**riscossioni totali**	**composizione %**	**riscossioni totali**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	24.595	1,72	36.912	2,24	50,08%
Riscossione crediti	50.490	3,54	75.923	4,61	50,37%
Trasferimento capitali	646.311	45,33	575.972	34,98	-10,88%
Accensione prestiti	704.471	49,41	957.789	58,17	35,96%
TOTALE	1.425.867	100,00	1.646.596	100,00	15,48%

Residui totali

	1995		1996		
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	**residui totali**	**composizione %**	**residui totali**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	45.026	0,84	45.744	0,81	1,59 %
Riscossione crediti	150.619	2,81	138.255	2,43	-8,21%
Trasferimento capitali	1.846.427	34,49	2.124.845	37,40	15,08%
Accensione prestiti	3.311.557	61,86	3.372.841	59,36	1,85%
TOTALE	5.353.629	100,00	5.681.685	100,00	6,13%

I risultati conseguiti dalle province si pongono in una linea di coerenza con l'andamento generale delle entrate nel comparto degli enti locali, di cui al precedente paragrafo.

Le nuove risorse disponibili crescono infatti del 13,58% (6,88% nel 1995). Aumentano in particolare le entrate da prestiti, del 26,46%, che si confermano essere il canale di finanziamento prevalente (53,15%). Notevole rilevanza nel rapporto di composizione rivestono altresì i capitali trasferiti (41,74%), nonostante che abbiano riportato nel biennio un aumento contenuto, dell'1,08%; al contrario delle privatizzazioni dei beni che, pur registrando l'apprezzabile incremento del 18,45%, restano comunque una alternativa di autofinanziamento ancora marginale (2,16%).

Diversamente che per il 1995 (-23,28%) crescono sensibilmente, del 15,48%, anche le riscossioni totali. La effettiva realizzazione delle entrate, sulla competenza e sui residui, è comunque inidonea a consentire il benché minimo smaltimento dei residui, che invece aumentano del 6,13%.

Quanto alla distribuzione delle nuove risorse nelle grandi ripartizioni territoriali in cui il Paese può essere diviso, le province più attive nel reperimento di fondi per le infrastrutture sono state quelle del Centro (+38,70%) e del Nord-Est (+38,23%). Di segno negativo è stata invece l'attività di accertamento nel Sud (-6,26%) (Vedi prospetto nel volume degli allegati).

4.2.2.2 Comuni

Le risorse finanziarie per investimenti mobilitate dai comuni nel 1996, come del resto nei precedenti esercizi, sfiorano l'85% del totale dei fondi amministrati nell'intero comparto. Ne consegue la decisiva rilevanza della loro gestione sui risultati complessivi dell'attività d'investimento a livello territoriale (con esclusione ovviamente degli investimenti regionali).

Dai conti consuntivi degli enti qui censiti (1.248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1.326) emergono le seguenti risultanze finanziarie.

Accertamenti in conto competenza

	1995		1996		
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	**acc. c/comp.**	**composizione %**	**acc. c./comp.**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	1.237.721	7,63	2.217.749	12,16	79,18%
Riscossione crediti	1.489.892	9,19	1.652.400	9,06	10,91%
Trasferimento capitali	7.455.028	45,98	7.478.115	41,02	0,31%
Accensione prestiti	6.030.012	37,19	6.883.929	37,76	14,16%
TOTALE	16.212.653	100,00	18.232.193	100,00	12,46%

Riscossioni totali

	1995		1996		
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	variazione %
Alien. beni patrimoniali	1.078.820	8,77	1.401.399	9,47	29,90%
Riscossione crediti	1.178.883	9,58	2.192.550	14,82	85,99%
Trasferimento capitali	6.129.504	49,83	5.418.685	36,64	-11,60%
Accensione prestiti	3.913.354	31,81	5.577.899	39,06	47,65%
TOTALE	12.300.561	100,00	14.790.533	100,00	20,24%

Residui totali

	1995		1996		
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	variazione %
Alien. beni patrimoniali	1.860.075	5,28	2.577.926	6,92	38,59%
Riscossione crediti	3.846.252	10,91	3.133.654	8,41	-18,53%
Trasferimento capitali	13.247.300	37,38	14.592.961	39,17	10,16%
Accensione prestiti	16.295.168	46,23	16.950.526	45,50	4,02%
TOTALE	35.248.795	100,00	37.255.067	100.00	5,69%

Anche per i comuni, e quindi per l'intero comparto che essi fortemente condizionano, le nuove entrate per lo sviluppo delle infrastrutture crescono sensibilmente del 12,46% (16,15% nel 1995 e 10,8 nel 1994) venendo così a consolidarsi l'andamento positivo che ha preso avvio nel 1994.

Dai dati esposti può rilevarsi che la componente fondamentale dei finanziamenti è data, come per tradizione, dai trasferimenti in conto capitale, che costituiscono il 41,02% del totale delle risorse, pur avendo registrato un aumento molto contenuto (0,31%).
Seguono, nell'ordine di incidenza i capitali reperiti con il ricorso al mercato del credito, che sono il 37,76% dei fondi disponibili, e che sono aumentati rispetto al 1995 del 14,16%.

Un aspetto da sottolineare è che tra le fonti di autofinanziamento un autentico balzo in avanti realizzano le dismissioni patrimoniali (+79,18%), che non sono comunque esclusivamente preordinate alle spese d'investimento, potendosi destinare al ripiano degli squilibri finanziari (art. 36 D.lgs.. 77/95). Nonostante l'accresciuto peso che vengono ad assumere nel rapporto di composizione (12,16%) i proventi delle vendite patrimoniali rivestono comunque un ruolo secondario nella raccolta di fondi ed operano una trasformazione della consistenza del patrimonio.

Quanto ai movimenti di cassa, anche le riscossioni sono interessate da un andamento favorevole. Pur se la tendenza si è manifestata per la prima volta nel 1995 (+14,02%) crescono infatti del 20,24%.

Se si osservano gli accertamenti sotto il profilo della ripartizione per grandi aree territoriali, i comuni più interessati dalla crescita delle proprie risorse sono quelli del Nord-Est (+29,36%) e del Nord-Ovest (+22,19%), mentre scarsa è la variazione in aumento per il Mezzogiorno (+1,65%) e addirittura di segno negativo quella dell'area centrale del Paese (-1,51%). (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

4.2.2.3 Comunità montane

I dati finanziari esposti nei seguenti prospetti riguardano 305 comunità montane sulle 350 esistenti.

Accertamenti in conto competenza

	1995		1996		
Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	**acc. c/comp.**	**composizione %**	**acc. c./comp.**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	20.050	2,18	11.533	1,12	-42,48%
Riscossione crediti	10.538	1,14	39.333	3,82	273,25%
Trasferimento capitali	762.663	82,85	910.524	88,40	19,39%
Accensione prestiti	127.268	13,83	68.573	6,66	-46,12%
TOTALE	920.519	100,00	1.029.963	100,00	11,89%

Riscossioni totali

	1995		1996		
Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	**riscossioni totali**	**composizione %**	**riscossioni totali**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	20.512	2,56	9.508	1,13	-53,65%
Riscossione crediti	10.926	1,36	40.024	4,76	266.32%
Trasferimento capitali	737.754	91,96	731.764	87,01	-0,815
Accensione prestiti	33.073	4,12	59.719	7,10	80,57%
TOTALE	802.265	100,00	841.015	100,00	4,83%

Residui totali

	1995		1996		
Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	**residui totali**	**composizione %**	**residui totali**	**composizione %**	**variazione %**
Alien. beni patrimoniali	28.321	1,20	16.143	0,70	-38,67%
Riscossione crediti	18.285	0,83	12.065	0,53	-34,02%
Trasferimento capitali	1.960.715	89,07	2.060.116	89,89	5,07%
Accensione prestiti	196.076	8,91	203.386	8,87	3,73%
TOTALE	2.201.397	100,00	2.291.710	100,00	4,10%

La situazione delle entrate per questa categoria di enti, sia per quanto riguarda la competenza che la cassa, è tutto sommato in linea con le tendenze dell'intero comparto.

Come per i precedenti esercizi, il dato significativo per le comunità e che è connaturato al loro assetto giuridico-finanziario, è la grande incidenza che i trasferimenti di capitali hanno sul totale dei fondi utilizzabili per gli investimenti. Gli accertamenti sulla competenza di questa categoria di entrata costituiscono infatti l'88,40% del totale, e le riscossioni di conseguenza sono l'87% dell'intero movimento di cassa.

Quanto alla ripartizione per territorio, notevole impulso hanno ricevuto le nuove acquisizioni dei fondi nelle Isole (+156,9%) e nel Centro Italia (+ 33,18%). In regresso è invece l'attività d'accertamento delle comunità montane del Nord-Est (-11,43) e del Mezzogiorno (-4,06) (vedi prospetto nel volume degli allegati).

4.2.3 Analisi per categorie

Per una analisi più approfondita dei movimenti finanziari, si sono disaggregati i dati generali in base alle singole componenti dell'entrata e per i diversi tipi di enti.

4.2.3.1 Alienazioni patrimoniali

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	39.295	24.595	45.026
1996	46.545	36.912	45.744
variazione %	18,45%	50,08%	1,59%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	1.237.721	1.078.820	1.860.075
1996	2.217.749	1.401.399	2.577.926
variazione %	79,18%	29,90%	38,59%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	20.050	20.512	26.321
1996	11.533	9.508	16.143
variazione %	-42,48%	-53,65%	-38,67%

Come è già stato precisato, le azioni di dismissione dei beni patrimoniali non sono necessariamente vincolate all'obbligo del reinvestimento, ma possono anche contribuire alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Ciò detto, il complesso dei dati fa registrare uno straordinario aumento in termini percentuali degli accertamenti per le vendite dei comuni (+79,18%), solo in minima parte compensati dalla flessione subita invece dalle comunità montane (-42,48%).

I risultati più significativi, sempre in termini di accertamenti, sono stati conseguiti dai comuni del Nord-Est (+114,09%) ed in particolare da quelli dell'Emilia Romagna (+296,6%), e del Nord-Ovest (+97,01%), in cui si distinguono gli enti della Liguria (+977,1%) (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

4.2.3.2 Riscossione di crediti

Dai conti consuntivi degli enti censiti sono stati tratti i seguenti movimenti finanziari, che riguardano i crediti vantati nei confronti dello Stato, delle regioni, degli altri enti, al netto quindi dei prelievi dai depositi bancari e dalla tesoreria provinciale.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	62.361	50.490	150.619
1996	63.483	75.923	138.255
variazione %	1,80%	50,37%	-8,21%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	1.489.892	1.178.883	3.846.252
1996	1.652.400	2.192.550	3.133.654
variazione %	10,91%	85,99%	-18,53%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	10.538	10.926	18.285
1996	39.333	40.024	12.065
variazione %	273,25%	266,32%	-34,02%

A differenza del 1995 (-23,05%) questa categoria di introiti manifesta nel 1996 un incremento medio negli accertamenti del 12,31%, dovuto in particolar modo ai comuni che da soli detengono il 90% circa delle disponibilità complessive. Aumentano anche, considerevolmente, le riscossioni (+85,9% per i comuni e + 50,37% per le province), il

che consente un discreto recupero nello smaltimento dei residui attivi (-18,53% per i comuni).

4.2.3.3 Trasferimenti di capitali

I trasferimenti di capitali cui si riferiscono i dati finanziari sottoindicati sono quelli iscritti nella categoria 2 del Titolo IV. Non vi sono ricompresi dunque i contributi dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali (Cap. 7232 dello stato di previsione Ministero dell'Interno) che insistono nella parte corrente dell'entrata.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	889.883	646.311	1.846.427
1996	899.533	575.972	2.124.845
variazione %	1,08%	-10,88%	15,08%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	7.455.028	6.129.504	13.247.300
1996	7.478.115	5.418.685	14.592.961
variazione %	0,31%	-11,60%	10,16%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	762.663	737.754	1.960.715
1996	910.524	731.764	2.060.116
variazione %	19,39%	-0,81%	5,07%

Come può rilevarsi, gli accertamenti sui trasferimenti di capitali, che pure continuano ad essere le fonti principali di sostegno delle spese per investimenti (43,37%), hanno registrato nel 1996 un incremento medio contenuto nell'1,98% (+33,72% nel 1995). I comuni, in particolare, hanno registrato una variazione positiva solo dello 0,31%.

In notevole flessione, per tutte le categorie di enti, sono anche le riscossioni, il che si ripercuote negativamente sulla giacenza dei residui attivi, che aumentano in principal modo per le province (+15,08%) e per i comuni (+10,16%). Permane, dunque, soprattutto per questa fonte di entrate, la sussistenza di una grande massa di crediti in attesa di realizzazione (vedi successivo paragrafo **4.3.4**).

4.2.3.4 Accensione di prestiti

I movimenti finanziari relativi alle operazioni di raccolta del credito, pubblico e privato, nel biennio 1995-1996 vengono riassunti nei seguenti prospetti.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	905.815	704.471	3.311.557
1996	1.145.485	957.789	3.372.841
variazione %	26,46%	35,96%	1,85%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	6.030.012	3.913.354	16.295.168
1996	6.883.929	5.777.899	16.950.526
variazione %	14,16%	47,65%	4,02%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	127.268	33.073	196.076
1996	68.573	59.719	203.386
variazione %	-46,12%	80,57%	3,73%

La tendenza favorevole che aveva caratterizzato già dal 1994 (+4,77%) questo sistema di approvvigionamento dei capitali, e che si era rafforzata nel 1995 (+9,92%), trova conferma anche nell'esercizio 1996, in cui si registra la crescita media degli accertamenti del 14,63%, equivalente ad un aumento di 1.034,8 miliardi.

La crescita percentuale più sensibile viene dimostrata dalle province (+26,66%), ma il dato più significativo in valori obiettivi è senza dubbio l'incremento di 854 miliardi registrato dai comuni (+14,16%), in quanto questi incidono pesantemente sul totale degli importi.

I comuni più vivaci nel reperimento di capitali finanziari attraverso l'intermediazione creditizia sono quelli appartenenti alle Isole (+88,67%) ed all'area Nord-Orientale del Paese, (+32,68%) in cui si distinguono in particolare i comuni del Veneto (+134%) (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

Anche i flussi finanziari di cassa mostrano un notevole miglioramento, per tutti e tre i tipi di enti.

Essendo l'introito effettivo dei prestiti condizionato all'avanzamento delle opere finanziate, ciò è sintomo di una accelerazione nella stessa realizzazione dei programmi in corso.

4.3 Spesa

4.3.1 Quadro generale

Va innanzi tutto premesso che per una realistica rappresentazione della gestione degli investimenti, questa Sezione prende in esame inizialmente i movimenti finanziari - tratti dagli allegati ai conti consuntivi - relativi alle prime quattro categorie economiche del Titolo II (spese in conto capitale) che si ritengono rappresentative della effettiva attività d'intervento delle pubbliche amministrazioni locali nel campo delle infrastrutture.

Trattasi delle categorie "beni ed opere immobiliari a carico diretto" (1ª) e "beni mobili, macchine, attrezzature a carico diretto" (2ª), che configurano gli investimenti gestiti e realizzati direttamente dall'Ente; mentre "i trasferimenti di capitali" (3ª) e le "partecipazioni azionarie e conferimenti" (4ª) realizzano la attribuzione della provvista finanziaria, o parte di essa, per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere da parte di altri soggetti.

Dai dati rilevati per gli enti censiti (97 province, 1248 comuni, 205 comunità montane) emergono le seguenti risultanze finanziarie:

Titolo II Categorie 1ª, 2ª, 3ª, 4ª

enti	1995		1996			
cat.economic 1ª,2ª,3ª,4ª	impegni c/compet.	pagamenti totali	impegni c/compet.	Variaz.% 1995-1996	pagamenti totali	Variaz.% 1995-1996
province	2.386.669	1.577.645	3.398.260	42,39%	1.816.523	15,14%
comuni	13.454.988	8.889.515	19.239.421	42,99%	10.452.734	17,58%
com. montane	906.086	751.265	1.047.136	15,57%	764.208	1,72%
totale	16.747.743	11.218.425	23.684.817	41,42%	13.033.465	16,18%

Ancor più che sul fronte dell'entrata (+12,54%), l'avvio di spese per nuove iniziative di investimenti, cui corrispondono gli impegni in conto competenza, registrano nel 1996 un autentico balzo in avanti; crescono infatti di quasi 7.000 miliardi, portandosi a 23.684 mld. dai 16.747,7 del 1995, con un incremento pari al 41,42%.

Il rilancio dei programmi d'investimento gestiti dagli enti locali, iniziati nel 1994 (+13,75%), in contrasto con gli andamenti recessivi dei primi anni '90, può ormai considerarsi tendenziale, visti i positivi risultati conseguiti nel 1995 (+10,49%) e nel 1996 ora in esame (+41,42%).

A differenza che nel 1994, l'aumento è comune a tutte e tre le categorie di enti locali osservati, ma in particolare riguarda i comuni (+42,99%) e le province (42,39%).

Come può rilevarsi, anche i pagamenti, che corrispondono all'effettiva realizzazione degli interventi, realizzano il consistente aumento di 1.815 miliardi circa, equivalente al 16,18% (+5,52% nel 1995), che interessa in principal modo i comuni (+17,58%).

Considerata l'importanza che rivestono i flussi finanziari di cassa, che si traducono in pagamenti alle imprese, per gli effetti immediati che ricadono dalla esecuzione delle opere sull'occupazione, sull'aumento dei redditi, sulla dotazione di infrastrutture, anche per il 1996 sono stati posti a raffronto il volume delle iniziative di investimenti in atto, quelle nuove e quelle provenienti dai precedenti esercizi (impegni in conto competenza ed impegni in conto residui) con l'importo totale dei pagamenti. Ciò consente di verificare la capacità di spesa degli enti, in altri termini quanta parte degli interventi strutturali programmati ed avviati, anche in anni passati, viene portata ad effettiva realizzazione nell'esercizio di riferimento.

Il volume complessivo degli investimenti in corso (impegni totali), che è un aggregato contabile assimilabile alla "massa spendibile", risulta dalle seguenti rilevazioni, che riguardano l'intero Titolo II (spese in conto capitale) depurato del movimento di fondi (versamenti in depositi bancari ed in tesoreria statale).

ENTI Totale Titolo II Senza movimento fondi	impegni c./ competenza		impegni c./residui		impegni totali	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
province	2.430.837	3.447.637	7.249.592	7.754.647	9.680.429	11.202.284
comuni	15.363.476	21.631.006	40.782.381	44.021.335	56.145.857	65.652.341
com. montane	992.493	1.164.135	2.890.136	2.929.697	3.882.629	4.093.832
totale	18.786.806	26.242.778	50.922.109	54.705.679	69.708.915	80.948.457

Gli impegni totali, ovverosia la quantità di risorse potenzialmente spendibili, raffrontati ai pagamenti totali danno le seguenti risultanze.

ENTE	1995			1996		
Totale Titolo II senza movimento fondi	impegni c/compet + impegni c/residui	pagamenti totali	3/2 %	impegni c./compet. imp. c./residui	pagamenti totali	6/5 %
province	9.680.429	1.643.460	16,98%	11.202.284	1.874.596	16,73%
comuni	56.145.857	10.308.367	18,36%	65.652.341	12.405.716	18,90%
com. montane	3.882.629	829.711	21,37%	4.093.832	839.946	20.52%
totale	69.708.915	12.781.538	18,34%	80.948.457	15.120.258	18,68%

Come può rilevarsi, il rapporto tra impegni totali e pagamenti totali, ovverosia tra i programmi avviati e quelli effettivamente realizzati, anche se per stadi, dà un indice di realizzazione nel 1996 come per gli anni precedenti, ancora molto basso. In media soltanto il 18,68% delle spese o degli acquisti programmati dalle amministrazioni e già finanziati - l'assunzione dell'impegno presuppone che il finanziamento sia già stato ottenuto - viene portato a compimento nell'anno.

In valori obiettivi il divario tra impegni e pagamenti raggiunge per il 1996 l'importo di 65.828 miliardi circa, ancora più grande che nel 1995 (56.822 miliardi) in quanto al notevolissimo aumento degli impegni in conto competenza (più di 7.000 mld.) non è corrisposta una velocizzazione dei movimenti di cassa (circa 2338 mld) di altrettanta consistenza.

Ciò è l'effetto, come è stato più volte sottolineato nei precedenti referti, della perdurante lentezza con cui i programmi d'investimento, soprattutto i progetti delle opere pubbliche, vengono portati a compimento.

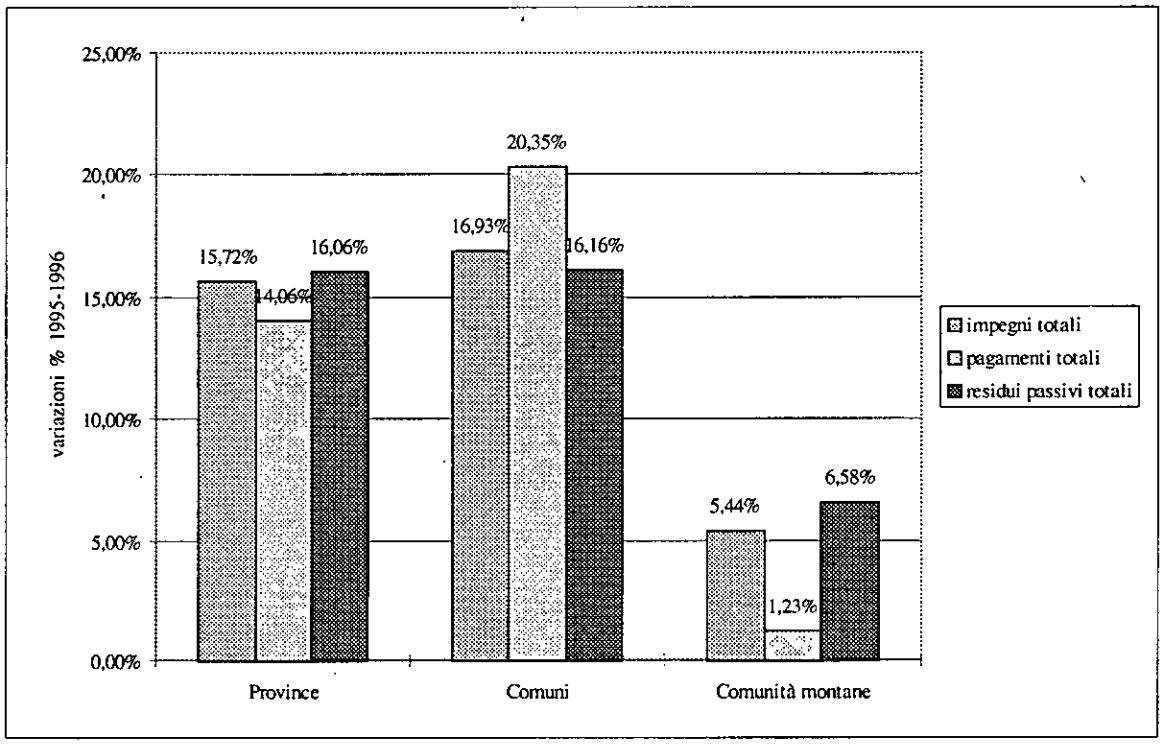
L'insufficiente capacità di spesa, data appunto dal rapporto pagamenti/impegni, è a sua volta una delle concause che determinano la formazione di un'ingente massa di residui passivi, fenomeno ormai quasi patologicamente connaturato alla parte straordinaria dei bilanci.

Dai conti consuntivi del 1995 e del 1996 emergono le seguenti risultanze finanziarie

ENTI	31.12.1995	31.12.1996	Variazione %
Totale Titolo II senza movimento fondi	residui passivi totali	residui passivi totali	1995 - 1996
province	8.036.968	9.327.688	16,06%
comuni	45.837.490	53.246.624	16,16%
com. montane	3.052.918	3.253.886	6,58%
TOTALE	56.927.376	65.828.198	15,64%

Per effetto dello straordinario aumento degli impegni in conto competenze sopra segnalato, la consistenza dei residui passivi da riportare alla fine del 1996 è aumentata rispetto all'anno precedente di 8.900 mld., pari al 15,64%. In particolare i comuni, che incidono fortemente sul dato complessivo, vedono cresciuto l'importo dei residui passivi di ben 7.409,1 mld.

Nel grafico che segue vengono rappresentate le variazioni percentuali che nel biennio 1994-1995 hanno subito gli impegni totali (in conto competenza e residui), i pagamenti totali ed i residui da riportare al termine dell'esercizio.



4.3.2 Distribuzione territoriale degli investimenti

Nella tavola che segue vengono rappresentati i movimenti finanziari relativi ai nuovi interventi attivati (impegni sulla competenza) ed a quelli effettivamente realizzati

nel biennio (pagamenti in conto competenza e residui) in base alla distribuzione degli enti osservati nelle cinque grandi ripartizioni territoriali del Paese.

La rilevazione viene effettuata per le prime quattro categorie economiche del Titolo II che, come già detto, si considerano realmente indicative degli investimenti gestiti dalle amministrazioni locali

AREA GEOGRAFICA	1995		1996			
Categorie economiche 1ª, 2ª, 3ª, 4ª	impegni c./compet.	pagamenti totali	impegni c./compet.	variazione % 1995-1996	pagamenti totali	variazione % 1995-1996
nord-ovest	4.420.816	2.816.060	5.817.884	31,60%	3.325.070	18,08%
nord-est	3.765.004	2.607.490	5.401.015	43,45%	3.134.662	20,22%
centro	3.029.316	2.324.922	5.132.425	69,43%	2.714.986	16,78%
sud	3.698.610	2.192.968	4.593.676	24,20%	2.308.749	5,28%
isole	1.833.991	1.276.978	2.739.814	49,39%	1.549.992	21,38%
totale nazionale	16.747.737	11.218.418	23.684.814	41,42%	13.033.459	16,18%

Come risulta dai dati esposti, la tendenza espansiva delle nuove iniziative per la prima volta nel 1996 concerne tutte le aree del territorio, anche se in misure che si scostano notevolmente dalla media nazionale che è del 41,42%. L'aumento percentuale massimo, si registra, nell'ordine, negli enti dell'Italia centrale (69,43%) delle Isole (49,39%) e del Nord-Est (43,45%). Notevolmente inferiore invece è il tasso d'incremento percentuale che si riscontra nelle regioni meridionali (24,20%), anche se non diminuiti rispetto all'anno precedente (20%).

Anche i pagamenti, a differenza che nel passato, sono in una fase di crescita, pur se contenuta, in tutto il territorio nazionale.

La rappresentazione degli investimenti intrapresi nel Centro-Nord, da un lato, e nel Sud e nelle Isole, dall'altro, mostra infine che il volume degli affari avviati nel Mezzogiorno non è proporzionale alla consistenza della relativa popolazione, che è il 37% di quella nazionale. In ogni caso il peso degli investimenti nel Mezzogiorno è calato dal 33,03% del 1995 al 30,96%.

impegni c./competenza				
	1995		1996	
centro-nord	11.215.136	66,97	16.351.324	69,04
mezzogiorno	5.532.601	33,03	7.333.490	30,96
totale nazionale	16.747.737	100,00	23.684.814	100,00

4.3.3 Analisi per categorie economiche

Nei prospetti che seguono le spese per investimenti sostenute dai tre tipi di enti vengono scorporate in base alla finalità economica cui sono preordinate. I dati si riferiscono alle prime quattro categorie economiche del Titolo II e vengono tratti dagli allegati al conto consuntivo, poiché in quest'ultimo la classificazione delle spese è solo funzionale.

PROVINCE

TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1ª,2ª,3ª,4ª	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	1.937.884	81,20	1.212.598	76,86	2.844.807	83,71	1.436.228	79,06
beni mobili	60.791	2,55	54.361	3,45	124.105	3,65	50.203	2,76
trasferim. capitali	362.033	15,17	274.877	17,42	349.469	10,28	263.882	14,53
partecipazioni azionarie	25.960	1,09	35.807	2,27	79.877	2,35	66.209	3,64
TOTALE	2.386.668	100,00	1.577.643	100,00	3.398.258	100,00	1.816.522	100,00

COMUNI

TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1ª,2ª,3ª,4ª	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	11.862.047	88,16	7.957.474	89,52	16.399.850	85,24	9.118.436	87,23
beni mobili	493.968	3,67	379.085	4,26	922.259	4,79	484.285	4,63
trasferim. capitali	783.743	5,82	369.633	4,16	835.121	4,34	507.287	4,85
partecipazioni azionarie	315.229	2,34	183.321	2,06	1.082.190	5,62	342.724	3,28
TOTALE	13.454.987	100,00	8.889.513	100,00	19.239.420	100,00	10.452.732	100,00

COMUNITA' MONTANE

TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1ª,2ª,3ª,4ª	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	475.414	52,47	417.547	55,58	512.072	48,90	358.978	46,97
beni mobili	89.633	9,89	42.326	5,63	121.865	11,64	45.235	5,92
trasferim. capitali	336.757	37,17	282.957	37,66	395.253	37,75	341.161	44,64
partecipazioni azionarie	4.280	0,47	8.433	1,12	17.945	1,71	18.832	2,46
TOTALE	906.084	100,00	751.263	100,00	1.047.135	100,00	764.206	100,00

Come può rilevarsi dai dati, la tipologia di investimenti cui gli enti principalmente destinano le risorse finanziarie disponibili è costituita dagli acquisti ed interventi su beni immobili gestiti in via diretta (1ª categoria). Per i comuni, nel rapporto di composizione, "i beni e le opere immobiliari" costituiscono nel 1996 l'85,24% degli impegni e l'87,23 dei pagamenti. Altrettanto rilevante è l'incidenza delle opere pubbliche per le province, sia per quanto riguarda gli impegni di competenza (83,71%) che i movimenti di cassa (79,06%).

Un peso marginale rivestono invece nel rapporto di composizione gli acquisti per le dotazioni dei beni mobili, come pure le forme di investimento indiretto, che si realizzano con il trasferimento della provvista finanziaria per la gestione dei progetti da parte di soggetti terzi.

Gli impegni per opere immobiliari dei comuni, che influenzano in modo decisivo non solo la categoria ma l'intera gestione della spesa per investimenti, sono cresciuti nel 1996 di quasi 4.537 miliardi, che sono pari al 38,25%.
Gli enti che hanno dimostrato la più spiccata propensione ad intraprendere nuovi programmi immobiliari sono quelli della Liguria (in particolare Genova + 126,5%) del Lazio (Roma + 145,65%, Latina + 157%) del Friuli-Venezia Giulia (Udine + 530%) della Basilicata (Potenza +243,5%) (vedi Prospetto nel volume degli allegati).

4.3.4. Il saldo della gestione negli investimenti

Il saldo di competenza

Sulla base dei dati finanziari fin qui elaborati, il saldo della gestione di competenza nel biennio considerato, consistente nel risultato differenziale tra accertamenti ed impegni in conto competenza, risulta dai seguenti prospetti

1995

ENTI	accertamento c./compet.	impegni c./compet.	differenza (2-3)
province	1.897.356	2.386.669	-489.313
comuni	16.212.654	13.454.988	2.757.566
com. montane	920.521	906.086	14.435
totale	19.030.531	16.747.743	2.282.788

1996

ENTI	accertamento c./compet.	impegni c./compet.	differenza (2-3)
province	2.155.049	3.398.260	-1.243.211
comuni	18.232.195	19.239.421	-1.007.226
com. montane	1.029.964	1.047.136	-17.172
totale	21.417.208	23.684.817	-2.267.609

Nel 1996, in contrasto con un assetto tra poste attive e passive ormai consolidatosi nei passati esercizi, la provvista finanziaria specificamente dedicata ai nuovi investimenti (accertamenti in conto competenza sulle categorie 1ª, 2ª, 3ª del Titolo IV e 2ª del Titolo V) è stata inferiore, e di ben 2.267,6 miliardi, agli interventi effettivamente avviati (impegni in conto competenza sulle prime quattro categorie del Titolo II).

Il che dimostra che al di là dei canali di finanziamento tradizionalmente utilizzati per le spese infrastrutturali (i principali sono i trasferimenti di capitali dallo Stato e da altri enti ed i prestiti) le amministrazioni hanno trovato anche nei propri mezzi di bilancio parte delle risorse economiche per sostenere la straordinaria espansione verificatasi nel 1996 delle nuove iniziative. In questo senso potrebbero avere agito anche i primi capitali liberati dalle operazioni di rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti di cui all'art. 5, comma 6, della legge 27.10.1995 n. 444.

Il saldo di cassa

Nei prospetti che seguono viene rappresentato il risultato differenziale dei movimenti di cassa avvenuti nel biennio in considerazione

1995

ENTI	Riscossioni totali	Pagamenti totali	differenza (2-3)
province	1.425.868	1.577.645	-151.777
comuni	12.300.563	8.889.515	3.411.048
com. montane	802.268	751.265	51.003
totale	14.528.699	11.218.425	3.310.274

1996

ENTI	Riscossioni totali	Pagamenti totali	differenza (2-3)
province	1.646.598	1.816.523	-169.925
comuni	14.790.535	10.452.734	4.337.801
com. montane	841.016	764.208	76.808
totale	17.278.149	13.033.465	4.244.684

Anche nel 1996, come nei precedenti esercizi, il saldo della gestione di cassa è in notevole attivo (4.246,6 miliardi). L'eccesso di liquidità può derivare oltre che da una maggiore capacità di realizzazione delle entrate per investimenti piuttosto che delle spese, anche dalla circostanza che alcune forme di finanziamento (alienazioni patrimoniali, proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione) possono precedere non solo l'esecuzione dell'investimento, ma addirittura la sua deliberazione. Non altrettanto può dirsi dei mutui, le cui riscossioni sono strettamente collegate agli stati di avanzamento dei lavori e quindi ai pagamenti.

In considerazione del ricorrente fenomeno delle giacenze di cassa, è stato comunque concesso agli enti di utilizzare per spese correnti, sempre in termini di cassa, le entrate a specifica destinazione (art. 38 D.lgs. 77 del 1995).

È inoltre da sottolineare che proprio per diminuire le disponibilità di tesoreria detenute dagli enti esterni allo Stato, con la manovra di finanza pubblica per il 1997 sono state fortemente ridotte le autorizzazioni di cassa e sono stati imposti limiti alla erogazione degli accrediti sulle stesse. Gli effetti di tali disposizioni, che saranno operativi dal 1997, dovrebbero comunque incidere più sui trasferimenti correnti che non su quelli in conto capitale.

Il saldo dei residui

Dai dati contabili degli enti censiti relativi ai residui, attivi e passivi, da riportare al termine dell'esercizio emergono le seguenti risultanze.

1995

ENTI	Residui attivi da riportare	Residui passivi da riportare	differenza (2-3)
province	5.353.629	8.036.968	-2.683.339
comuni	35.248.796	45.837.490	-10.588.694
com. montane	2.201.400	3.052.918	-851.518
totale	42.803.825	56.927.376	-14.123.551

1996

ENTI	Residui attivi da riportare	Residui passivi da riportare	differenza (2-3)
province	5.681.687	9.327.688	-3.646.001
comuni	37.255.068	53.246.624	-15.991.556
com. montane	2.291.712	3.253.886	-962.174
totale	45.228.467	65.828.198	-20.599.731

Dai dati esposti si rileva che le operazioni di ricognizione generale della situazione dei residui che gli enti hanno dovuto compiere a norma dell'art. 70,comma 3, del D.P.R. n. 77 del 1995, al fine di verificare le ragioni del mantenimento nel conto del bilancio, in tutto o in parte, dei residui stessi - la prima applicazione della norma avrebbe dovuto effettuarsi entro il 30.4.1996 ex art. 8 del d.L. 17.10.1996 n. 444 convertito nella legge 30.12.1995 n. 539 - non hanno sortito gli effetti sperati di eliminazione dei residui stessi.

Al contrario, i residui attivi in conto capitale da riportare al termine del 1996 sono aumentati rispetto al precedente esercizio di 2.424,6 miliardi, cioè del 5,66%.

Il maggior accumulo di crediti in attesa di riscossione, almeno per quanto riguarda i comuni, si è verificato per i proventi derivanti da prestiti (45,4%) e per i trasferimenti di capitale (39,7%).

Varie possono essere le ragioni che spiegano importi di tale entità, non ultima la tendenza delle amministrazioni manifestatasi soprattutto nel passato, - la consistenza dei residui attivi influenza positivamente i risultati finali di amministrazione - ad iscrivere in bilancio accertamenti sovradimensionati rispetto agli effettivi impieghi, ovvero non sorretti da valido titolo giuridico.

Dal punto di vista poi strettamente contabile, va ricordato che la riscossione delle entrate da prestiti, il cui accertamento è contestuale, ed esattamente corrispondente alla concessione del mutuo, è invece temporalmente collegata alla progressione delle opere finanziate e quindi essa stessa condizionata dalla complessità e lentezza dei procedimenti di esecuzione degli investimenti. I residui passivi che altro non sono se non investimenti programmati o avviati in esercizi precedenti ed ancora in corso di esecuzione, sono a loro volta cresciuti di 8.900 miliardi, pari al 15,6%, raggiungendo il tetto di 65.828,1 miliardi.

Tra le cause principali che hanno condotto negli anni alla formazione nella parte

straordinaria del bilancio di uno stock così ingente di residui passivi, basta ricordare che secondo la normativa precedentemente in vigore (art. 19, 21 D.P.R. n. 421 del 1979) le spese in conto capitale finanziate con mutui a specifica destinazione o con entrate a destinazione vincolata si consideravano impegnate contestualmente e per l'ammontare degli stessi mutui concessi o delle entrate accertate e che dunque soltanto negli esercizi successivi si sarebbe proceduto ai pagamenti, a seguito dell'insorgenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate. L'attuale disciplina legislativa (art. 27 e 34 del D.lgs. n. 77 del 1995) non è sostanzialmente diversa, ha anzi esteso i casi di impegno complessivo automatico a quasi tutti gli stanziamenti in conto capitale.

La formazione di una massa enorme di residui passivi si può inoltre addebitare all'insufficiente capacità di spesa degli enti, anche per la complessità dei procedimenti di esecuzione delle opere pubbliche, nonché alla inapplicabilità ai residui passivi in conto capitale dell'istituto della perenzione, attualmente abolito anche per la parte corrente.
Se questi sono tra i fattori endemici della espansione dei residui passivi, una ulteriore loro lievitazione si è verificata poi nel 1996, per lo straordinario aumento degli impegni in conto competenza (+41,42%) cui non è corrisposta una crescita dei movimenti di cassa di altrettanto rilievo (+16,18%).

In conclusione, nel 1996 si è notevolmente accentuata l'anomalia, che si riscontra da molti esercizi a questa parte, della formazione nella parte del bilancio concernente gli investimenti di una massa enorme di crediti in attesa di riscossione e di investimenti avviati ed in corso di esecuzione, con una forte prevalenza dei residui passivi su quelli attivi, la cui divaricazione tende progressivamente ad aumentare.

Tutto ciò prima ancora di verificare quali effetti si produrranno sulla gestione di cassa degli enti territoriali a seguito delle restrizioni sulle autorizzazioni ai trasferimenti, adottate alla fine del 1996 con la manovra di finanza pubblica.

4.4 Indicatori finanziari della spesa

Proseguendo nella impostazione metodologica delle pregresse relazioni, ai dati concernenti l'entrata e la spesa in conto capitale sono stati applicati alcuni indicatori di bilancio, che forniscono un utile supporto alla comprensione dei fenomeni qui commentati.

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).

Dall'applicazione degli indicatori qui selezionati emergono risultati tutto sommato stabilizzati nel biennio in considerazione

a) Spesa d'investimento pro-capite nei comuni

L'applicazione di detto indicatore, che pone in evidenza il rapporto tra gli impegni assunti dai comuni nell'esercizio di competenza ed il numero degli abitanti, fornisce la conferma del rimarchevole aumento che contraddistingue la spesa per investimenti nel 1996, e dell'andamento positivo nel biennio.

A livello nazionale la spesa pro-capite si attesta all'importo di 731.801, rispetto alle 525.061 del 1995, con un aumento quindi del 39,37%. Nel 1995 era aumentata dell'8,3%.

Il miglioramento riguarda tutte le classi demografiche, ma in particolar modo la 10ª (132,4%) e la 11ª (40,6%). I comuni più piccoli sono dunque meno intensamente

interessati alla crescita (vedi prospetto nel volume degli allegati).

La distribuzione territoriale dei dati a conferma delle valutazioni di cui al paragrafo 4.3.2., indica che l'aumento più sensibile della spesa capitaria si è verificato nei comuni del Centro (48,69%), in particolare nel Lazio (72,37%), del Nord-Est (47,23%), soprattutto nell'Emilia-Romagna (54,11%) e delle Isole (45,86%), soprattutto in Sardegna (70,81%).

In quasi tutte le regioni settentrionali la media della spesa pro-capite si colloca al di sopra o è molto vicina a quella nazionale. Non altrettanto può dirsi di comuni appartenenti alle aree del Centro e del Mezzogiorno, ad eccezione del Lazio (1.718.984) (vedi prospetto nel volume degli allegati).

b) Tasso di smaltimento dei residui passivi delle spese d'investimento nei comuni

Detto indicatore rivela la capacità di smaltimento dei residui passivi delle spese in conto capitale ed è costituito dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e gli impegni correlativi nei due esercizi presi in esame.

Il valore espresso a livello nazionale è del 19,53% nel 1995 e solo del 21,44% nel 1996. La velocità di smaltimento degli accantonamenti delle spese in conto capitale, come per i precedenti esercizi, è dunque ancora molto bassa il che dà ragione dell'enorme accumulo di residui passivi da residui, ai quali vanno aggiunti quelli formatisi sulla competenza.

Il tasso di smaltimento è cresciuto nel 1996 in tutte le classi demografiche. In generale è più elevato nei comuni delle classi inferiori. Come per i precedenti esercizi, il valore meno elevato è detenuto da quelli della 11ª classe, e ciò indica le difficoltà gestionali che incontrano gli enti di grandi dimensioni.

Quanto alla distribuzione per territorio, l'indice di smaltimento più elevato viene raggiunto dai comuni dell'Emilia-Romagna (35,87%), del Friuli (33,13%) e delle Marche (31,46%). In generale è più alto nei comuni del Nord, mentre quelli del Sud e delle Isole si collocano al di sotto della media nazionale (vedi prospetto nel volume degli allegati).

c) Tasso di smaltimento dei residui attivi relativi all'accensione di prestiti nei comuni.

Detto indicatore dimostra la capacità degli enti di riscuotere effettivamente i proventi derivanti da accensione di prestiti, ed è stato scelto perché proprio in questo settore delle entrate si realizza il maggior accumulo di residui attivi.

Esso è costituito dal rapporto tra le riscossioni in conto residui ed i relativi accertamenti sulla categoria 2ª del Titolo V dell'entrata.

L'indice medio nazionale passa dal 22,42 del 1995 al 31,29% del 1996, registrando un miglioramento che non è comunque tale da ridurre sensibilmente la massa dei crediti che i comuni devono ancora riscuotere per accensione di prestiti e che ammontano a 16.950 miliardi.

Il livello più elevato si registra nei comuni della 11ª classe (48,91%), mentre quello più basso nella 9ª (17,26%).

Nel territorio nazionale, la maggior capacità di realizzazione dell'entrata viene dimostrata dai comuni appartenenti alla Liguria (46,74%), al Friuli Venezia Giulia (37,54%) ed all'Emilia Romagna (37,52%).

4.5 La provvista finanziaria nel biennio 1996-97: analisi speciale

Si è già osservato nei precedenti paragrafi, come nel referto concernente il pregresso esercizio 1995, che l'attuale fase degli anni '90, in particolare a partire dal riordino del sistema della finanza locale di cui al D.P.R. n. 504 del 1992, è contrassegnata dalla progressiva limitazione della partecipazione diretta dello Stato al sostegno degli investimenti locali, nella mera logica centralistica del trasferimento di risorse "a pioggia" ed in assenza di una programmazione concertata ai diversi livelli di governo.

Ciò premesso, ed a fronte inoltre delle profonde trasformazioni in atto dell'assetto giuridico-istituzionale del nostro Paese, le politiche territoriali di sviluppo sono più che mai fondate sulla ottimale utilizzazione delle opportunità finanziarie messe "a concorso" (Fondi strutturali comunitari, con la quota addizionale di cofinanziamento nazionale, interventi da legislazione di settore, sostegni per le aree depresse), nonché sulla autonoma capacità degli enti locali di farvi fronte con entrate proprie, aggiuntive rispetto alla leva fiscale.

In questa linea evolutiva sono stati introdotti gli strumenti di programmazione e gestione negoziata delle azioni di sviluppo socio-economico, quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto d'area, il contratto di programma.

Nuove metodologie giuridiche ed operative, diffusamente descritte nel precedente referto, sono state inoltre predisposte per dotare le comunità locali di sistemi alternativi di reperimento dei capitali necessari, soprattutto presso gli investitori privati.

Basta qui ricordare l'emissione di prestiti obbligazionari, le tecniche di project-financing, i fondi immobiliari chiusi, la costituzione di società di capitali a compartecipazione mista pubblico-privata, il finanziamento preventivo dei progetti (Fondo per la progettualità).

Trattasi di strumenti aventi diversa natura e rilevanza, che non sono sicuramente preordinati a sostituire i canali tradizionali di approvvigionamento di risorse in conto capitale (trasferimenti e prestiti), ma che possono comunque fornire risorse aggiuntive, di supporto al nuovo ruolo che gli enti locali stanno assumendo di principali promotori delle politiche di intervento su scala locale.

Per effettuare una verifica sui sistemi di finanziamento prescelti dalle amministrazioni nel biennio 1996-1997 e, in particolare, sulle eventuali prime applicazioni dei nuovi strumenti potenzialmente in dotazione, è stata avviata una indagine a campione, che ha interessato i comuni d'Italia, che sono anche capoluogo di Regione, fino alla decima classe, con esclusione dunque delle città metropolitane.

Tutti i comuni interpellati, cui è stato inviato apposito questionario, hanno risposto, tranne Bari. Il campione, seppure limitato, ha comunque una sua rappresentatività.

Dalle informazioni fornite si può trarre la prima considerazione generale che, a parte Venezia, che ha una sua specificità territoriale, per tutti i comuni interessati i sistemi di finanziamento più seguiti restano ancora nel biennio in considerazione, quelli tradizionali del ricorso al credito, con una forte prevalenza dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti rispetto a quelli del sistema bancario, e dei trasferimenti statali, soprattutto in forza della legislazione di settore, e regionali.

Alcuni enti hanno attinto anche alle proprie risorse di bilancio quali il risparmio della parte corrente (avanzo di bilancio) e l'avanzo di amministrazione (Firenze, Aosta,

Trieste, Cagliari, Reggio Calabria) ed ai proventi delle vendite patrimoniali (Bologna, Perugia, Ancona).

Solo Venezia ha proceduto alla emissione di BOC, solo Campobasso ha utilizzato il Fondo per la progettualità, istituito presso la Cassa depositi e prestiti per finanziare i progetti.

La soluzione giuridico-amministrativa prevalentemente adottata per l'esecuzione delle opere o dei servizi è la gestione diretta da parte dell'ente; il sistema di aggiudicazione dei lavori di norma seguito è la licitazione privata. Solo in un caso i lavori sono stati affidati in concessione (Trieste), o realizzati da una azienda speciale (Ancona).

Quanto infine ai principali settori di intervento, essi variano a seconda delle diverse realtà territoriali e sono comunque indicati nelle sintesi qui di seguito dedicate ai singoli comuni.

Aosta

I nuovi investimenti deliberati dal comune di Aosta nel campo delle opere immobiliari sono passati da 25 miliardi nel 1996 a 19,9 miliardi nel 1997.

Gli interventi di maggiore rilievo finanziario sono stati nel 1996 l'ampliamento del cimitero (2,5 mld) e la realizzazione di un parcheggio (1,2 mld) entrambi finanziati con quote dell'avanzo di amministrazione, nonché il potenziamento dell'acquedotto cittadino (2,1 mld) finanziato con un mutuo della Cassa depositi e prestiti.

Nel 1997 sono stati approvati i consueti lavori di manutenzione straordinaria di scuole (trasferimenti regionali) ed interventi sulla rete fognaria (mutui della Cassa depositi e prestiti).

Non particolarmente elevata è stata la spesa deliberata dall'amministrazione per le dotazioni di beni mobili (1,7 mld nel 1996 e 434 milioni nel 1997), nonché quella sul fronte degli investimenti indiretti, quali le partecipazioni azionarie (200 milioni nel 1996).

Venezia

I nuovi programmi di investimento per opere immobiliari avviati dal comune nel 1996 hanno raggiunto l'importo complessivo di 756 miliardi, di cui 376 finanziati con la legge speciale per Venezia. Nel 1997 sono scesi invece a 553,5 miliardi, di cui 406 attribuiti con la cennata legge speciale, riportando un decremento del 26,7%.

Oltre agli ordinari interventi di edilizia residenziale pubblica, di urbanizzazione primaria, di manutenzione delle scuole, di sistemazione di ponti, canali e fondamenta, di illuminazione pubblica, tra gli investimenti più significativi sotto il profilo finanziario, ma anche socio-economico, si segnalano:

1996

- acquisto Manifattura Tabacchi per Cittadella della Giustizia	96,6	mld (mutuo Cassa DD.PP.)
- ricostruzione Teatro "La Fenice"	20	mld (Assicuraz. Generali)
- ristrutturazione ex Scuola De Nicola, alloggi per anziani assistiti	2	mld (Legge regionale)
- progetto integratori	3,8	mld (L.speciale Venezia)
- bonifica di un sito compromesso per il conferimento rifiuti industriali	10	mld (Fondi U.E.)
- isola della Certosa	7,8	mld " "
- area ex Conterie Murano	5,1	mld " "

- piano per il disinquinamento della laguna (su delega della Regione Veneto)	40	mld (L.S.V. 789/94)
- meccanizzazione autobus urbani	3,4	mld (L. 305/89)
1997		
- manutenzione straordinaria teatro Malibran	1,7	mld (contributo Italgas)
- contributi a privati per acquisto prima casa	19,8	mld (L.S.V.)
- acquisto dalle Assicurazioni Generali immobile ex Pilsen-San Marco	15	mld "
- progetto integrato rii	17,5	mld "
- restauro del complesso monumentale "Le Terese"		
20 mld "		
- acquisto Teatro Toniolo	10,7	mld (BOC CREDIOP)
- acquisto fabbricato a Mestre per uso uffici	7,8	mld " "
- piano disinquinamento laguna (su delega Regione Veneto)	59,7	mld (L.S.V. 798/94)

Dalle informazioni fornite dall'amministrazione risulta che per entrambi gli anni considerati la fonte principale di finanziamento è costituita dai mutui, che ammontano a 506 mld nel 1996 e 407 mld nel 1997, a totale carico dello Stato in base alla Legge speciale per Venezia.

In quest'ultimo esercizio il comune ha altresì proceduto all'emissione di BOC per 18,6 mld, attraverso l'intermediazione del Crediop.

Notevole è inoltre la consistenza dei trasferimenti regionali, 42 mld nel 1996 e 59 nel 1997, per l'esercizio delle funzioni delegate relative al disinquinamento della laguna (L.S.V. 798/94).

Trieste

I programmi di investimento immobiliare, che costituiscono la categoria economica prevalente, hanno visto impegnati 99,5 mld nel 1996 e 53,8 mld nel 1997. La flessione dunque della spesa pubblica infrastrutturale è stata del 46,4%.

Gli interventi più rilevanti sono stati:

1996	
- ristrutturazione del teatro lirico Verdi	8 mld
- collegamento fognario con la condotta sottomarina	2 mld
- realizzazione impianto smaltimento rifiuti solidi	34,5 mld
- costruzione palazzetto polifunzionale per spettacolo sportivo	7,1 mld
- ristrutturazione scuola materna	2,2 mld
1997	
- acquisto palazzo Gopcevich per destinazione museale	11 mld
- riorganizzazione della viabilità sulle rive	3 mld
-illuminazione pubblica	2,9 mld
- PEEP	6 mld
- collettore fognario tra altopiano e rete cittadina	6 mld

Per finanziare le opere sopra dette l'ente ha fatto ricorso, per il 1996, soprattutto a mutui della Cassa DD.PP. (22,1 mld) ed all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (15,2 mld). Nel 1997, oltre ai mutui per 10,9 mld, sono stati utilizzati finanziamenti comunitari per 6 mld, trasferimenti regionali per 9,4 mld e proventi da vendite patrimoniali per 1 mld.

Bologna

I nuovi investimenti immobiliari deliberati dal comune di Bologna sono passati da 133 mld nel 1996 a 78,4 mld nel 1997. Tra gli interventi enumerati dal comune, la maggior parte dei quali riguardano la manutenzione delle scuole, il restauro conservativo di edifici storici, l'edilizia residenziale pubblica, si segnalano in particolare per il rilievo socio-economico, oltre che finanziario, le seguenti opere:

1996

- ristrutturazione centro civico Saffi da destinare a biblioteca	3	mld (mutuo Cassa DD.PP.)
- parco urbano di Piazza Maggiore	4	mld " " "
- trasformazione ex Scuola Collodi a Centro di accoglienza Comunità Maghrebina	2,5	mld " " "
- realizzazione area sosta nomadi	2,2	mld " " "
- realizzazione sistema informativo socio-sanitario	2	mld (contributo regionale)
- progettazione sistema di trasporto	3,5	mld " "
- centro di controllo traffico urbano	2,4	mld " "
- progetto di qualificazione e moderazione del traffico	2	mld " "
- realizzazione nuova piazza coperta e mediateca ex sala Borsa	16,5	mld (mutuo bancario)
- sistemazione edificio ex Manifattura Tabacchi per cineteca comunale	4	mld " "
- riqualificazione e moderazione traffico urbano	3,8	mld (mutuo Cassa DD.PP.)

Le forme di finanziamento più seguite sono state nel 1996 i trasferimenti regionali (26 mld), i mutui della Cassa DD.PP. (32 mld), le alienazioni patrimoniali (7 mld); nel 1997 i mutui bancari (25 mld) e le alienazioni (4,5 mld).

Firenze

I nuovi investimenti deliberati nel campo delle opere immobiliari sono passati da 58,8 mld nel 1996 a 333 mld nel 1997.

Nel 1996 detti importi sono stati prevalentemente destinati alla manutenzione straordinaria di strade e di edifici scolastici. Da segnalare sono i lavori suppletivi per la costruzione del depuratore di S. Colombano, per un ammontare totale di quasi 40 mld finanziati con un mutuo bancario, nonché quelli di costruzione del relativo fangodotto dell'importo di 7,6 mld, anch'essi coperti da mutuo bancario.

Nel 1997, oltre ai consueti lavori di manutenzione, estesi alle reti idriche e fognarie, sono stati avviati diversi interventi di restauro e recupero di beni del patrimonio storico artistico (mutui della Cassa DD.PP.), un impianto sportivo, il restauro funzionale del Mercato di S. Lorenzo (mutuo bancario).

Nel settore dell'acquisto di beni mobili, l'unica spesa di un certo rilievo finanziario

(1,1 mld) è stata quella effettuata nel 1996 per la dotazione di strutture informatiche, finanziata con parte dell'avanzo di amministrazione.

Quanto infine alle forme indirette di investimento, mediante partecipazione azionaria, il comune di Firenze ha sottoscritto aumenti del capitale sociale, nel 1996, della SO.GE.SE Spa (1,1 mld) e nel 1997 della "Firenze parcheggi" (3,9 mld) e della Mercafir Spa (916 milioni); i conferimenti alle società partecipate sono stati finanziati con quota dell'avanzo di amministrazione.

L'Aquila

Gli impegni per gli investimenti immobiliari varati nel 1996 sono stati di 25,6 mld, nel 1997 di 26,1 mld, con uno scarto quindi in aumento del 4%.

Anche per il comune dell'Aquila i principali settori cui si è orientata la spesa pubblica sono stati per il 1996 l'edilizia residenziale, i restauri conservativi di edifici storici, gli impianti sportivi, in particolare la struttura polisportiva e ricreativa di Paganica per cui sono stati impegnati 9 mld.

Nel 1997 ben 8 mld sono stati destinati agli espropri.

Per la provvista delle risorse finanziarie l'Ente ha attinto in principal modo ai trasferimenti regionali (7,5 mld), ai mutui della Cassa DD.PP. (6,9 mld), ai mutui bancari (3,9 mld).

Perugia

I programmi avviati per le opere pubbliche ammontano a 83,8 mld nel 1996 ed a 76,4 mld nel 1997.

Tra le opere che l'ente ha segnalato come più significative ci sono:

- ampliamento cimitero	1,7	mld (vendite patrimoniali)
- impianti di riciclaggio rifiuti solidi urbani ed adeguamento tecnologico	9	mld (finanziamento regionale e mutuo bancario)

I capitali sono stati reperiti principalmente nei mutui bancari (7,7 mld nel 1997), nei trasferimenti regionali (6,4 mld nel 1996), nelle alienazioni patrimoniali (1,7 mld nel 1996).

Ancona

Il comune di Ancona ha approvato programmi di investimenti immobiliari per 65,4 mld nel 1996, e per 62,3 mld nel 1997.

Le opere di maggior rilievo sono state:

- completamento teatro delle Muse	3,5	mld
- completamento reti tecnologiche	8	mld
- piani di ricostruzione	6	mld
- ristrutturazione centro storico	30	mld

I canali di finanziamento più praticati sono stati i Fondi comunitari (17,8 mld) e le alienazioni patrimoniali (14,6 mld) nel 1996; i trasferimenti dallo Stato (30 mld) ed i mutui bancari (11,6 mld) nel 1997.

Campobasso

Gli impegni per nuove iniziative nel campo immobiliare sono passati da 12,9 mld nel 1996 a 32,8 mld nel 1997, facendo registrare il considerevole aumento del 154%.

Gli interventi di maggiore rilievo sono stati quelli dei piani di recupero urbano di vari quartieri, per un importo totale di 3,8 mld e soprattutto quelli del piano straordinario delle acque, dell'ammontare di 24 mld, finanziati con trasferimenti statali.

Unico caso tra gli Enti osservati, il comune di Campobasso ha attinto al Fondo per la Progettualità istituito presso la Cassa DD.PP:, ottenendo 2 miliardi per il finanziamento dei progetti.

Potenza

Gli impegni sulla competenza per beni ed opere immobiliari sono stati di 15,5 mld nel 1996 e di 29,2 mld nel 1997.

Le spese più consistenti si sono effettuate per:

- espropri	5,4	mld (mutui Cassa DD.PP.)
- completamento scale mobili	3	mld (Fondi U.E. POP)
- riqualificazione Bucaletto	10	mld (contributo Regionale)
- linea preselezione rifiuti	3,7	mld " "

Il comune di Potenza è stato principalmente finanziato dalla Regione Basilicata (4,7 mld nel 1996 e 15,4 nel 1997) dallo Stato (6 mld nel 1997), nonché attraverso gli oneri per le concessioni edilizie (4,5 mld nel 1996 e 4 mld nel 1997).

Cagliari

Per nuovi investimenti nel campo immobiliare il comune di Cagliari ha utilizzato 187,2 mld nel 1996 e 192,8 mld nel 1997.

Tra le opere più importanti quelle di urbanizzazione primaria (5,5 mld nel 1996 e 4,7 nel 1997), i progetti finalizzati all'occupazione per la sistemazione delle aree verdi (3,3 mld sia nel 1996 che nel 1997), il rifacimento stradale (7 mld nel 1996).

Le fonti di finanziamento più praticate sono state i trasferimenti regionali, i finanziamenti comunitari, l'avanzo di amministrazione.

Reggio Calabria

Gli impegni per opere immobiliari del comune di Reggio Calabria hanno riportato un sensibile aumento nel biennio considerato; sono infatti passati da 36,9 a 63 mld.

Tra i programmi più rilevanti l'ente ha segnalato il risanamento del territorio (20 mld nel 1996 e 30 mld nel 1997), la bonifica della discarica (2,5 mld nel 1996), la ristrutturazione dello stadio (18 mld nel 1997).

Per realizzare i propri programmi l'ente ha soprattutto fatto ricorso ai mutui della Cassa DD.PP. (19,7 mld), all'avanzo di amministrazione (21,4 mld nel 1996 e 14 mld nel 1997), alle entrate correnti destinate agli investimenti.

5 Risultati finali della gestione

I risultati finali presentano, nel 1996, in aumento il numero degli enti con avanzo di amministrazione disponibile - saldo tra fondo di cassa più residui attivi meno residui passivi e residui passivi perenti (passati da 1.611 a 1.626) - ma in diminuzione l'importo globale dell'avanzo, con inversione di tendenza rispetto ai costanti miglioramenti degli esercizi precedenti e di quello molto forte del biennio 1994-1995. La diminuzione degli importi globali dell'avanzo si è verificata nelle tre categorie di enti, ma è più significativa nelle province (-27,3%) e nei comuni (-19,8%). Rispetto al positivo risultato di amministrazione disponibile, che è influenzato dai residui e presenta, nel complesso, soltanto 18 enti in disavanzo (dei quali 14 comuni), la gestione di competenza, non interessata dai residui, mostra risultati più pesanti in termini di situazione economica, capacità di far fronte con le entrate correnti a tutte le spese correnti, e di risultati della gestione, equilibrio tra tutti gli accertamenti e tutti gli impegni dell'esercizio, sia per il numero degli enti in disavanzo, che per gli importi. A conferma di questo anomalo andamento, una rilevazione sui consuntivi 1990-1996 di sei comuni dell'11ª classe demografica ha posto in evidenza come il risultato di amministrazione disponibile positivo non è sempre conseguenza di un favorevole equilibrio nella gestione economica e finanziaria di competenza, ma spesso il risultato della gestione dei residui attivi e passivi: il risultato disponibile è sempre positivo nel settennio per tutti i comuni considerati, con eccezione per Torino che presenta due risultati negativi negli anni 1992-1993; gli stessi comuni hanno invece negativi, almeno nel biennio 1995-1996, la situazione economica ed il risultato della gestione di competenza, con limitate eccezioni per Genova (che ha positiva la situazione economica 1996), Napoli (ha dichiarato il dissesto nel 1993) e Palermo, che hanno negativo soltanto il risultato di gestione 1996.

Tali risultati non comprendono i debiti fuori bilancio non riconosciuti.

5.1 Considerazioni generali

L'attuazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle autonomie locali, emanato con il D.lgs. n. 77 del 1995, prevista inizialmente dall'anno 1996, è stata rinviata al 1997 con il D.L. n. 444 del 1995 convertito nella L. n. 539 del 1995 a seguito del ritardo nell'emanazione del regolamento con il quale sono stati approvati i modelli dei bilanci, del rendiconto e degli altri atti necessari per la nuova contabilità ispirata a due principi essenziali: l'impostazione dei bilanci in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi, interventi e la rilevazione dei risultati di gestione mediante la contabilità economica

Anche nel 1996, 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 1996 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 del D.P.R. n. 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 ed i residui attivi e passivi, di parte corrente, si sono 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.

I due risultati finali sopraindicati, determinati dalle sole entrate e spese di parte corrente, possono comprendere entrate e spese una tantum, ossia poste originate da cause accidentali e non prevedibili in via continuativa, che, teoricamente, possono incidere pesantemente sui risultati e rendere non più attendibile la verifica dell'autosufficienza o meno dell'ente; ma un'indagine svolta dalla Sezione sui comuni che avevano contabilizzato nei relativi consuntivi del 1995 entrate e spese una tantum ha rilevato che, complessivamente, i saldi dei risultati della situazione economica, sia di competenza che di cassa, non presentavano variazioni significative depurandoli delle poste suddette.

Il risultato della gestione di competenza confronta il totale degli accertamenti con il totale degli impegni verificatisi nel corso dell'esercizio, senza distinguere tra la parte 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.

Il rispetto del pareggio finanziario e del conseguimento e mantenimento di tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti è stato sempre affermato dalle norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e confermato, con rigore, dal D.lgs. n.77 del 1995. Pertanto, la Sezione ha avviato un'indagine volta ad evidenziare come una serie ininterrotta di risultati positivi dell'intera gestione, con avanzo di amministrazione disponibile, non si accompagna sempre e necessariamente al raggiungimento e mantenimento degli equilibri tra le varie

corrispondenti poste di bilancio così da conseguire risultati positivi anche nella situazione economica, di competenza e di cassa, e nell'intera gestione di competenza, indicativi l'uno della capacità dell'ente locale di coprire con le entrate correnti tutte le spese correnti in termini di accertamenti e impegni e di riscossioni e pagamenti, e l'altro di poter far fronte alla totalità delle spese impegnate con le entrate accertate nell'anno.

Nei paragrafi seguenti, sono esposti i dati finali, per l'esercizio 1996, confrontati con i corrispondenti dati relativi all'anno 1995, degli enti esaminati dalla Sezione: 97 province, 1248 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e 305 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.

5.2 Esame delle risultanze

Si espongono di seguito i dati finali sintetici degli enti esaminati, mettendo a confronto i dati del biennio 1995 e 1996, per cogliere, immediatamente, l'andamento dei risultati:

Esercizio 1995

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
PROVINCE	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
Sit. economica di comp.	67	365.249	30	104.171	0
Sit. economica di cassa	86	768.341	11	43.665	0
Ris. gestione di comp.	36	205.433	61	478.220	0
Ris. amministrazione disp.	96	2.436.612	1	1.931	0

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNI	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	877	1.624.974	370	2.381.663	1
sit. economica di cassa	909	3.042.915	339	1.273.689	0
ris. gestione di comp.	661	1.214.736	585	1.123.586	2
ris. amministrazione disp.	1219	10.408.619	25	102.798	4

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNITA' Montane	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	242	73.145	63	10.496	0
sit. economica di cassa	210	103.462	95	34.074	0
ris. gestione di comp.	176	35.703	129	44.466	0
ris. amministrazione disp.	296	281.271	5	7.859	4

Esercizio 1996

(importi in milioni di lire)

	avanzo		disavanzo		pareggio
PROVINCE	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	68	406.996	29	137.426	0
sit. economica di cassa	83	1.035.303	14	128.015	0
ris. gestione di comp.	15	36.079	82	1060516	0
ris. amministrazione disp.	96	1.770.145	1	12.909	0

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNI	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. Economica di comp.	805	1.289.953	440	1.596.992	3
sit. economica di cassa	768	1.724.185	480	3.363.785	0
ris. gestione di comp.	300	368.459	946	4.075.054	2
ris.amministrazione disp.	1232	8.337.842	14	131.356	2

	avanzo		disavanzo		pareggio
COMUNITA' Montane	n. enti	importo	n. enti	importo	n. enti
sit. economica di comp.	236	76.035	69	11.521	0
sit. economica di cassa	226	142.641	79	17.480	0
ris. gestione di comp.	111	20.542	194	88.950	0
ris. amministrazione disp.	298	246.938	3	5.494	4

Il primo dato significativo, e comune a tutti e tre i tipi di enti esaminati, consiste nella diminuzione dell'importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile verificatosi nel 1996, nonostante un aumento degli enti che chiudono il bilancio consuntivo con un risultato positivo, in contrasto con la tendenza degli anni precedenti, nei quali si era registrato un costante aumento, divenuto molto forte nel biennio 1994-95.

L'importo globale dell'avanzo di amministrazione disponibile delle province é diminuito del 27,35% rispetto al 1995, contro un aumento del 42,68% verificatosi nel biennio 1994-1995 (dati riferiti a 95 province).

Per i comuni, nel biennio 1995-96, risulta una diminuzione del 19,89% rispetto all'aumento del 55,75% del biennio precedente (dati riferiti a 1230 comuni).

Anche le comunità montane registrano una diminuzione del 12,20%, contro un aumento del 19,36% verificatosi nel biennio 1994-95 (dati riferiti a 310 comunità montane).

I prospetti relativi ai risultati finali delle gestioni delle province, dei comuni e delle 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 97 province.

a) Situazione economica di competenza

Al termine dell'esercizio finanziario 1996 in 68 province, pari al 70% delle stesse, 1 in più dell'esercizio precedente, gli accertamenti di parte corrente hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo dell'11,43%, passato da 365.249 mil. a 406.996 mil.; in 29 province si é avuto, invece, un risultato di segno opposto, con l'aumento del disavanzo del ben 32%, essendo passato da 104.171 mil. a 137.426 mil.; 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 nelle aree del nord e del centro ed in diminuzione nelle aree del sud e delle isole.

L'aggregazione dei dati per regioni presenta lo stesso andamento, con aumenti anche considerevoli nelle regioni del nord e del centro (ad es. del 139,54% in Lombardia, del 141,12% nel Friuli Venezia Giulia, del 1548,47% nelle Marche) e diminuzioni generalizzate nelle regioni del sud e delle isole, ad eccezione della Calabria, il cui saldo attivo aumenta del 65,09% passando da 6.552 mil. a 10.817 mil..

Con riferimento agli enti in disavanzo, si nota nelle aggregazioni per grandi aree un aumento dei saldi negativi nelle aree nord-occidentali, centro e sud, con saldi negativi tutti in aumento nelle regioni del sud ad eccezione del Molise e della Puglia dove nessuna provincia è in disavanzo. Tutte le altre regioni presentano saldi negativi in aumento o in diminuzione rispetto ai risultati del 1995 distribuiti variamente sul territorio nazionale, nessuna delle province del Veneto è in disavanzo.

Nessuna provincia è in pareggio.

b) Situazione economica di cassa

I risultati globali positivi 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 34,74% (da 768.341 mil. a 1.035.303 mil.) conseguente agli aumenti verificatisi in tutte le grandi aree geografiche ad eccezione delle isole, dove si registra una diminuzione del dato positivo del 77,88%, da 198.993 mil. del 1995 a 44.000 mil del 1996. Le province che denunciano un disavanzo sono 14, contro le 11 del 1995, per un importo molto superiore a quello dell'anno precedente, aumentato del 193,17% (da 43,666 mil a 128.015 mil.).

Nessuna provincia è in pareggio.

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 forti, sia per i risultati positivi (infatti l'avanzo é aumentato del 34,74% rispetto al 11,43% della situazione economica di competenza) sia per i risultati negativi che aumentano del 193,17% nelle situazioni economiche di cassa e del 32% in quelle di competenza.

c) Risultato della gestione di competenza

Come negli anni precedenti, anche nel 1996 questo risultato é di segno negativo e le province in disavanzo sono aumentate da 61 a 82, del 34,42%. L'importo globale negativo è aumentato del 121,76% (da 478.220 mil. a 1.060.516 mil.).

Solo 15 province presentano un risultato positivo nella gestione di competenza con 36.079 mil di importo globale e con diminuzione del 82,44% rispetto ai 205.433 mil. del 1995 (andamento opposto a quello registrato nel biennio precedente 1994-1995 nel quale si era avuto un aumento sia del numero delle province con risultato positivo, da 25 a 32, sia del dato globale positivo, da 116.960 a 179.376, su 95 province considerate) determinato da una diminuzione dei risultati positivi verificatasi in tutte le grandi aree geografiche; nelle isole nessuna provincia presenta un risultato positivo

I dati negativi sono aumentati in tutte le grandi aree geografiche ed in tutte le regioni ad eccezione dell'Umbria e della 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 tutte le grandi aree e regioni del paese, ma con saldi inferiori ai corrispondenti del 1995 sia nell'aggregazione per grandi aree sia per regioni.

Il volume globale dei dati positivi é passato da 2.436.612 mil nel 1995 a 1.770.145 mil nel 1996 con un decremento del 27,35%.

L'unica provincia in disavanzo di amministrazione disponibile é nel Friuli Venezia Giulia, Trieste, con un saldo negativo di 12.909 mil.

5.2.2 Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1.248 enti su 1.325.

a) Situazione economica di competenza

Anche nel 1996, gli enti che presentano una situazione economica di competenza in avanzo sono diminuiti rispetto all'anno precedente: da 877 a 805; tre in pareggio; quelli in disavanzo sono 440, il 35,25% dell'insieme dei comuni oggetto del referto, contro il 29,64% del 1995.

Con riferimento ai dati globali si rileva un risultato complessivamente negativo: ma il disavanzo globale diminuisce da 2.381.663 mil. a 1.596.992 mil., con un decremento del 32,96%; anche il dato relativo all'avanzo globalmente considerato diminuisce da 1.624.974 mil. a 1.289.953 mil., con un decremento del 20,62%.

L'aggregazione per grandi aree mostra che sono aumentati gli enti in disavanzo nelle aree nord occidentali, sud ed isole, con correlato aumento dell'importo globale dei relativi disavanzi, mentre nell'area nord-occidentale, pur aumentando il numero degli enti in disavanzo, il dato finanziario é diminuito; nel centro 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 nelle prime cinque classi, anche dove il numero degli enti è diminuito (9ª classe), mentre nella 10ª e 11ª classe gli importi globali dei disavanzi sono sensibilmente diminuiti passando da complessivi 2.031.082 mil. a 1.125.641 mil..

Per i comuni in avanzo, si rileva una diminuzione, sia del numero degli enti sia dei relativi risultati finanziari, nella classi 5ª, 6ª, 7ª e 8ª, mentre nell'11ª classe ad un aumento

degli enti con avanzo corrisponde una diminuzione del dato finanziario relativo, da 312.567 mil. a 198.521 mil.

Tre comuni, uno nell'area nord-orientale e due nel sud, sono in pareggio.

b) Situazione economica di cassa

Anche i dati della situazione economica di cassa, differentemente dal biennio precedente, non sono favorevoli e registrano una rilevante diminuzione dei comuni con saldo positivo, da 909 nel 1995 a 768 nel 1996, ed una corrispondente forte diminuzione del dato globale positivo da 3.042.915 mil. a 1.724.185 mil., decremento del 43,33%; solo nell'area nord occidentale si è verificato un incremento sia nel numero degli enti sia negli importi, nell'area centrale ad un aumento del numero degli enti è corrisposta una significativa diminuzione del dato finanziario.

Solo nell'8ª classe demografica si verifica l'aumento di una unità nel numero degli enti con risultato positivo, ma anche per gli enti di questa classe il risultato globale positivo risulta notevolmente diminuito rispetto a quello conseguito nell'anno precedente.

Anche la situazione del disavanzo è peggiorata nel 1996, i comuni in disavanzo da 339 diventano 480, con un incremento superiore al 42%, e contestualmente il dato finanziario da 1.273.689 mil. a 3.363.785 mil di disavanzo, con un incremento del dato negativo del 164%; solo nell'area nord-orientale si registra una diminuzione del disavanzo globale, nell'aggregazione per classi demografiche la diminuzione del disavanzo interessa i comuni della 8ª classe.

c) Risultato della gestione di competenza

Anche i risultati della gestione di competenza, saldo tra gli accertamenti e gli impegni verificatisi nel corso dell'anno 1996, hanno fatto registrare un andamento negativo, in soli 300 comuni, il 24% del totale degli enti considerati, il risultato è positivo, contro il 53% del 1995, con un dato globale positivo di 368.459 mil., con un decremento di circa il 70%. In tutte le aree geografiche si verifica una diminuzione sia del numero degli enti che degli importi relativi ai risultati positivi, solo nella 10ª classe aumentano i comuni con risultato positivo da 1 a 3 ed aumenta del 303% il dato finanziario globale positivo.

Gli enti in disavanzo nel risultato di gestione sono 946, con un importo globale negativo di 4.075.054 mil., aumentato del 262,70% rispetto al disavanzo del 1995: in tutte le aree geografiche aumenta il numero degli enti e gli importi del disavanzo, nell'aggregazione per classi demografiche, sia il numero degli enti sia l'importo del disavanzo diminuisce solo nella 10ª classe, tutti e sei i comuni della 11ª classe chiudono il consuntivo con un risultato negativo, la cui somma è pari al 31,82% dell'intero disavanzo di gestione dei 946 comuni con risultato negativo.

Due comuni, uno nell'area nord-occidentale ed uno in quella del sud, sono in pareggio.

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, 1.232 comuni su 1.248, 13 in più dell'anno precedente, ma a differenza degli anni precedenti il corrispondente dato finanziario risulta diminuito del 19,89%, da 10.408.619 mil. del 1995 a 8.337.842 mil. del 1996; così pure il dato finanziario negativo relativo agli

enti in disavanzo, che registra un aumento del 27,78%, da 102.798 mil. a 131.356 mil., benché il numero degli enti sia diminuito da 25 a 14.

Nell'aggregazione per grandi aree geografiche i risultati globali degli avanzi di amministrazione disponibili risultano tutti diminuiti rispetto all'anno precedente.

Nell'area nord-orientale tutti i comuni chiudono il consuntivo con un avanzo di amministrazione disponibile, anche se l'importo globale risulta diminuito rispetto all'anno precedente da 928.279 mil. a 702.272 mil.

Gli importi dei disavanzi globali sono aumentati nelle aree nord-occidentale, sud e nelle isole; in 12 regioni, escluse le isole, nessun comune presenta risultato negativo.

Dall'aggregazione per classi demografiche, risulta che gli importi globali dei risultati positivi sono diminuiti anche nel caso in cui il numero degli enti relativi è aumentato; nelle classi 8ª, 9ª e 11ª, tutti i comuni chiudono il conto consuntivo con un risultato positivo.

Poiché il risultato di amministrazione disponibile discende da tutti i dati finanziari relativi 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, talché, mentre nella gestione di competenza il risultato positivo é stato raggiunto solo dal 24% dei comuni, il risultato di amministrazione disponibile positivo riguarda il 98,71% degli enti.

Ben 157 comuni, pari al 12,58% degli enti esaminati, presentano in disavanzo, in entrambi gli anni considerati, la situazione economica di competenza - possibilità di far fronte con le entrate correnti alle spese correnti dell'esercizio - ed il risultato di gestione - equilibrio tra tutti gli accertamenti e tutti gli impegni dell'anno - mentre il risultato di amministrazione disponibile risulta positivo; di questi 50, hanno in disavanzo, sia nel 1995 che nel 1996, anche la situazione economica di cassa e cioè il saldo tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. I primi sono distribuiti in tutte le classi demografiche ed in tutte le regioni, escluse la Valle D'Aosta ed il Trentino, tra i secondi non compare alcun comune della 10ª classe demografica e gli enti sono situati in undici regioni distribuite tra tutte le grandi aree geografiche (elenco nel volume degli allegati).

Tre comuni - Torino, Milano e Roma - dei sei compresi nell'11ª ed ultima classe demografica, che comprende i comuni con oltre cinquecentomila abitanti, presentano, nell'ultimo biennio, il risultato di amministrazione disponibile positivo, ma tutti gli altri risultati in disavanzo.

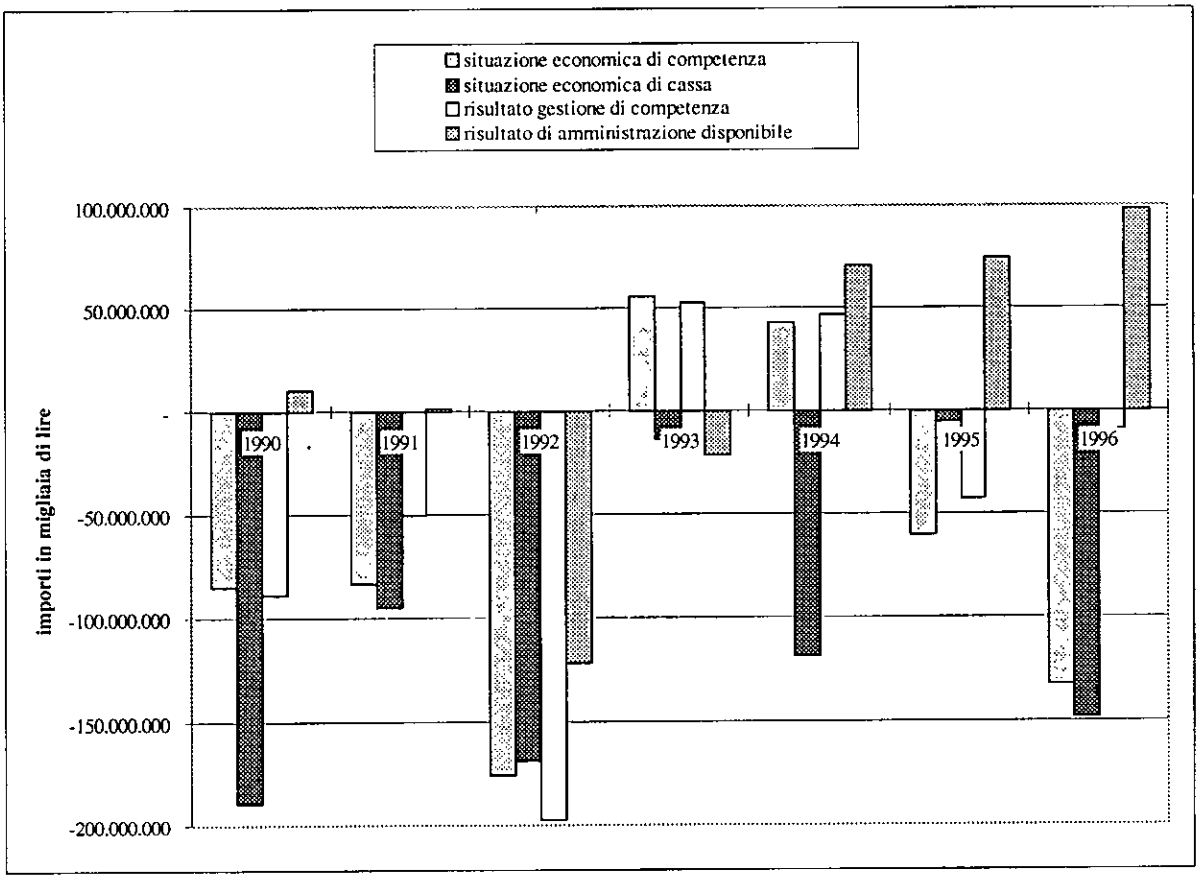
Si riportano, di seguito, i dati reltivi ai risultati finali degli ultimi sette anni (in migliaia di lire) dei sei comuni dell'ultima classe: un positivo risultato di amministrazione disponibile non è sempre conseguenza di un favorevole equilibrio nella gestione economica e finanziaria di competenza, ma spesso il risultato dell'ammontare della massa di residui attivi e passivi trasportati dagli anni precedenti e della revisione alla quale dovrebbero essere sottoposti ogni anno, al fine di verificare la sussistenza di un valido titolo giuridico per i crediti e per le obbligazioni dell'ente.

Il comune di Napoli ha dichiarato il dissesto nel 1993 e nell'anno successivo è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, pertanto la pregressa situazione debitoria è gestita dall'organo straordinario di liquidazione.

(Dati in migliaia di lire)

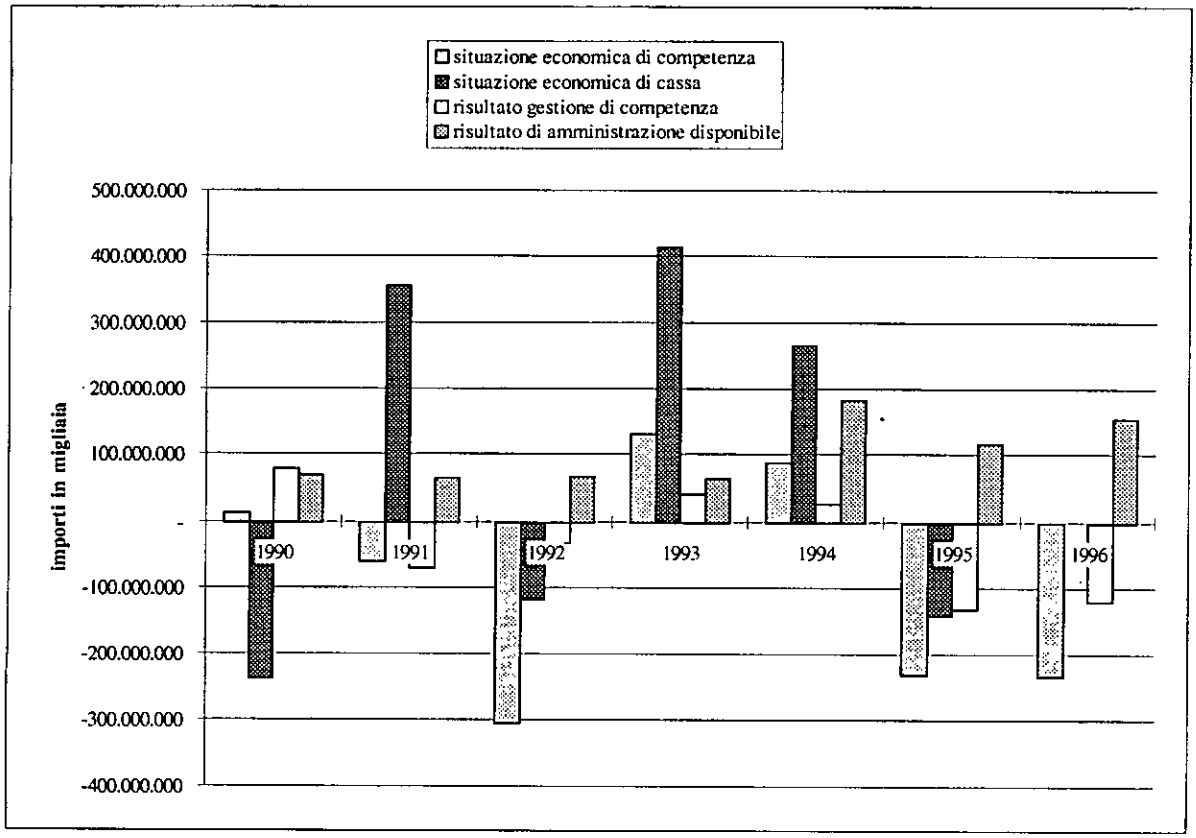
TORINO

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1990	-85.134.765	-188.298.493	-88.614.094	10.778.278
1991	-83.294.186	-95.072.322	-49.803.155	1.674.068
1992	-174.790.839	-167.916.576	-196.673.986	-121.488.682
1993	55.891.771	-13.813.091	52.748.183	-21.512.383
1994	43.493.917	-118.021.806	47.312.368	71.517.543
1995	-59.998.712	-5.181.999	-42.188.394	74.678.388
1996	-131.947.961	-147.982.325	-8.833.338	98.351.939



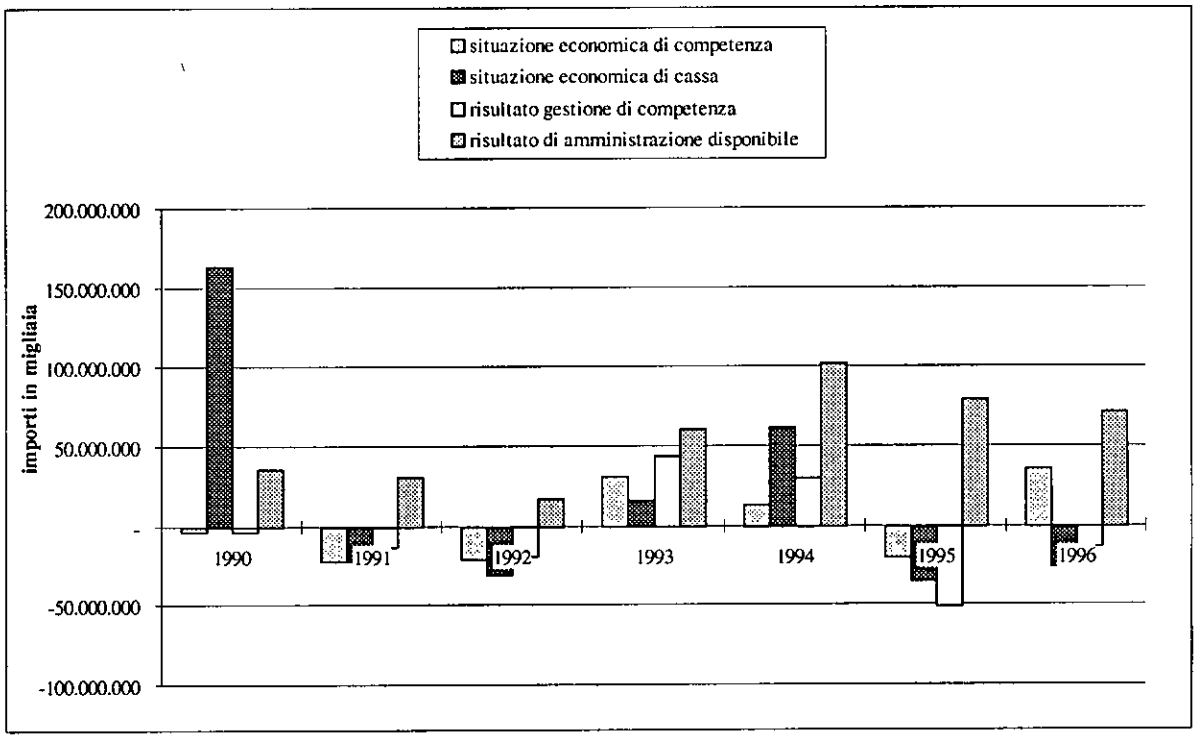
MILANO

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1.990	13.369.070	-236.690.987	79.096.494	70.619.415
1.991	-58.755.392	355.834.891	-69.943.813	65.908.518
1.992	-305.821.222	-117.569.848	-30.593.718	67.368.977
1.993	131.736.499	413.884.270	42.296.686	65.475.720
1.994	90.107.295	267.069.733	26.748.243	183.876.646
1.995	-228.979.928	-139.559.925	-130.736.726	116.489.274
1.996	-231.335.165	-1.084.460	-119.628.820	155.853.857



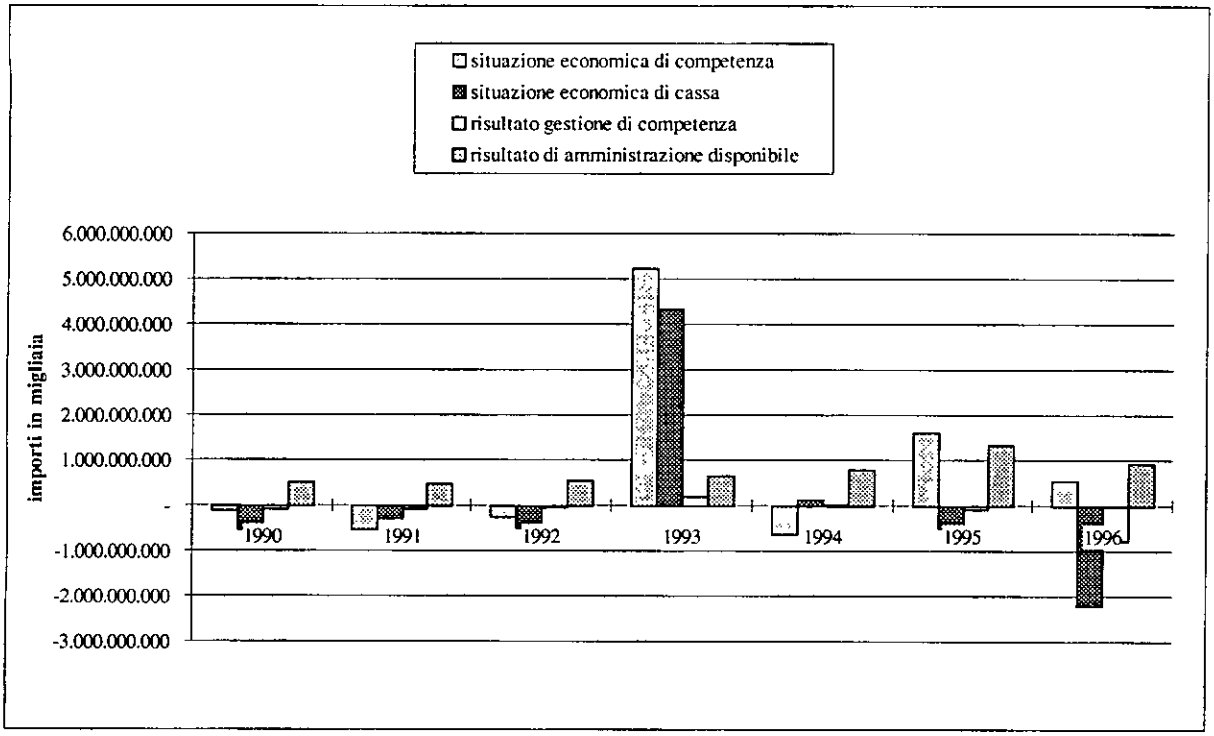
GENOVA

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1990	-3.275.630	163.933.090	-3.275.630	35.700.844
1991	-22.204.962	-22.204.962	-13.500.996	31.273.542
1992	-21.239.301	-30.562.386	-18.613.963	17.382.617
1993	30.981.698	16.620.122	44.379.428	60.513.755
1994	13.294.462	62.164.812	30.234.070	102.183.984
1995	-20.021.185	-34.918.700	-50.392.774	79.732.176
1996	35.790.663	-25.563.174	-13.221.595	71.406.138



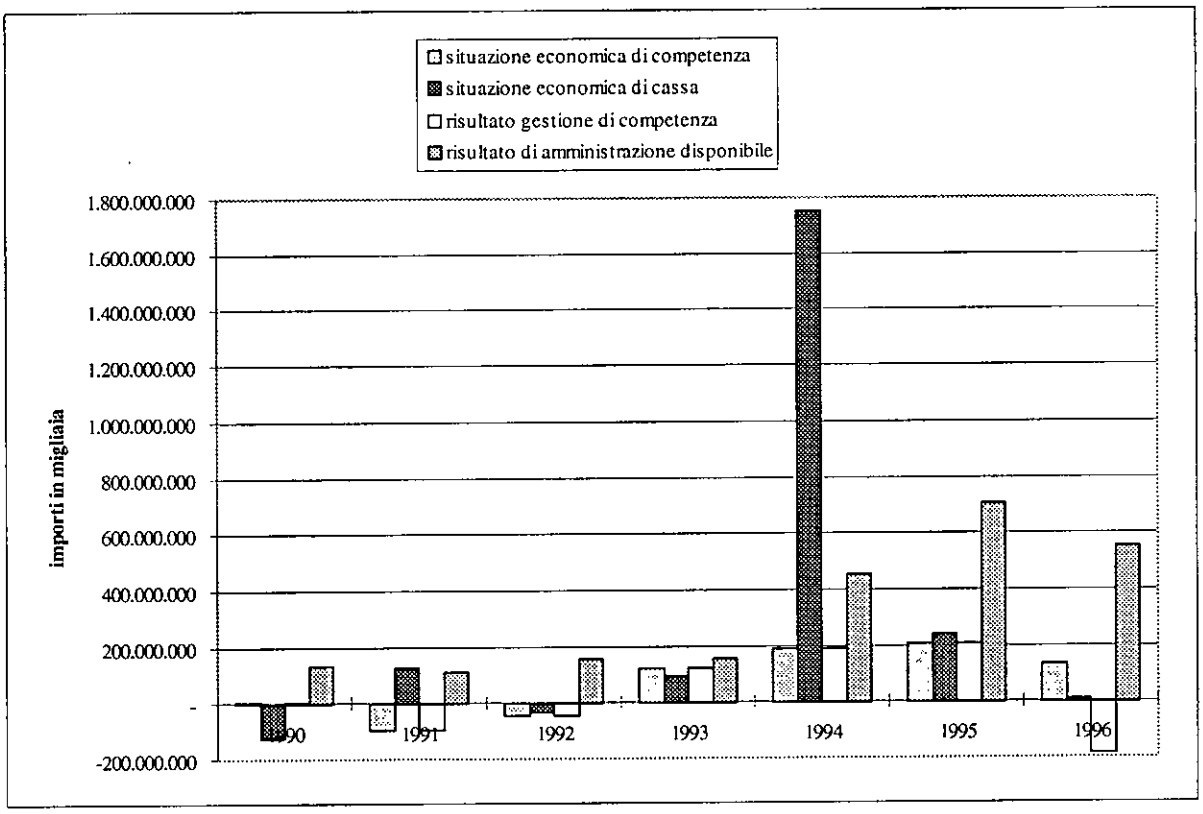
ROMA

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1990	-105.838.408	-510.607.050	-63.485.851	519.018.956
1991	-504.386.259	-291.441.105	-63.006.007	484.497.428
1992	-236.870.196	-488.848.762	-39.322.065	536.804.101
1993	5.254.023.628	4.338.464.790	219.416.665	669.889.279
1994	-630.423.095	131.558.657	46.995.363	797.586.572
1995	-1.612.945.433	-482.316.780	-61.063.469	1.354.608.846
1996	-543.770.786	-2.192.697.195	-744.883.648	937.656.301



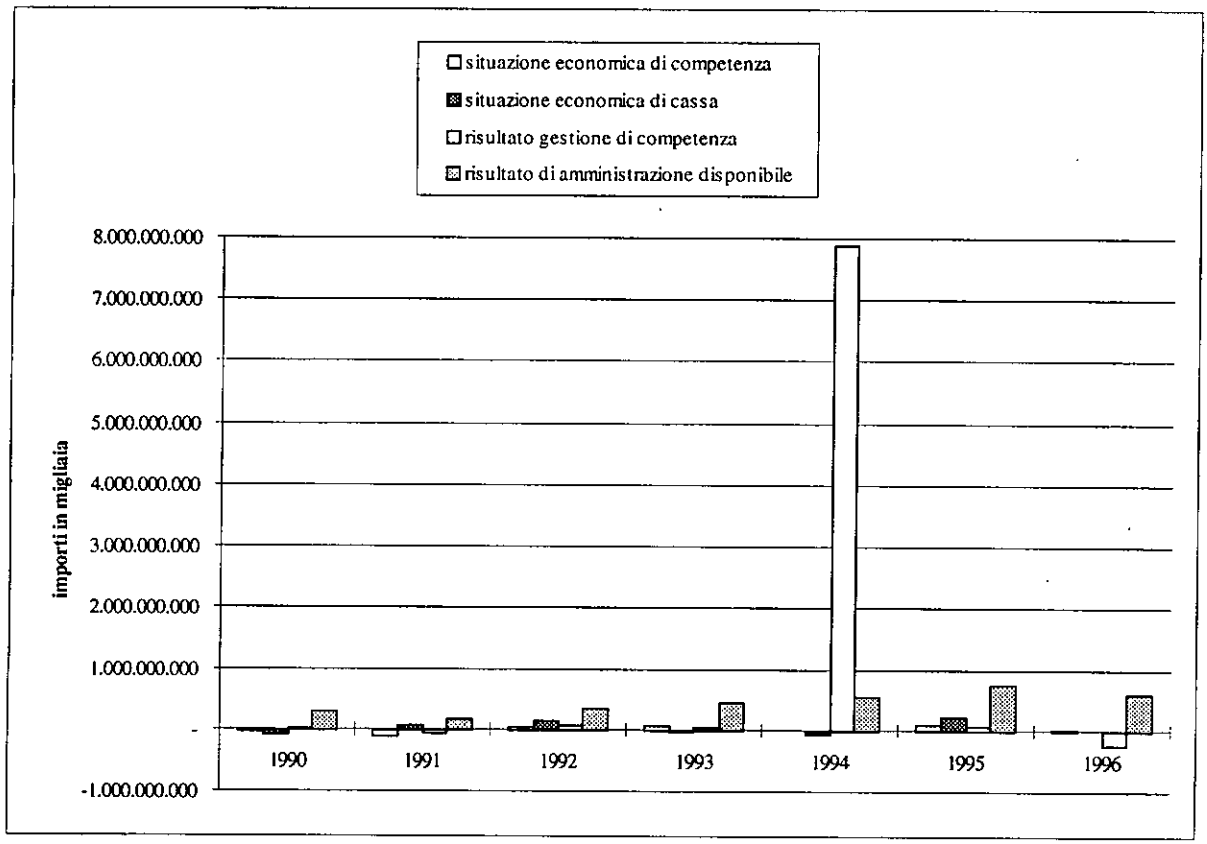
NAPOLI

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1.990	5.607.580	-119.190.000	5.607.580	137.788.754
1.991	-95.139.695	130.392.581	-95.139.695	112.792.701
1.992	-44.991.437	-32.156.716	-44.991.437	156.399.082
1.993	127.432.691	96.692.842	127.432.691	260.834.776
1.994	193.142.509	1.754.346.373	193.142.510	456.617.985
1.995	209.891.188	240.914.628	209.891.188	709.602.061
1.996	138.267.259	14.601.799	-183.112.934	555.429.969



PALERMO

ANNO	SIT. EC. COMP.	SIT. EC. CASSA	RIS. GEST. COMP.	RIS. AMM.NE DISP.
1990	-38.541.175	-71.894.749	9.136.118	312.852.396
1991	-104.005.891	63.824.545	-67.859.554	171.752.022
1992	42.732.081	159.680.419	68.833.239	357.616.492
1993	61.867.749	-22.397.427	42.299.691	463.543.030
1994	3.650.719	-60.719.140	7.909.094.798	555.338.538
1995	102.676.068	218.541.720	77.489.531	753.203.995
1996	24.463.887	-12.627.465	-227.033.751	617.778.123



5.2.3 Comunità montane

L'art. 28 della L. 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 comuni 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'unione di comuni.

Sulla base delle notizie fornite dall'Unione Nazionale Comunità Enti Montani (UNCEM), 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

Benché il numero il numero degli enti con risultato positivo sia diminuito di sei unità, da 242 a 236, secondo un andamento costante negli anni, l'importo globale degli avanzi è aumentato del 3,95%, passando da 73.145 mil. a 76.035 mil.; mentre sono aumentate sia nel numero, da 63 a 69, sia nell'importo globale negativo le comunità montane in disavanzo, da 10.496 mil. a 11.521 mil., con un incremento del 9,76%. Tutte le comunità montane della Valle d'Aosta, della Puglia e della Sardegna hanno la situazione economica di competenza positiva. Nessun ente è in pareggio.

Le comunità con saldo positivo sono aumentate, nel numero e negli importi, nell'area nord-occidentle e nella Sardegna.

b) Situazione economica di cassa

La situazione economica relativa ai movimenti di cassa è, invece, migliorata: le comunità con saldo positivo sono 226, contro le 210 del 1995, e l'importo globale si è incrementato del 37,86%, da 103.462 mil. a 142.641 mil, quelle con saldo negativo sono 79 con un importo globale negativo quasi dimezzato rispetto all'anno precedente, da 34.074 mil. a 17.480 mil., in controtendenza con i risultati degli anni precedenti.

L'aumento dell'importo globale degli avanzi nella situazione economica di cassa è determinato da un incremento quasi generalizzato sul territorio dei saldi positivi, ad eccezione dell'area del sud nella quale ad un aumento del numero degli enti corrisponde una diminuzione del dato finanziario relativo; l'aggregazione per superficie territoriale mostra una diminuzione, sia nel numero che negli importi globali degli avanzi, delle comunità della 1ª classe.

Nessuna comunità chiude la situazione economica di cassa in pareggio.

c) Risultato della gestione di competenza

Secondo un andamento costante da più anni, interrotto solo nel 1995, i dati relativi al risultato della gestione di competenza, saldo tra gli accertamenti di tutte le entrate e gli impegni di tutte le spese dell'anno, mostrano una diminuzione sia del numero degli enti, da 176 a 111, con avanzo nella gestione, sia del relativo importo globale, da 35.703 mil. a 20.542 mil., decremento pari al 42,46%; la diminuzione del numero degli enti con saldo

positivo e dei relativi importi si rileva nei dati relativi a tutte le grandi aree geografiche ed a tutte le classi per superficie territoriale.

Le comunità con risultato negativo sono aumentate nel biennio 1995-1996 da 129 a 194 ed il relativo importo globale negativo, da 44.466 mil. a 88.950 mil., è più che raddoppiato; l'aggregazione per grandi aree geografiche mostra un generalizzato aumento sia del numero delle comunità sia dei rispettivi importi negativi ad eccezione dell'area di centro nella quale ad un aumento del numero degli enti corrisponde una diminuzione dell'importo dei disavanzi.

Nessuna comunità è in pareggio.

d) Risultato di amministrazione disponibile

Il 97,70% delle comunità esaminate ha chiuso l'esercizio con un avanzo di amministrazione disponibile ma, nonostante il numero delle comunità sia aumentato di 2 unità, l'importo totale positivo è diminuito del 12,20%, da 281.271 mil. a 246.938 mil., a differenza degli anni precedenti nei quali si era verificato un costante incremento dell'importo globale dei risultati positivi.

Chiudono i conti in pareggio 4 comunità montane; in disavanzo solo 3, di cui 2 in Campania ed 1 in Calabria, per un importo totale negativo di 5.494 mil., con un decremento del 30,09% rispetto al corrispondente dato del 1995, 7.859 mil.

Anche se l'importo globale degli avanzi è diminuito rispetto all'anno 1995, 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, come da sempre sottolineato da questa Sezione.

Considerando i dati per grandi aree, si nota che solo nel centro ad un incremento del numero delle comunità con risultato positivo è corrisposto un aumento del relativo dato finanziario; in tutte le altre si é registrato un decremento del dato finanziario positivo, anche nelle zone dove il numero degli enti in avanzo di amministrazione é aumentato.

5.3 Situazione dei residui totali per enti

Il risultato di amministrazione, come é noto, rende conto, oltre che delle riscossioni e 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, come residui attivi e passivi. Questi ultimi, globalmente considerati, hanno fatto registrare nell'esercizio 1996 e nel precedente i dati sotto riportati sinteticamente:

Quadro dei residui totali per enti (tutti i titoli)

Esercizio 1995

(importi in milioni di lire)

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	7.734.732	61.200.235	2.697.560	71.632.527
Residui passivi	12.142.823	69.552.030	3.501.013	85.195.866

Esercizio 1996

(importi in milioni di lire)

	province	comuni	comunità montane	TOTALE
Residui attivi	8.317.423	65.466.350	2.739.400	76.523.173
Residui passivi	14.146.614	77.155.020	3.714.473	95.016.107

Gli importi globali esposti confermano la tendenza, ormai consolidata da più anni, all'aumento dei residui passivi, + 11,52% rispetto al 1995; è aumentato anche il totale dei residui attivi, del 6,82%, diversamente da quanto registrato nel biennio precedente.

Anche la disaggregazione per province, comuni e comunità montane mostra un aumento dei residui sia attivi che passivi per tutti e tre tipi di enti, per le province rispettivamente del 7,53% e del 16,50%, per i comuni rispettivamente del 6,97% e del 10,93% e per le comunità montane rispettivamente dell'1,55% e del 6,09%.

Nell'aggregazione per grandi aree geografiche, le province presentano un aumento dei residui attivi totali al 31.12.1996 in tutte le aree ad eccezione dell'area sud; i residui passivi aumentano in tutte le cinque aree nelle quali è suddiviso il Paese.

I residui attivi dei comuni diminuiscono solo nell'area centrale, mentre quelli passivi aumentano in tutte le aree; nell'aggregazione per classi demografiche, aumentano in tutte le classi i totali sia dei residui attivi che di quelli passivi.

Le comunità montane registrano una diminuzione dei residui attivi e passivi solo nell'area sud, controbilanciata dall'aumento nelle altre aree, che determina l'andamento positivo dei due dati finanziari globali rispetto all'anno precedente.

Dai dati sopraindicati, si rileva come il fenomeno dell'aumento della massa dei residui attivi e passivi da riportare all'esercizio successivo sia nel 1996 più consistente che negli anni passati.

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, salvo 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 del D.P.R. 421 del 1979 e art. 3 bis D.L. n. 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.

A seguito dell'eliminazione dall'ordinamento dell'istituto della perenzione, 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, anche questo anno, nel quale gli enti, a seguito del rinvio del termine iniziale di applicazione del nuovo ordinamento contabile e finanziario, sono soggetti ancora alla vecchia disciplina, di continuare l'indagine specifica, iniziata sui conti consuntivi dell'anno 1995, sugli enti che, avendo eliminato dal bilancio, negli anni precedenti, i residui passivi per perenzione amministrativa, hanno soppresso nel 1996 l'istituto della perenzione, anticipando l'attuazione, nella materia, del D.lgs 77 del 1995.

L'indagine 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; non sono stati considerati gli enti che non hanno risposto al questionario.

Solo 43 province evidenziavano, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione contabile alla fine dell'esercizio 1995, i residui passivi perenti; l'importo complessivo è diminuito, nel biennio in esame, da 125.831 mil. a 45.921 mil, con un decremento del 63,50%: tutte le province del Piemonte, della Lombardia, dell'Emilia Romagna, dell'Umbria e della Sicilia, che nel 1995 avevano residui passivi perenti, li hanno eliminato, con la cancellazione dei prescritti e degli insussistenti e la reiscrizione in bilancio di quelli relativi ad obbligazioni sorrette da valido titolo giuridico; le province del Friuli Venezia Giulia, della Campania e della Basilicata non presentavano residui passivi perenti già dal 1995, in tutte le altre regioni l'importo complessivo dei perenti diminuisce ad eccezione della Calabria, nella quale l'importo dei perenti dell'unica provincia,che li ha conservati, Catanzaro, aumenta del 22,52%, da 14.482 mil. a 17.745 mil.. Anche l'importo dei perenti della provincia di La Spezia aumenta, del 46,48%, da 1023 mil a 1499 mil.; quello della provincia di Taranto resta invariato.

Delle restanti 36 province con residui passivi perenti al 31 dicembre 1995, per le quali è stato possibile, attraverso la lettura del conto o le risposte al questionario, analizzare le variazioni intervenute: 28 hanno eliminato l'istituto della perenzione e dei 75.652 mil di residui perenti, provenienti dagli esercizi precedenti, ne hanno cancellati 3.022 mil., il 4% dell'importo globale, perché prescritti, e 10.095 mil., il 13,34%, perché insussistenti; ne hanno reiscritti in bilancio 62.532 mil., l'82,66%.

Di queste province: Ragusa ha cancellato per prescrizione tutti i residui passivi perenti, circa 345 mil.; Massa Carrara ne ha cancellati 1.720 mil.; il 68,52%; Livorno ne

ha cancellati 857 mil., il 29,18% del totale. Hanno cancellato una percentuale considerevole di residui per insussistenza: Verona, il 100% di 107 mil.; Parma 312 mil., il 30,37%, Firenze 2.108 mil., il 24,82%; Livorno 1.725 mil., il 58,75%; Caltanisetta 934 mil., il 97,27%; Oristano 3.254 mil., il 35,86%. Le province di Cuneo, Novara, Bergamo, Bologna, Ferrara, Forlì, Cesena, Modena, Catania e Sassari hanno reiscritto in bilancio ed impegnato nell'esercizio 1996 tutti i residui passivi perenti.

Passando ora ad esaminare i comuni, si nota che i residui passivi perenti, ammontanti in totale al 31.12 1995 a 729.260 mil., si riducono alla fine dell'esercizio considerato a 264. 457 mil., con un decremento del 63,73%; tutti gli enti della Valle D'Aosta, del Friuli Venezia Giulia, del Molise e della Basilicata hanno eliminato l'istituto della perenzione dei residui passivi; in tutte le altre regioni si evidenziano diminuzioni considerevoli dei residui perenti.

Dall'aggregazione per classi demografiche, si rileva che i residui perenti son diminuiti del 90,88% nei comuni della 9ª classe, da 89.701 mil. a 8.175 mil.; del 68,39% in quelli dell'11ª classe, da 372.108 mil. a 117.601 mil..

Dall'indagine riguardante i 180 comuni, che hanno risposto al questionario e che nel 1996 hanno soppresso l'istituto della perenzione e reiscritto in bilancio la parte di residui già perenti relativa ad obbligazioni giuridicamente valide, si rileva che oltre l'88% appartiene alle prime tre classi demografiche considerate, 5ª, 6ª, e 7ª, e oltre la metà si trova nelle aree nord orientali e nord occidentali. Non hanno risposto al questionario 21 comuni, distribuiti in tutte le grandi aree geografiche.

L'ammontare globale di tutti i residui passivi perenti degli enti oggetto d'indagine ammontava, al 31.12.1995, a 394.452 mil., il 58,34% nel Lazio.

Sono stati dichiarati prescritti residui per un ammontare globale di 652 mil., pari allo 0,17% dell'ammontare iniziale; sono stati dichiarati insussistenti residui per 19.712 mil., pari al 5,00%; sono stati reiscritti in bilancio 373.928 mil., il 94,80% dell'ammontare dei perenti al 31/12/1995, mentre l'anno precedente era stato reiscritto in bilancio ed impegnato solo il 42,11% del totale dei residui passivi perenti, allora considerato, di 491.623 mil..

Diversamente da quanto rilevato nell'esercizio precedente, nel 1996 le province ed i comuni che hanno soppresso l'istituto della perenzione, hanno reiscritto in bilancio la quasi totalità dell'importo dei residui passivi perenti al 31.12.1995, l'82,66% nelle province e il 94,66% nei comuni; hanno dichiarato prescritti residui perenti solo per il 4% nelle province e per lo 0,17% nei comuni ed infine hanno cancellato per insussistenza il 13,34% dei residui perenti nelle province ed il 5% nei comuni (nel 1995 oltre il 40% dei residui passivi perenti nelle province, ed oltre il 50% nei comuni, erano stati dichiarati prescritti o insussistenti, cioè non riferibili ad alcuna obbligazione valida per l'ente.

5.5 Considerazioni conclusive

Il principio del conseguimento e del 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 alterano 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 amministrazione 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 ancora in vigore nel 1996, e per un sistema dei controlli poco efficace.

Il confronto tra i risultati della gestione di competenza - saldo tra tutte le entrate accertate e tutte le spese impegnate nell'anno - negativi per un numero rilevante di enti ed i risultati di amministrazione disponibili complessivamente positivi e con andamento sempre favorevole negli anni, anche se il dato globale positivo appare ridimensionato in questo ultimo biennio, rileva come sia indispensabile un'attenta gestione dei residui, così come previsto dal D.lgs. 77 del 1995 che ha ridefinito, con più rigore, le fasi dell'accertamento delle entrate, dell'impegno delle spese e la revisione annuale di tutti i residui, al fine di mantenere nelle scritture, per concorrere ai risultati dell'ente, solo quei crediti e quelle obbligazioni fondate su un valido titolo giuridico.

Uno degli indici capaci di misurare la fondatezza dei residui attivi è il tasso di smaltimento, - apporto 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.

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, ed 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 dell'effettività degli impegni assunti.

Il risultato di amministrazione è determinato anche dal fondo di cassa. Anche il fondo di cassa 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 (vedi, peraltro, le innovazioni nei modelli previsti dal D.P.R. n. 194 del 1996).

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 reali risultanze della gestione.

Il D.lgs. n.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 legitimità di debiti fuori bilancio, tutte norme che ai sensi del 4° comma dell'art. 9 della L. n. 127 del 1995 devono considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, ed una maggiore responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari, dovrebbero portare a risultati più attendibili nelle gestioni degli enti locali.

6 Anticipazioni di tesoreria

6.1 Servizio di tesoreria unica e sua evoluzione normativa: connessione con le anticipazioni di cassa. Servizio locale di tesoreria

La condizione di indisponibilità di cassa e l'esigenza di dover far fronte alle obbligazioni di pagamento rendono necessario il ricorso alle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali.

Il D.lgs. del 25 febbraio 1995, n. 77, sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali stabilisce all'art. 68 che questi possono richiedere anticipazioni di tesoreria, previa deliberazione della giunta, nel limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate, nel penultimo anno precedente, per i primi tre titoli (titolo I: entrate tributarie; titolo II: entrate derivanti da trasferimenti; titolo III: entrate extra tributarie; per le comunità montane si tiene conto dei primi due titoli).

L'obbligo di deposito dei fondi presso la tesoreria unica comporta che istituti ed aziende di credito, tesorieri o cassieri, nella loro qualità di organi di esecuzione di attività finanziarie degli enti e degli organismi pubblici, devono effettuare le operazioni di incasso e di pagamento da far valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Modificazioni legislative, relativamente all'obbligo dell'inserimento nel circuito del sistema di tesoreria unica anche dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, sono state introdotte con la L. 23 dicembre 1996, n. 662.

La tesoreria unica e la tesoreria locale, sotto il profilo dello svolgimento di funzioni riguardanti attività finanziarie degli enti locali, si possono considerare in senso lato come integrate in uno stesso sistema, anche se l'attuazione dei due servizi sottende ad obiettivi diversi. La prima, con chiara vocazione pubblicistica, mira prevalentemente alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica generale, con lo scopo principale di ridurre l'indebitamento pubblico; la seconda, nello svolgimento di attività al servizio dell'ente locale, soddisfa in via mediata bisogni della collettività di rilevanza locale.

Anche se il presente referto si riferisce all'anno 1996, l'esigenza di armonizzarlo con le novità normative del settore induce a far riferimento alla mutata legislazione che ha interessato il circuito della tesoreria unica, di modo che l'indagine di settore non resti del tutto avulsa dalla sua attualità.

Il fatto che gli enti locali abbiano chiaramente mostrato una particolare propensione a svincolarsi dal circuito della tesoreria unica - che è vista dagli stessi enti come causa della propria scarsa liquidità, fino a far vivere il loro inserimento nel circuito quasi come una penalizzazione - è certamente una ragione che induce a portare l'attenzione su di essa, ed in particolare sulla correlazione tra indisponibilità di cassa degli enti e ricorso alle anticipazioni e tra questo ed il sistema di tesoreria unica.

Un brevissimo excursus storico sulla tesoreria unica permetterà una più penetrante intelligenza della tematica in discorso e soprattutto di comprendere le implicazioni che la tesoreria unica determina, se pure in parte, sulla finanza locale.

L'obbligo della tesoreria unica fu introdotto con lo scopo di avvicinare il più possibile il momento della disponibilità dei trasferimenti statali a quello dell'effettivo pagamento, con l'intento finale della riduzione dell'indebitamento pubblico.

Detto obbligo, che fu introdotto con la L. 29 ottobre 1984, n. 720, imponeva ad istituti

ed aziende di credito - in qualità di organi di esecuzione delle attività finanziarie come tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici - di attendere alle operazioni di incasso e di pagamento per conto degli stessi da far valere sulle contabilità speciali (fruttifere ed infruttifere) aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Con il D.M. 5 novembre 1984, era stabilito che gli organismi pubblici, per i quali incombeva l'obbligo del sistema di tesoreria unica non potevano mantenere disponibilità depositate a qualsiasi titolo presso le aziende di credito per un importo superiore al 4% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza degli enti e degli organismi medesimi. Per effetto del decreto ministeriale del 1° luglio 1991, il limite fu abbassato al 3%.

Col decreto del Ministro del Tesoro del 26 luglio 1985, cui la legge rinviava la disciplina del settore, furono stabiliti i criteri, le condizioni ed il modo per l'effettuazione delle operazioni e per il regolamento dei rapporti di debito e credito fra i tesorieri o cassieri degli organismi pubblici e le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Col successivo decreto del 22 novembre 1985, il Ministro del Tesoro fissò al 1° gennaio 1986 la data di entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, ma col D.M. 27.12. 1985 la data fu spostata al 1° marzo 1986.

La L. 23 dicembre 1996 n. 662, - provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 e recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, col chiaro obiettivo di una più accorta programmazione delle attività e di regolazione dei flussi di cassa - all'art. 1, comma 155, stabilisce che:

- a decorrere dall'anno 1997 (sono intanto intervenute le variazioni successive di seguito richiamate), ai comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti in base ai dati ISTAT al 31 dicembre 1994 (circolare n. 4 del 23 gennaio 1997 del Ministero dell'Interno) beneficiari dei trasferimenti statali si applicano tutte le disposizioni che regolano il sistema della tesoreria unica, con la temporanea esclusione dei comuni il cui servizio di tesoreria è gestito da soggetto diverso da quello indicato dall'art. 50 del D.lgs. n. 77 del 1995 (banca autorizzata o concessionaria della riscossione), fino alla data di scadenza dell'incarico;
- i tesorieri non sono tenuti a versare nella tesoreria unica le somme rimaste al 31 dicembre 1996 ma hanno l'obbligo di eseguire i pagamenti disposti dagli enti utilizzando con priorità le loro disponibilità.

Con l'intento di attuare interventi perequativi a favore dei comuni con meno di 5000 abitanti, ai quali è esteso l'obbligo della tesoreria unica, la stessa L. n. 662 del 1996 all'art. 1, comma 156, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 1997 e sulla base dello stanziamento complessivo di 180 miliardi, è concesso un contributo nella misura del 6% delle disponibilità liquide degli enti stessi esistenti al 31 dicembre 1996.

Con la circolare n. 22/97, il Ministero dell'interno direzione centrale per la finanza locale, dopo aver considerato che sulla base dei calcoli il fondo stanziato dalla legge sarebbe stato insufficiente, ha comunicato agli enti che si sarebbe proceduto alla distribuzione del 48,57% dell'importo spettante. In sostanza, con l'importo stanziato si è reso possibile destinare a ciascun ente poco meno del 3% rispetto a quello normativamente previsto del 6%.

Va comunque precisato che la data del 31 dicembre 1996, presa a riferimento per la concessione del contributo, non può essere considerata rappresentativa di una reale situazione finanziaria dell'ente. Detta scelta infatti, mentre ha potuto favorire determinati enti locali, ha penalizzato tutti quegli altri che alla fine del 1996 disponevano di liquidità ridotta, per contingenti

motivi legati a ragioni diverse, non ultima quella di aver dato corso con sollecitudine al pagamento delle obbligazioni.

Gli enti interessati, nel vivere il vincolo della tesoreria come uno svantaggio, hanno lamentato che la riduzione dal 6% al 3% ha reso ancora più grave l'insufficienza delle somme stanziate a copertura delle perdite subite per effetto dell'obbligo della tesoreria unica.

Il Governo intanto, sulla base della legge delega n. 94 del 3.4.1997, ha emanato il D.lgs. n. 279 del 7.8.1997 che si fa carico fra l'altro di:

- armonizzare le esigenze della finanza statale con quelle della pubblica amministrazione;
- separare le entrate proprie degli enti e delle amministrazioni interessate da quelle statali.

Il D.lgs.n.279, dopo aver stabilito all'art. 6 che occorre disporre, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il raccordo tra il conto di cassa del settore statale ed il conto della pubblica amministrazione, con separata evidenza dei conti alimentati con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato e di quelli nei quali confluiscono entrate proprie degli enti e delle amministrazioni interessate, all'art. 7 detta nuove norme per l'attuazione del sistema di tesoreria unica, tra cui quella che consente al ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di porre in essere una nuova disciplina di attuazione delle norme sulla tesoreria unica.

In particolare è sancito che:

- le entrate degli enti locali comunque provenienti dai trasferimenti disposti a carico del bilancio dello Stato, comprese quelle provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale sia in conto interesse, devono essere versate nelle relative contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale;
- tutte le altre entrate diverse da quelle sopra indicate (somme di derivazione tributaria e quelle derivanti da servizi a domanda: in concreto le entrate proprie) e comprese quelle temporaneamente impiegate in operazioni finanziarie, sono escluse dall'obbligo di versamento nella contabilità speciale ma devono essere utilizzate in via prioritaria per i pagamenti dovuti dall'ente.

Restano escluse dall'obbligo di prioritario utilizzo le liquidità originate dagli accantonamenti per i fondi di previdenza a capitalizzazione per la quiescenza del personale e quelle rappresentate dai valori mobiliari provenienti da donazioni destinate a borse di studio.

Il successivo art. 8 fissa delle gradualità di applicazione dei nuovi criteri.

Per gli enti locali è stabilito che i nuovi criteri sono applicati per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti a decorrere dal 1° gennaio 1999; il comma 8 dell'art. 47 della L. del 27 dicembre 1997 n. 449 (collegato alla finanziaria 1998) ha sancito che le disposizioni di cui agli artt. 7 e 8 del richiamato D.lgs. n. 279 si applicano nei confronti dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti a partire dal 1° luglio 1998.

L'art. 9 del più volte richiamato D.lgs. 7.8.1997 n.279 introduce, al fine di realizzare l'obiettivo del totale superamento del sistema di tesoreria unica ed a partire dal 1° gennaio 1999, una sperimentazione operativa da attuarsi per due anni nei confronti di alcune regioni e di alcuni enti locali - scelti dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza Stato - Città e autonomie locali - nei confronti dei quali i trasferimenti statali e le entrate proprie affluiranno direttamente ai tesorieri degli enti. Il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica trasmetterà alle commissioni parlamentari competenti una relazione annuale sulla sperimentazione. Se il risultato sarà positivo, ovverosia non vi saranno

pregiudizi per la finanza pubblica, il sistema della tesoreria unica dovrebbe scomparire entro il 31 dicembre del 2001.

È anche da segnalare, per la finanza decentrata, l'art. 47 della L. del 27.12.1997 n. 449 (collegato alla finanziaria). Al fine di ridurre le giacenze di liquidità, è stabilito infatti che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato sono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza da stabilirsi, per categorie di enti, con decreto del ministro del tesoro, in una misura compresa tra il 10 ed il 20% dell'entità dell'assegnazione di competenza. La disposizione ora citata trova applicazione, nei riguardi degli enti locali, soltanto per le province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti e per i comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. Puntualmente, con decreto del 16 gennaio 1998, il ministro del tesoro ha diviso gli enti locali interessati in due tabelle con distinti limiti di giacenza fissati al 14% ed al 18% a secondo del maggiore e minore grado di copertura delle spese con le proprie entrate, con esclusione delle somme "a disposizione di giustizia". Ciò induce a ritenere che se anche le riserve di liquidità di alcuni enti locali potranno subire una contrazione, è stato altresì introdotto un valido correttivo che condurrà alla riduzione degli eccessi di giacenza di cassa.

Va considerato inoltre che alla finalità di riduzione dei predetti eccessi si aggiunge, in prospettiva, la possibilità di stimolare una più accorta programmazione di spesa che nella scelta degli obiettivi tenga conto, sulla base delle reali disponibilità finanziarie, delle priorità da realizzare.

Resta ora da esaminare la connessione tra le anticipazioni di cassa ed il sistema di tesoreria unica.

Non si può mettere in dubbio che la maggiore disponibilità di fondi sui conti intestati all'ente presso l'istituto di tesoreria locale produca interessi attivi, unitamente alla connessa utilità che viene a prefigurarsi per l'ente nella determinazione della convenzione per la gestione del servizio: è infatti proprio in forza della maggiore disponibilità di cassa che l'ente locale potrà ottenere condizioni più vantaggiose nei riguardi dell'istituto bancario. Questo si mostrerà invero tanto più interessato allo svolgimento del servizio quanto maggiori saranno le risorse dell'ente. Alcuni di detti istituti, interessati a svolgere il servizio di tesoreria, hanno assicurato talvolta agli enti condizioni di particolare favore, fino a concedere contributi annuali di discreta rilevanza per la realizzazione di vari servizi ed attività di particolare rilievo sociale.

Al mancato perseguimento dei vantaggi sopra evidenziati consegue invece, a causa dell'incisivo obbligo, previsto dall'art. 1 della L. 29.10.1984 n. 720, di dar corso alle operazioni di pagamento con addebitamento in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera presso la tesoreria unica e fino all'esaurimento del relativo fondo, che ad una sempre più ridotta liquidità nel conto fruttifero si accompagna una progressiva riduzione degli interessi attivi e quindi delle risorse dell'ente. Ne deriva talvolta un ricorso alle anticipazioni del tesoriere, con pagamento di interessi passivi.

Il servizio di tesoreria degli enti locali è retto dalle norme dettate dal D.lgs. 25.2.1995 n. 77.

L'art. 50, 1° comma, 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.lgs. 1.9.1993 n. 385; il successivo 2° comma (abrogato dall'art. 9, comma 6, della L. del 15.5.1997 n.127) statuiva che in conformità all'art. 32, comma 5, del D.P.R. 28.1.1988 n. 43, a richiesta dell'ente locale il concessionario della riscossione assumeva il servizio di tesoreria che, ai sensi dell'art. 31 dello stesso D.P.R., poteva essere affidato anche alle società cooperative con capitale non inferiore ad un miliardo che, alla data di entrata in vigore della L. 4.10.1986 n. 657, erano titolari di gestioni esattoriali da almeno trent'anni.

6.2 Analisi finanziaria delle anticipazioni di tesoreria: anomalie

Prima ancora di affrontare nell'ambito delle anticipazioni di tesoreria l'analisi finanziaria di alcuni enti che, rispetto a tutti gli altri, hanno evidenziato alcuni significativi profili non riconducibili al normale ricorso al debito di cassa, occorre portare chiarezza sul fattore essenziale che classicamente caratterizza l'anticipazione di tesoreria rispetto ad altre fonti di reperimento di entrate mediante indebitamento. L'elemento qualificante delle anticipazioni è rappresentato dal tempo di estinzione del debito ed in particolare dalla sua brevità; questa, di regola, non deve superare l'esercizio finanziario nel corso del quale si è realizzata l'anticipazione, fatta eccezione ovviamente per quelle contratte in prossimità della chiusura dell'anno, con le quali si debba provvedere ai pagamenti di fine anno. A questa conclusione si accede attraverso l'esame delle norme dettate dal D.lgs. n. 77 del 1995 e successive modificazioni. Detto decreto ha infatti ha nettamente distinto i principi generali che presiedono agli investimenti, inserendoli nel capo IV che disciplina le fonti di finanziamento (art. 42), le regole particolari per l'assunzione di mutui (art. 46), l'attivazione di prestiti obbligazionari (art. 47). Trattasi delle obbligazioni debitorie che normalmente non si esauriscono nell'anno.

Le anticipazioni risultano invece trattate in altra parte del decreto legislativo in questione, e più precisamente nel successivo capo V (art. 68). Questa fonte di risorse dà luogo, come ha più volte affermato la Sezione Enti Locali, ad un'obbligazione a breve termine che di regola deve estinguersi, come già detto, entro lo stesso esercizio finanziario di accensione del debito. L'estinzione della relativa obbligazione è disciplinata dal decreto del Ministro del tesoro del 26 luglio 1985, che all'art. 4 stabilisce che le anticipazioni effettuate agli enti ed organismi pubblici dai tesorieri, nei limiti previsti dalla normativa in vigore, in mancanza di disponibilità non vincolate nelle contabilità speciali in essere presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, devono essere estinte, a cura dei tesorieri stessi, appena siano acquisiti introiti non soggetti a vincolo di destinazione.

Col prospetto sottostante viene presentata, relativamente al 1996, una panoramica generale dei profili finanziari di tutti i comuni assoggettati all'indagine (n. 1248) riguardanti: il volume delle anticipazioni di tesoreria, gli scoperti di cassa ed i costi per interessi. Le percentuali risultanti dal raffronto di questi indicatori con le entrate correnti consentiranno di attribuire un significato preciso al valore delle anomalie riscontrate nei riguardi di alcuni enti, e di dedurne implicazioni sulla finanza degli stessi.

1996 Valori espressi in milioni di lire

Volume delle Anticipazioni	Scoperto di cassa	Interessi sulle anticipazioni
1.101.099	247.028	16.189

Le entrate correnti dei comuni hanno registrato un totale di circa 56.189 miliardi. I singoli indicatori, rapportati alle entrate correnti, danno i seguenti valori percentuali: volume delle anticipazioni 1,95%; scoperto di cassa 0,43%; interessi 0,02%. Deve tuttavia precisarsi che in ambito nazionale non tutti gli enti hanno fatto ricorso alle anticipazioni.

Le tabelle alla fine del capitolo recano l'elencazione di quei comuni, per i quali si presentano anomalie significative. Il rapporto tra ciascun indicatore e le entrate correnti sta ad esprimere il valore dell'anomalia in termini percentuali.

Le indicazioni delle colonne relative agli esercizi 1995 e 1996 consentono,

mediante un loro rapido raffronto, di cogliere per il medesimo comune l'andamento finanziario del fenomeno e nello stesso tempo di rilevarne l'eventuale persistenza. È bene stabilire fin d'ora la valenza che assume ciascun indicatore finanziario.

Il volume delle anticipazioni non assume una particolare significazione per poter stabilire il rispetto del limite dei 3/12 dei primi tre titoli delle entrate previsto dalla legge. Esso infatti esprime solo la somma complessiva delle anticipazioni ricevute nell'anno, nel corso del quale si sono intanto succeduti i rispettivi rimborsi. Assume tuttavia rilevanza in quanto, messo in relazione con lo scoperto di cassa e la colonna degli interessi, offre l'opportunità di desumere possibili errori nella compilazione del conto consuntivo, sotto il profilo della esatta collocazione nel documento della posta stessa e di poter rilevare significative anomalie, come ad esempio il ricorso a procedure di finanziamento sotto la veste di anticipazione di tesoreria.

Significativo è lo scoperto di cassa che alla fine del 1996 si presenta per taluni enti in maniera considerevole e per altri di importo persino pari al totale delle anticipazioni riscosse nell'anno. In una valutazione di carattere globale, lo scoperto di tesoreria rappresenta difficoltà di liquidità finanziaria di un ente che, non riuscendo con i suoi flussi correnti di entrate a far fronte ai propri impegni di spesa, deve far ricorso alle anticipazioni di tesoreria, senza però provvedere al ripiano nel corso dello stesso esercizio finanziario. In una visione più specifica del fenomeno, lo scoperto di cassa può rappresentare in determinati casi una fisiologica deficienza di cassa che può verificarsi alla fine dell'anno, prevalentemente legata ad una sorta di asincronismo di calendario che concerne soprattutto l'acquisizione di alcune risorse. Può trattarsi infatti di deficienza determinatasi in occasione di pagamenti da effettuare in prossimità della scadenza dell'anno, a fronte dei quali non corrisponde la riscossione di determinate entrate, come ad esempio il saldo ICI che di regola è differito al primo trimestre dell'anno successivo a quello di competenza. Ma se le cause dello scoperto si legano a ritardi, ad esempio nella emissione dei ruoli di entrate, o comunque alla negligente tardiva riscossione di queste (es. acqua, gas, canoni vari ...), o più in generale quando gli incassi non seguono per incuria andamenti costanti nel tempo, si può certo parlare di ingiustificato ricorso alle anticipazioni.

Scoperti di cassa legati a fattori di singolare specificità sono risultati a carico di alcuni comuni i quali, invitati a fornire chiarimenti, si sono espressi come di seguito indicato.

Arese indica nel consuntivo 1996, nella parte passiva, il residuo di lire 1.446 milioni nel capitolo della spesa per rimborso di anticipazioni di cassa, mostrando in tal modo di aver impegnato in anni precedenti detto importo per restituire le anticipazioni incassate.

Il comune ha, però, chiarito che si è trattato di una erronea rappresentazione nel consuntivo del rimborso che avrebbe dovuto effettuare alla Regione Lombardia di un contributo che ha considerato, ai fini della rappresentazione contabile, come una anticipazione per cassa.

Conselve presenta nel consuntivo 1996, tra i residui del capitolo di spesa (4001) per rimborsi di anticipazioni di cassa, l'importo di lire 542 milioni che deriva da anticipazioni di tesoreria incassate negli anni 1985 e1986 ed utilizzate per acquisire

aree comprese nel piano per l'edilizia economica e popolare (p.e.e.p.). Il comune si proponeva di rimborsare le anticipazioni con il corrispettivo che avrebbe ricavato dalla cessione delle predette aree. Gli utilizzatori delle stesse aree (che nel frattempo vi hanno realizzato le costruzioni programmate), hanno contestato i criteri per la determinazione del prezzo - che non hanno pagato al comune - ed i relativi giudizi sono attualmente pendenti, uno in primo grado e l'altro in appello.

Villafranca di Verona motiva così il suo scoperto di cassa pari a £ 3.307.000.000. Trattasi di anticipazione straordinaria di tesoreria con natura di finanziamento a termine ed a titolo oneroso deliberata con provvedimento del 1990, per un importo di £ 7.000.000.000, per far fronte ad interventi di edilizia residenziale nel capoluogo di Villafranca comprendenti l'acquisto delle aree e la realizzazione di servizi ed infrastrutture pubbliche. Il relativo piano finanziario prevedeva una spesa complessiva di £ 9.516.937.540 ed il ripiano a mezzo di entrate da realizzare con la vendita di un terreno edificabile. Detta anticipazione è stata prorogata di anno in anno, in aderenza alle rispettive realizzazioni. L'operazione finanziaria, comunica il comune, è stata regolarizzata nell'esercizio 1997, il cui conto consuntivo è in corso di approvazione. L'operazione ha comportato oneri dal 1991 al 1996 per un totale di £ 1.924.519.834, allocati al capitolo 1585/02 alla voce "attuazione interventi edilizia residenziale". Per quest'ultimo ente, il cui piano finanziario risale al 1990, cioè ben al di là del fisiologico arco temporale di un anno per la estinzione dell'anticipazione, è ragionevole dedurre che si sia in realtà dato corso ad un surrettizio finanziamento.

Scorrendo la tabella, emergono scoperti di un certo rilievo, per i quali sono stati, anche in tal caso, richiesti chiarimenti ai rispettivi comuni.

Trevigli: il residuo passivo di £ 5.353.000.000 si è originato perchè entrate proprie (tra cui ICI, ICIAP, TARSU) e trasferimenti statali e regionali sono stati incassati nel secondo semestre ed anche nell'esercizio successivo.

Venezia: la somma di £ 86.831.000.000 è stata utilizzata per l'acquisto di un immobile finalizzato alla unificazione di tutti gli uffici giudiziari della città; lo stesso ammontare, riferisce il comune, è stato finanziato con un mutuo della Cassa Depositi e Prestiti la cui erogazione è avvenuta il 10 gennaio 1997.

Perugia: lo scoperto di £ 15.135.000.000 si è originato per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, per il ritardo nell'acquisizione della rata di saldo ICI e per il ritardo dei saldi di trasferimenti dello Stato.

Aprilia: lo scoperto di £ 5.903.000.000 è derivato dagli stessi ritardi già riferiti per il comune precedente.

Terracina: per il residuo passivo di £ 6.479.000.000, si denuncia, oltre al ritardo nella riscossione dell'ICI, la parziale erogazione da parte della Regione Lazio dei contributi ordinari e in conto capitale.

Fondi: uno scoperto di £ 6.156.000.000 è attribuito principalmente alle ritardate rimesse dei trasferimenti statali ed al pagamento delle rate di mutui e degli oneri retributivi; il comune aggiunge inoltre che, consapevole della notevole entità dell'anticipazione, sta ponendo in atto una serie di misure sul fronte della spesa al fine di ridurla e su quello delle entrate al fine del recupero delle evasioni.

Benevento: per lo scoperto £ 6.909.000.000 si riferisce che il comune, in quanto ente dissestato, non ha potuto usufruire del fondo di cassa dell'ente, costituito da

entrate a specifica destinazione, e che oltre al ritardo nella riscossione delle risorse proprie, la prima rata dei trasferimenti ordinari dello Stato è stata incassata l'11 aprile 1996.

Rende: si riferisce che lo scoperto di £ 6.994.000 000 è stato restituito nel gennaio del 1997.

Acireale: il residuo passivo di £ 9.407.000.000 è dovuto al ritardo dei trasferimenti da parte dello Stato, della Regione Sicilia e degli altri enti pubblici.

Giarre: il residuo passivo di £ 6.733.000.000 è legato a ritardi nella riscossione dell'ICI, della TARSU e dei trasferimenti regionali.

Vittoria: uno scoperto di £ 7.784.000.000 è derivato dalla ritardata riscossione dei trasferimenti statali e regionali e delle entrate proprie.

Considerato che gli enti hanno incluso, tra le cause del ricorso alle anticipazioni di tesoreria anche il ritardo dei trasferimenti statali, al fine di acquisire diretti elementi di valutazione è stato interessato il Ministero dell'interno. La Direzione centrale per la finanza locale di detto Ministero ha comunicato che la seconda rata del contributo ordinario ha risentito dell'insufficiente disponibilità delle risorse finanziarie rispetto agli importi spettanti alle amministrazioni locali. Ciò ha comportato una prima attribuzione di fondi in data 30 settembre 1996, fino al raggiungimento del 93,550% della spettanza totale, ed una seconda attribuzione a saldo in data 27 giugno 1997. La colonna degli interessi sta ad indicare il peso finanziario che il comune sopporta per procurarsi l'anticipazione. Scorrendo la tabella relativa vengono ad evidenza comuni i quali mostrano nel rapporto tra interessi e relative entrate correnti un elevato valore percentuale. Questo rilievo emerge da un duplice ordine di considerazioni: il rapporto in ambito nazionale è attestato sullo 0,02%; la maggior parte degli enti presenta un rapporto percentuale al di sotto dell'1%. È in relazione a tale ultimo confronto che vengono rilevate le anomalie dei comuni di: Rende (3,70%), Giarre (2,46%), Sora (2,38%), Anzio (1,95%), Copparo (1,63%), Pozzallo (1,58%), Taormina (1,35%), Acireale (1,24%), Vittoria (1,10%), Ozieri (1,07%), S.Giovanni Valdarno (1,01%). Per gli enti menzionati, oltre a sussistere una difficoltà di cassa vi è anche un dispendio di risorse che eccede la generalità dei casi esaminati.

Proseguendo l'analisi dei dati finanziari ed allo scopo di evidenziare ulteriori fenomeni non riconducibili allo svolgimento di normali funzioni gestionali, vengono messi in relazione con le entrate correnti i rimanenti indicatori finanziari. La relazione col volume delle anticipazioni permette di evidenziare in primo luogo la difficoltà di liquidità di cassa di un ente e di rilevarne la gravità, misurata sull'entità percentuale del valore. I parametri di relazione sono rappresentati dalla percentuale del dato nazionale e da quella risultante per la maggior parte degli enti del tabulato. Ricordato che la percentuale del dato nazionale - riferito al ridotto numero di enti che ha fatto ricorso alle anticipazioni - è pari all'1,95% e che gli enti del tabulato si mantengono in un limite contenuto, la situazione che si presenta per i comuni di Giarre (105,53%), Pozzallo (93,29%), Aprilia (87,53%), (Potenza 82,92%), (Copparo 80,91%), (Acireale 80,07%), e S.Giovanni Valdarno (77,04%) non può ritenersi rassicurante.

Resta per ultimo da esaminare la relazione tra lo scoperto di cassa e le entrate correnti. Se siffatta relazione può esprimere per taluni enti una difficoltà di ripiano del

debito che si registra solo alla fine dell'anno per un fisiologico ritardo nella riscossione di alcune entrate (ad esempio l'ICI), non si può d'altra parte escludere che per altri enti la difficoltà possa essere determinata da ragioni connesse anche ad altri eventi (ad esempio ritardi nella emissione di ruoli di entrate, tardivo recupero delle risorse ecc.). Se si considera che in ambito nazionale il valore percentuale è attestato sullo 0,43% e che per la maggior parte dei comuni presi ad esame detto valore non supera il 15%, appaiono in sofferenza di liquidità, in relazione soprattutto all'ultimo parametro, i comuni di Manerbio (23,14%), Fondi (22,85%), Rende (22,45%), Ramacca (19,61%), Giarre (18,43%), Terracina (16,01%), Pozzallo (15,83%), Mercogliano (15,80%), Sora (15,09%).

Va conclusivamente considerato che alcuni comuni indicati nella tabella per il 1996 sono presenti anche in quella per il 1995. Ciò sta a dimostrare una persistente indisponibilità di cassa degli stessi enti. Questi risultano così distribuiti nelle diverse aree geografiche. Lombardia: Gaggiano, Arese, Manerbio, Treviglio; Veneto: Conselve, Villafranca di Verona; Umbria: Perugia; Lazio: Anagni, Sora, Anzio, Terracina, Fondi; Campania: Solofra, Benevento, Mercogliano; Calabria: Rende; Sicilia: Giarre; Sardegna: Ozieri.

(importi in milioni di lire)

	(A1)	(A0)	(B1)	(B0)	(C1)	(C0)	(D)			
	Volume Anticipazioni cassa (acc. c/competenza)		Scoperto di cassa (totale residui passivi)		Interessi su Anticipazioni cassa (imp.c/competenza)		Entrate correnti (Tit .I + II + III) (acc. c/competenza)	Inc.% (A0/D)	Inc.% (B0/D)	Inc.% (C0/D)
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1996			
Regione Piemonte										
VALENZA	449	1.645	0	1.468	1	10	33.467	4,91	4,39	0,03
Regione Lombardia										
GAGGIANO	1.984	974	1.984	974	80	36	19.241	5,06	5,06	0,19
ARESE	0	0	1.446	1.446	0	0	27.535	0,00	5,25	0,00
MANERBIO	3.749	4.304	3.749	4.304	132	127	18.602	23,14	23,14	0,69
TREVIGLIO	1.926	5.353	1.926	5.353	250	500	51.326	10,43	10,43	0,97
Regione Liguria										
IMPERIA	0	4.110	0	4.110	0	13	52.428	7,84	7,84	0,02
TAGGIA	8.270	9.164	1.068	2.429	59	60	16.758	54,69	14,49	0,36
Regione Trentino Alto Adige										
ROVERETO	0	1.661	0	1.661	8	37	73.928	2,25	2,25	0,05
Regione Veneto										
ABANO TERME	12.472	1.862	0	876	48	1	23.804	7,82	3,68	0,00
CONSELVE	0	0	542	542	11	0	7.009	0,00	7,73	0,00
VENEZIA	0	86.831	0	86.831	0	0	732.723	11,85	11,85	0,00
SAN PIETRO IN CARIANO	4.186	6.930	876	1.687	15	32	13.701	50,58	12,31	0,23
VILLAFRANCA DI VERONA	0	0	7.230	3.307	0	0	54.731	0,00	6,04	0,00
Regione Emilia Romagna										
FINALE EMILIA	0	18.838	0	1.954	0	96	34.819	54,10	5,61	0,27
COPPARO	21.578	18.886	5.365	2.979	343	380	23.341	80,91	12,76	1,63
Regione Toscana										
SAN GIOVANNI VALDARNO	24.364	23.079	4.325	4.072	219	301	29.955	77,04	13,59	1,01
Regione Umbria										
ASSISI	5.480	1.209	0	1.209	6	25	38.759	3,12	3,12	0,07
PERUGIA	22.545	82.416	10.642	15.135	51	364	237.175	34,75	6,38	0,15
Regione Marche										
FERMO	0	862	0	862	0	0	57.547	1,50	1,50	0,00

(importi in milioni di lire)

	(A1)	(A0)	(B1)	(B0)	(C1)	(C0)	(D)			
	Volume Anticipazioni cassa (acc. c/competenza)		Scoperto di cassa (totale residui passivi)		Interessi su Anticipazioni cassa (imp.c/competenza)		Entrate correnti (Tit .I + II + III) (acc. c/competenza)	Inc.% (A0/D)	Inc.% (B0/D)	Inc.% (C0/D)
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1996			
Regione Lazio										
ANGUILLARA SABAZIA	0	948	0	948	0	0	12.506	7,58	7,58	0,00
ANAGNI	937	967	937	967	150	70	19.702	4,91	4,91	0,36
SORA	3.700	3.800	3.700	3.800	300	600	25.180	15,09	15,09	2,38
APRILIA	11.891	45.188	3.256	5.903	85	355	51.625	87,53	11,43	0,69
ANZIO	5.925	6.551	3.625	4.251	1.014	803	41.196	15,90	10,32	1,95
TERRACINA	5.221	6.479	5.221	6.479	500	289	40.454	16,01	16,01	0,72
FONDI	3.440	6.156	3.440	6.156	0	0	26.947	22,85	22,85	0,00
Regione Abruzzo										
ORTONA	22.753	15.196	2.549	1.893	132	53	29.462	51,58	6,43	0,18
Regione Campania										
ATRIPALDA	428	1.365	0	1.365	3	20	11.010	12,40	12,40	0,18
SOLOFRA	1.033	1.661	1.033	1.661	19	1	12.646	13,13	13,13	0,01
BENEVENTO	5.948	6.909	5.948	6.909	750	721	80.077	8,63	8,63	0,90
MERCOGLIANO	0	1.180	500	1.180	224	62	7.466	15,80	15,80	0,83
Regione Puglia										
CASTELLANETA	18.162	6.074	1.725	829	382	0	15.941	38,10	5,20	0,00
Regione Basilicata										
POTENZA	46.859	96.529	0	4.140	400	400	116.412	82,92	3,56	0,34
Regione Calabria										
MONTALTO UFFUGO	5.694	2.550	1.400	1.550	172	112	11.444	22,28	13,54	0,98
RENDE	20.739	11.455	9.341	6.994	853	1.153	31.157	36,77	22,45	3,70
Regione Sicilia										
ACIREALE	41.085	54.756	3.722	9.407	800	850	68.387	80,07	13,75	1,24
POZZALLO	19.937	21.310	3.050	3.616	261	360	22.843	93,29	15,83	1,58
GIARRE	29.629	38.558	9.294	6.733	531	900	36.539	105,53	18,43	2,46
RAMACCA	6.920	10.979	1.166	2.633	81	134	13.426	81,78	19,61	1,00
TAORMINA	17.343	18.362	1.686	3.528	300	320	23.742	77,34	14,86	1,35
VITTORIA	42.594	47.294	6.286	7.784	682	742	67.620	69,94	11,51	1,10
Regione Sardegna										
OZIERI	909	1.881	909	1.881	19	173	16.122	11,66	11,66	1,07

7 I comuni con popolazione non superiore agli ottomila abitanti

I dati per l'esercizio 1996

La Sezione ha riferito per la prima volta, relativamente all'esercizio 1995, su di un campione significativo di comuni con popolazione non superiore agli ottomila abitanti, in applicazione dell'art. 3 comma 4° della legge n. 20 del 1994 che ha esteso il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti a tutti i comuni senza distinzione di popolazione.

Dal complesso dei dati finanziari analizzati è emerso che i comuni di minori dimensioni scontano qualche maggiore difficoltà nella gestione, in quanto i margini di manovrabilità del bilancio appaiono ridotti ed essi risentono di talune diseconomie di gestione, quali ad esempio quelle dovute alla rigidità della spesa per il personale.

Deve rilevarsi al riguardo che il tema delle peculiarietà di tali enti appare di notevole attualità, in quanto in un contesto di scarsità di risorse, specie di quelle da trasferire dallo Stato, non appare trascurabile la circostanza che possano individuarsi categorie di enti destinate a incontrare maggiori difficoltà finanziarie che potrebbero compromettere la loro operatività.

In sostanza i comuni in esame, specie se di modesto peso economico, si trovano ristretti tra la difficoltà di ottenere significativi incrementi di entrata e la rigidità di molte voci di spesa. Non potendo sperare in notevoli incrementi di risorse trasferite, si vedono costretti a rinunciare allo svolgimento di adeguate politiche di intervento nel settore dei servizi pubblici e nell'intraprendere iniziative d'investimento.

A tale riguardo è necessario svolgere qualche precisazione per chiarire che l'elemento dimensionale, che indubbiamente costituisce uno svantaggio, non può essere valutato al di fuori delle altre condizioni di contesto nelle quale l'ente si trova ad operare.

Difatti, la condizione di svantaggio dovuta alle dimensioni può essere, a volte, adeguatamente compensata dalla natura turistica dell'ente o dalla sua ubicazione in una zona suburbana, contigua ad una metropoli sviluppata. Al contrario la ridotta dimensione se si coniuga ad un substrato economico di scarso sviluppo, alla condizione rurale o montana, diventa la causa di una situazione di finanza difficile e scarsamente manovrabile con inevitabili conseguenze negative sulla attività dell'ente.

Tutte queste considerazioni non possono non venire adeguatamente valutate nel momento in cui si assiste ad un forte rilancio delle autonomie territoriali, attraverso l'attribuzione di funzioni sempre più estese e penetranti. In particolare non potrà essere trascurata una analisi preventiva di quello che potrà essere l'impatto delle nuove funzioni su enti che si trovano nelle difficoltà descritte, per le quali non si intravedono facili rimedi.

È da riportare che tutti questi aspetti hanno suscitato l'attenzione delle associazioni degli enti locali che sotto il patrocinio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro hanno indetto la prima conferenza nazionale dei piccoli comuni tenutasi in Roma nel gennaio 1998.

Le rilevazioni per l'esercizio 1996

Nel piano delle rilevazioni per il 1996 sono state previste analisi sulla gestione finanziaria dei comuni con popolazione fino ad ottomila abitanti, mediante l'esame del 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 la gran parte dei consuntivi richiesti[207].

Nel complesso l'analisi dei dati finanziari relativa al biennio 1995-1996 è stata condotta su 2147 comuni (pari al 31,69%) sui 6775 con popolazione non superiore ad ottomila abitanti (a fronte dei 1562 -pari al 23,06 %- del biennio precedente).

Si tratta di un campione che è pari quasi ad un terzo 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).

Ove per ragioni organizzative non si è dovuto far ricorso a campioni, gli enti da trattare sono stati distribuiti uniformemente nelle province e nelle classi demografiche.

Per ragioni facilmente intuibili, connesse alla distribuzione territoriale del campione, anche per quest'anno il consolidamento del dati suddetti, con quelli tratti dai consuntivi degli enti con popolazione superiore ad ottomila abitanti, non è stato effettuato[208].

La distinta trattazione per i comuni inferiori appare, comunque, congeniale allo svolgimento di talune considerazioni che si attagliano specificamente alle piccole dimensioni

I comuni esaminti sono suddivisi in sei classi demografiche che vanno da quelli di minuscole dimensioni (meno di 500 abitanti) a quelli pur piccoli della 5' classe, per la parte sotto gli ottomila abitanti.

Per taluni enti, come rilevato, è diffficoltosa anche la semplice sopravvivenza e l'erogazione di servizi a piccole comunità che risulta ineluttabilmente antieconomica se non svolti nella forma consortile. Un motivo ulteriore per la loro sussistenza è dato dal radicato 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 esaminare i dati finanziari tenendo conto delle accennate esigue dimensioni.

---

[207] Il 4° comma dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha assegnato alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche e l'art. 69 del dl.vo n. 77 del 1995 ha esteso, al fine del consolidamento dei conti pubblici, il controllo della Sezione enti locali a tutti i comuni senza distinzione di popolazione .

La deliberazione n. 2 del 1995 delle Sezioni Riunite ha stabilito che la Sezione enti locali si avvale per la raccolta dei dati dei comuni inferiori delle Delegazioni e delle Sezioni regionali di controllo. I conti consuntivi 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.

[208] La separazione delle indagini deriva da fattori contingenti che dovranno essere superati nel tempo. La Sezione ritiene, difatti, al riguardo 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.

7.1 Entrata corrente

Gli accertamenti in conto competenza dei tre titoli dell'entrata corrente per i comuni esaminati assommano nel 1996 a 6.562,7 miliardi con una crescita, rispetto all'esercizio precedente, del 3,56% (4,04 % nel 1995).

L'analisi del rapporto di composizione delle entrate correnti pone in evidenza i seguenti dati[209]

Titolo	Eserc. 1995	Eserc. 1996
Ent. Tributarie	31,8	32,7
Trasferimenti	50,7	48,8
Extratributarie	17,5	18,5
TOTALE	100	100

Si afferma la tendenza verso maggiori livelli di autonomia finanziaria anche presso i comuni inferiori, infatti, le entrate proprie guadagnano nel biennio quasi due punti rispetto a quelle trasferite.

Raffrontando tale dato con quello relativo ai comuni superiori si rileva che questi ultimi raggiungono nell'esercizio 1996 più elevati livelli di autonomia, in quanto le entrate trasferite si attestano sul 40,50 % del totale contro il 48,8 % qui rilevato. La differenza di oltre otto punti può trovare, comunque, giustificazione nella minore possibilità di manovra fiscale e tariffaria dei comuni più piccoli.

Dall'esame dei singoli titoli di entrata si rileva che quelle tributarie assommano, quanto agli accertamenti in conto competenza, a 2.142,8 miliardi con un tasso d'incremento del 6,38%, rispetto al 5,23 % rilevato nel 1995.

Applicando a questi dati gli indicatori finanziari, di cui la Sezione fa tradizionalmente uso, si rileva che la pressione tributaria si attesta sulle 392 mila lire pro capite e l'indice di autonomia tributaria raggiunge il 32,7 %.

Tali valori sono ben al di sotto rispetto a quelli rilevati dal complesso dei comuni maggiori ove la pressione tributaria raggiunge le 579 mila lire pro capite e l'indice di autonomia tributaria il 40,44 %.

Più adeguato appare il confronto con i dati della classe quinta del comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, ove gli indici in esame raggiungono rispettivamente le 438 mila lire ed il 40,2 %.

Esaminando il dato dei comuni inferiori in base alla ripartizione in classi demografiche si rileva che sono quelli più piccoli a conseguire le maggiori percentuali di incremento. Il fenomeno appare sostanzialmente in linea con quello osservato per i comuni superiori (parte II entrate correnti).

Per quanto concerne il titolo II dell'entrata corrente, ove sono iscritti i trasferimenti conferiti a diverso titolo, si rileva un contenuto decremento (-0,31 %) e l'importo complessivo degli accertamenti nell'esercizio 1996 raggiunge i 3.203,5 miliardi.

La lieve contrazione si pone in linea di tendenza con quanto rilevato relativamente ai comuni superiori ove gli accertamenti flettono del 2,76 %. Le ragioni dell'andamento in flessione meno evidente devono essere addebitate almeno in parte alla maggiore dipendenza degli enti più piccoli dalle entrate trasferite.

---

[209] Il dato del 1994 esposto nella precedente relazione della Sezione riguarda 1562 comuni e pertanto non appare raffrontabile a quelli degli esercizi successivi.

Va notato che si riscontrano aumenti nei comuni più piccoli (7,26 %nella classe 0 e 3,1% nella 1), nelle altre classi demografiche sono diffuse le diminuzioni (la più elevata - 0,8% nella 4ª classe).

Ponendo a confronto il dato degli accertamenti con quello della popolazione si rileva che i trasferimenti pro capite si attestano sulle 586 mila lire.

Gli accertamenti del titolo III, relativo alle entrate extratributarie, assommano a 1216,3 miliardi con andamento in crescita del 9,67%. si tratta del titolo dell'entrata corrente che fa registrare l'andamento più vivace e ciò dimostra lo sforzo tariffario intrapreso dai piccoli comuni.

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 1996 il 72,76 % a fronte del 74,63 dell'esercizio precedente.

Analizzando tale rapporto partitamente per ogni titolo dell'entrata corrente si rilevano i seguenti valori:

	Eserc. 1995	Eserc. 1996
Ent. tributarie	58,35 %	55,71%
Trasferimenti	89,11%	87,94%
Ent. Extratributarie	62,24%	62,86%

Dal confronto di tali rapporti con quelli omologhi relativi ai comuni più grandi (nell'ordine 60 %; 64 % e 88 %), si rileva che sono appena di poco maggiori le difficoltà alla realizzazione delle entrate correnti per gli enti inferiori.

I residui attivi del complesso delle entrate correnti al termine dell'esercizio 1996 ammontavano a 2252,3 miliardi, crescendo del 9,12 %.

La tendenza al minore smaltimento dei residui di parte corrente, rilevata nel complesso, è omogenea nei tre titoli. Difatti crescono i residui provenienti dalle entrate tributarie (11,02%), dai trasferimenti (9,52%) e dalle entrate extratributarie (+6,09%). La tendenza è comune nelle grandi linee ai comuni superiori ove per tutti i titoli si rileva che l'accumulo di residui avviene con andamenti più evidenti.

7.2 Spesa corrente

La spesa corrente del comuni inferiori ammonta, in termini di impegni di competenza, a 6.014,6 miliardi con 1.100 mila lire pro capite ed un tasso di incremento pari all'8,67 %, ben superiore quindi al tasso d'inflazione programmato.

L'incremento si rileva più elevato negli enti di medie e piccole dimensioni (classi 4 e 1) e risulta nel complesso superiore a quello dei comuni più grandi.

I pagamenti in conto competenza dimostrano un andamento in crescita meno accentuato di quello dei correlativi impegni (+7,72 %) ed il tasso di realizzazione raggiunge il 79,68 %.

La mole dei residui passivi da riportare al termine dell'esercizio 1996 ammonta a 1.781,4 miliardi, crescendo del 9,62 % rispetto all'esercizio precedente.

Si nota, quindi, sul versante della spesa corrente un aumento degli impegni ed un minor smaltimento dei residui con tendenze più evidenti di quelle osservate nei comuni più grandi.

La spesa per il personale merita un'attenzione particolare, in quanto 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 ammontano nell'esercizio 1996 a 2.216,5 miliardi e fanno rilevare un incremento del 5,78%, percentuale appena inferiore a quella osservata negli enti superiori (+6,29%).

I correlativi pagamenti totali assommano a 2.176,8 miliardi ed aumentano del 3,82%.

La spesa per il personale per abitante in termini di impegni raggiunge quasi le 405 mila lire e le 398 mila in termini di pagamenti. La sua incidenza sul complesso di quella corrente passa dal 37,86 % del 1995 al 36,85% del 1996, mostrando un andamento in flessione di circa un punto che si contrappone alla tendenza evidenziata nei comuni superiori.

Con riferimento alle classi demografiche, che i valori più elevati si riscontrano nei comuni più piccoli (classi 0 e 1) ove la spesa del personale assorbe oltre il 38% di quella corrente.

7.3 Gestione degli investimenti

Dal complesso delle entrate del titolo IV e della categoria 2 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 nel 1996, in termini di accertamenti in conto competenza, a 3.517,9 miliardi e fanno registrare un incremento del 18,8 % rispetto all'esercizio precedente.

La tendenza osservata conferma quella rilevata, per lo stesso esercizio, per i comuni maggiori ove si assiste ad un rilancio della provvista di fondi per nuovi investimenti meno consistente (12,5%).

Il tasso di realizzazione delle entrate in esame raggiunge nel 1996 il 36,09 %, valore non elevato, e si assiste nel biennio ad una flessione (-8,86%).

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 1996 ammontavano a 6.413,4 miliardi, con un aumento del 4 %.

Il totale del titolo relativo alla spesa in conto capitale, anch'esso depurato dalle partite meramente finanziarie, per l'esercizio 1996 fa registrare impegni in conto competenza pari a 4.136,0 miliardi, con un incremento del 30,97 %.

La quota pro capite di nuove iniziative d'investimento raggiunge, quindi, le 756 mila lire.

I relativi pagamenti in conto competenza assommano a 745,5 miliardi ed aumentano del 28,41 % ; il tasso di realizzazione raggiunge appena il 18,02 %.

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 618 miliardi, mentre tendenzialmente il saldo tra tale poste dovrebbe essere in pareggio.

Il fenomeno, che si manifesta in termini più evidenti rispetto all'esercizio precedente, 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 1996 a 8.712,3 miliardi e crescono dell'8,04 % rispetto all'esercizio precedente.

Confrontando il dato relativo a tali residui con quello omologo di parte attiva si nota una differenza di ben 2.298,8 miliardi di maggiori residui passivi.

Il 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 tra origine dalle procedure di realizzazione che sono molto più rapide sul fronte dell'entrata rispetto a quello delle spesa e che analoga situazione si riscontra ricorrentemente per i comuni superiori.

I risultati differenziali di bilancio

Nel biennio in esame si assiste ad un peggioramento dei saldi relativi alla parte corrente del bilancio; difatti, dai dati esposti nelle contabilità degli enti esaminati nel 1996 si rileva che 625 comuni hanno una situazione economica di competenza di segno negativo contro i 498 del 1995.

L'importo complessivo di tali disavanzi raggiunge i 93 miliardi e non appare, quindi, di rilievo.

L'omologo saldo in termini di cassa, che è quello più significativo della effettiva situazione dell'ente, specie sotto il profilo della liquidità finanziaria disponibile, fa registrare anch'esso un peggioramento, con ben 709 enti in disavanzo contro i 533 del 1995.

Il risultato d'amministrazione disponibile fa intravedere, invece, una situazione in miglioramento, con solo 16 enti in disavanzo rispetto ai 29 del 1995.

8 Situazioni deficitarie e dissesti in Puglia e Basilicata

8.1 Premessa

L'esame delle gestioni di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudono in disavanzo ovvero recano l'indicazione di debiti fuori bilancio è competenza attribuita alla Sezione dall'articolo 28 della legge 29 ottobre 1987, n.440, che acquista particolare significatività in relazione ai nuovi indirizzi legislativi orientati ad incrementare l'autonomia finanziaria degli enti ed a sottolineare l'esigenza di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

La rilevazione delle situazioni debitorie non registrate in bilancio e l'impatto che da esse deriva sui risultati finali della gestione rappresentano elementi conoscitivi utili per una valutazione dell'ampiezza del fenomeno delle gestioni in difficoltà.

La Sezione ha condotto una indagine, con riferimento all'esercizio 1989 su tutto il territorio nazionale sulla base delle segnalazioni degli organi regionali di controllo, i cui risultati sono stati comunicati al Parlamento con il referto deliberato il 19 febbraio 1993. Per operare i necessari approfondimenti sul fenomeno dei debiti fuori bilancio, si è ritenuto di avviare indagini su singole realtà regionali, partendo da quelle in cui i debiti presentavano maggiore diffusione.

Con i referti del 21 luglio 1995 e del 27 giugno 1997 sono stati trasmessi al Parlamento i risultati delle indagini condotte, rispettivamente, sulle gestioni deficitarie degli enti locali della Calabria e della Campania e con il presente referto si riferisce sugli accertamenti compiuti negli enti locali delle regioni Puglia e Basilicata.

8.1.1 Il quadro normativo

Ai sensi dell'articolo 28 della legge n.440 del 1987, la Corte ha il compito di prendere in esame le gestioni che si chiudono in disavanzo o espongono debiti fuori bilancio. Le disposizioni che hanno regolato nel tempo la materia sono:

- l'articolo 1 bis della legge 9 agosto 1986, n.488, che ha stabilito gli adempimenti ai quali gli enti locali sono tenuti nel caso in cui il conto consuntivo si chiuda con un disavanzo di amministrazione ovvero rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio;
- l'articolo 24 della legge 24 aprile 1989, n.144, con il quale si è previsto uno straordinario riconoscimento dei debiti fuori bilancio per la cui sistemazione è stata consentita una pianificazione pluriennale che doveva essere necessariamente portata a termine entro il 1993;
- l'articolo 12 bis della legge 15 marzo 1991, n.80, con il quale il termine ultimo per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, costituiti in epoca antecedente l'entrata in vigore della legge n.142 del 1990 di riforma delle autonomie locali, è stato definitivamente fissato al 15 luglio 1991 e sono state individuate le tipologie di debiti fuori bilancio che potevano essere riconosciute e sanate oltre il sopraindicato termine;
- l'articolo 37 del decreto legislativo n.77 del 1995, come modificato dal decreto legislativo n.336 del 1996, che ha sostanzialmente confermato la precedente disciplina introducendo, tra i debiti riconoscibili, quelli derivanti dalla ricapitalizzazione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- l'articolo 5 del decreto legislativo 15 settembre 1997, n.342, con il quale è stata apportata una modifica di grande rilievo all'articolo 37 del decreto legislativo n.77 del 1995, consentendo di sanare permanentemente i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito.

8.1.2 I fenomeni oggetto dell'indagine

Il termine "disavanzo" contenuto nell'articolo 28 della legge n.440 del 1987 è stato dalla Sezione definito come "disavanzo di amministrazione", in quanto risultato generale comprendente in sé sia le risultanze della gestione di competenza che quelle riferite alla gestione dei residui.

Il disavanzo di amministrazione preso in esame è quello esposto nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria del conto consuntivo e calcolato sommando il fondo di cassa rilevato a fine anno ai residui attivi prodotti dalla gestione di competenza e dalla gestione dei residui e detraendo, da tale somma, i residui passivi provenienti dalla gestione di competenza e dalla gestione dei residui. Al disavanzo così ottenuto sono aggiunti i residui passivi di parte corrente cancellati per perenzione fino alla chiusura del conto considerato e non ancora caduti in prescrizione.

Il debito fuori bilancio è una obbligazione gravante sull'ente senza che sia stato perfezionato l'impegno contabile. Nell'indagine sono stati classificati come debiti fuori bilancio quelli riconosciuti dall'ente con formali provvedimenti e quelli derivanti da interventi dell'autorità giudiziaria nei confronti del tesoriere dell'ente per i quali, non essendo necessario un atto formale di riconoscimento ed essendo già intervenuto il pagamento, deve essere assunto l'impegno per una regolarizzazione sul piano contabile.

Per rendere omogeneo il sistema di rilevazione, i debiti fuori bilancio riconosciuti con atti deliberativi dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno sono stati registrati alla chiusura dell'anno precedente. Ad essi sono stati aggiunti i debiti riconosciuti negli esercizi precedenti e non ripianati.

8.1.3 La metodologia di indagine

La legislazione che ha disciplinato i debiti fuori bilancio ha previsto la possibilità di graduare il riassorbimento dei debiti in bilancio in un arco temporale ampio (da un quinquennio per i debiti riconosciuti nel 1989, al triennio stabilito nella più recente normativa).

Per accertare l'effettiva consistenza dei debiti a fine anno non è sufficiente riscontrare l'ammontare dei nuovi riconoscimenti, ma è necessario verificare il rispetto dei ripiani programmati, controllando nei conti consuntivi l'avvenuto impegno dei debiti fuori bilancio. I debiti non impegnati, essendo ancora fuori bilancio, sono sommati ai nuovi riconoscimenti per determinare la consistenza alla fine di ogni anno. È emersa l'esigenza di ricostruire la situazione debitoria degli enti dal 1987, anno di prima applicazione dell'articolo 1 bis della legge n.318 del 1986 che per la prima volta ha disciplinato il fenomeno dei debiti fuori bilancio, al 1991 in cui è stato previsto al 15 luglio il termine ultimo per il riconoscimento generalizzato dei debiti ed infine al 1994 per una valutazione degli effetti conseguiti dalla normativa che ha ridotto la riconoscibilità dei debiti.

Per lo svolgimento dell'indagine sono stati acquisiti ed esaminati i provvedimenti di riconoscimento e ripiano dei debiti fuori bilancio approvati dagli enti e i dati rilevati sono stati confrontati con quelli risultanti dalle relazioni degli organi di revisione, dalle relazioni illustrative del conto presentate dalle giunte, dalle certificazioni a consuntivo, dalle deliberazioni di approvazione dei conti consuntivi e dagli stessi conti consuntivi. Le discordanze rilevate sono state comunicate ai vertici amministrativi degli enti e si è pervenuti alla quantificazione dell'ammontare complessivo delle situazioni debitorie fuori bilancio alla fine di ciascun anno.

Dall'esame dei conti consuntivi è stato possibile:

- rilevare le presenza di debiti fuori bilancio derivanti da crediti del tesoriere nei confronti dell'ente per pagamenti effettuati su ordine dell'autorità giudiziaria non registrati nel conto;
- verificare la presenza di capitoli destinati al ripiano di debiti fuori bilancio e rilevare se le somme in essi riportate corrispondano agli impegni assunti in sede di programma di ripiano.

8.1.4 L'ordine di trattazione dei risultati dell'indagine

L'esposizione dei risultati dell'indagine per ciascuna delle due regioni, Puglia e Basilicata, è la seguente.

In primo luogo sono illustrati i dati aggregati riguardanti gli enti locali che hanno registrato disavanzi di amministrazione, debiti fuori bilancio e disavanzi di amministrazione cosiddetti "effettivi", comprendenti anche i debiti fuori bilancio.

La Sezione ha ritenuto di dover effettuare alcuni approfondimenti per le situazioni gestionali che, sulla base di parametri predeterminati, potevano far sospettare difficoltà finanziarie. Sono stati assoggettati ad un esame dei conti per la rilevazione dei dati finanziari di maggiore significatività i comuni che hanno registrato, nel periodo compreso tra il 1990 e il 1994, un disavanzo di amministrazione, comprendente i debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati, pari o superiore a 100.000 lire per abitante.

Avendo rilevato situazioni debitorie fuori bilancio non ancora riconosciute di rilevante importo, soprattutto per quanto concerne i maggiori oneri per espropriazioni e ritenendo che le stesse, al momento del loro riconoscimento e ripiano, potrebbero turbare gli equilibri di bilancio, si è ritenuto di sottoporre ad esame anche i comuni che presentano nello stesso periodo debiti fuori bilancio non riconosciuti per un importo pari o superiore a 500.000 lire per abitante.

I risultati delle analisi sono indicati per ciascun comune secondo un modello espositivo che di seguito si illustra.

Le brevi relazioni, in cui sono esposti i dati rilevati e l'evoluzione dei fenomeni, sono ordinate per provincia in ordine alfabetico e all'interno di ciascuna provincia i comuni sono elencati in ordine alfabetico.

In apertura sono indicati il nome del comune, la provincia di appartenenza, la popolazione secondo i dati del censimento del 1991, la classe demografica di appartenenza (per il quadro generale delle classi demografiche vedi i prospetti n.31 e n.32).

Sono quindi esposti in apposito quadro i debiti fuori bilancio rilevati per ciascun ente dal 1989 al 1994. È da tener presente che l'importo dei debiti indicato per ciascun anno corrisponde all'ammontare dei debiti riconosciuti nel corso dell'anno successivo al quale sono aggiunti i debiti riconosciuti negli anni precedenti e non ancora ripianati.

Nel quadro dei risultati finanziari sono contenuti per i tre anni ritenuti più significativi (1989, 1991 e 1994) i seguenti dati:

- il risultato di amministrazione disponibile, compresi i residui passivi cancellati per perenzione esistenti alla fine di ciascun esercizio e non ancora caduti in prescrizione;
- il disavanzo di amministrazione effettivo, risultante dall'applicazione al risultato di amministrazione disponibile dell'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti e non ancora ripianati;
- il disavanzo effettivo pro-capite, ossia la quota di disavanzo di amministrazione effettivo gravante su ciascun abitante del comune tenendo conto della popolazione rilevata nel censimento del 1991;
- la situazione economica, che costituisce il saldo della gestione di parte corrente, calcolata, in

termini di competenza e di cassa, sommando i primi tre titoli dell'entrata e sottraendo da essi il titolo I della spesa, al netto degli ammortamenti, e le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione;

- lo scoperto con il tesoriere rappresentato dai residui passivi per anticipazioni di cassa rilevati dal titolo III, categoria 1^, della spesa.

La relazione inizia fornendo dati e informazioni sulle situazioni debitorie fuori bilancio ed in particolare sugli andamenti dei debiti riconosciuti, su eventuali inadempienze accertate in sede di applicazione dei ripiani programmati, sulle più rilevanti tipologie di debiti accertate, sulla consistenza dei debiti non riconosciuti alla fine del periodo considerato e sul loro eventuale riconoscimento intervenuto in anni successivi.

Per quanto concerne i risultati finali è segnalato il loro andamento e l'eventuale presenza di scoperti di cassa con il tesoriere, riportando anche, se significativi, i risultati conseguiti negli anni non compresi nell'apposito quadro.

Per una valutazione della situazione gestionale complessiva del singolo ente sono state rilevate alcune voci di entrata e di spesa corrente ritenute significative ed è stata ricavata la loro incidenza sul complesso delle entrate o delle spese correnti. I valori percentuali così ricavati sono stati raffrontati con valori percentuali medi, riferiti al 1994, calcolati sia a livello regionale che a livello provinciale per singola classe demografica (per i dati relativi agli enti locali della Puglia vedi i prospetti dal n.1 al n.6, per quelli della Basilicata i prospetti dal n.7 al n.12) per verificare gli scostamenti e ricavare da ciò elementi utili di giudizio sulla capacità dell'ente di realizzare l'equilibrio della gestione.

Un primo elemento di valutazione è rappresentato dalla rigidità della spesa corrente calcolata raffrontando - in termini di competenza - la somma delle spese per il personale e delle spese per indebitamento patrimoniale, rappresentate dal rimborso dei mutui in ammortamento, con il totale delle entrate correnti. Il valore percentuale così ricavato evidenzia la quota della gestione di parte corrente non comprimibile e, per differenza, i margini di manovra che all'ente restano per riportare in equilibrio la gestione. È indicata anche l'incidenza delle due voci di bilancio considerate nel calcolo del grado di rigidità (personale ed indebitamento patrimoniale) sulle entrate correnti.

L'incidenza delle spese della sezione I del titolo I "amministrazione generale" sulle entrate correnti in termini di competenza consente di verificare la quota delle risorse utilizzata per il funzionamento dell'ente e sottratta alle attività in favore della collettività amministrata.

Sul fronte delle entrate correnti, si è ritenuto di accertare per i residui attivi relativi alle entrate proprie dell'ente (tributarie, tit. I ed extratributarie, tit. III) l'andamento del volume dei residui nel periodo considerato e l'incidenza del loro ammontare sui rispettivi accertamenti in conto competenza, elementi utili al fine di valutare il grado di attivazione dell'ente nel realizzare le entrate di propria competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti evidenzia il livello di autonomia finanziaria che l'ente è riuscito a conseguire.

Nella gestione degli enti un fattore di particolare rilievo è rappresentato dal personale. Sotto il profilo finanziario è stata calcolata l'incidenza delle spese per il personale sul totale delle spese correnti; è stato individuato il rapporto tra i dipendenti di ruolo in servizio e la popolazione comunale secondo l'ultimo censimento, per operare un raffronto con il rapporto medio indicato per la classe demografica dell'ente dall'articolo 119 del decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995 e rilevare eventuali esuberi di personale.

Fascia demografica				Rapporto medio dipendenti/popolazione
fino	a	999	abitanti	1/95
da	1.000 a	2.999	abitanti	1/100
da	3.000 a	9.999	abitanti	1/105
da	10.000 a	59.999	abitanti	1/95
da	60.000 a	249.999	abitanti	1/80
oltre		249.999	abitanti	1/60

Sono infine riportate, per completare gli elementi utili ai fini di una valutazione, le informazioni rilevate dal Ministero dell'interno ai fini della individuazione degli enti da qualificare "strutturalmente deficitari" e da assoggettare a particolari forme di controllo secondo quanto previsto dall'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

Completata l'analisi degli enti in presumibili difficoltà finanziarie, sono riportati i dati, rilevati dai provvedimenti emanati dal Ministro dell'interno, sulla diffusione del fenomeno del dissesto.

Per tutti gli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1995 sono state elaborate brevi relazioni, elencate per provincia e all'interno di ciascuna provincia per comune in ordine alfabetico, in cui è stata esposta la situazione debitoria complessiva risultante, a chiusura dell'anno precedente la dichiarazione di dissesto, dai provvedimenti adottati dagli organi deliberativi degli enti sia per quanto riguarda il risultato di amministrazione che per quanto concerne l'ammontare dei debiti fuori bilancio. È esposta la quantificazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti autorizzato per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Se la procedura di risanamento è stata conclusa, sono segnalati i contenuti di maggior interesse del decreto del Ministro dell'interno con il quale sono approvati il piano di risanamento o il piano di estinzione delle passività pregresse predisposto dall'organo straordinario di liquidazione.

Una seconda parte è dedicata all'illustrazione delle prescrizioni ministeriali alle quali l'ente si deve attenere per mantenere gli equilibri di bilancio nella gestione risanata e alla segnalazione di nuove situazioni debitorie fuori bilancio e di eventuali risultati finali negativi rilevati dai conti consuntivi deliberati dopo l'approvazione in sede ministeriale dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

A conclusione sono state riportate le dichiarazioni contenute nelle relazioni degli organi di revisione riguardanti le attività poste in essere dagli enti per realizzare, nel rispetto delle prescrizioni ministeriali, attraverso il risanamento economico-finanziario l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio.

8.2 La situazione degli enti locali della Puglia

Gli enti locali territoriali della Puglia sono, secondo i risultati del censimento del 1991:
- n.5 amministrazioni provinciali (Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto);
- n.257 comuni.

La ripartizione dei comuni secondo le province di appartenenza e le dimensioni demografiche mostra la seguente situazione:

CLASSI DEMOGRAFICHE	Bari	Brindisi	Foggia	Lecce	Taranto	TOTALE
classe 0 da ab. 1 ad ab. 499	0	0	2	0	0	2
classe 1 da ab. 500 ad ab. 999	0	0	1	0	0	1
classe 2 da ab. 1.000 ad ab. 1.999	2	0	12	10	1	25
classe 3 da ab. 2.000 ad ab. 2.999	0	0	10	10	1	21
classe 4 da ab. 3.000 ad ab. 4.999	1	0	13	20	3	37
classe 5 da ab. 5.000 ad ab. 9.999	6	6	10	34	9	65
classe 6 da ab. 10.000 ad ab. 19.999	15	7	10	17	8	57
classe 7 da ab. 20.000 ad ab. 59.999	20	6	5	5	5	41
classe 8 da ab. 60.000 ad ab. 99.999	3	1	0	0	0	4
classe 9 da ab. 100.000 ad ab. 249.999	0	0	1	1	1	3
classe 10 da ab. 250.000 ad ab. 499.999	1	0	0	0	0	1
amministrazioni provinciali	1	1	1	1	1	5
Totale	**49**	**21**	**65**	**98**	**29**	**262**

Dai dati esposti si rileva che il 67% dei comuni ha una popolazione superiore a 5.000 abitanti e che la stessa fascia di comuni (oltre 5.000 abitanti) ha un numero di abitanti pari al 94% del totale. Una analisi a livello provinciale evidenzia che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono prevalenti nella provincia di Foggia, nella quale rappresentano il 59% dei 64 comuni di competenza, costituiscono il 41% del totale nella provincia di Lecce e sono scarsamente presenti nella provincia di Taranto con il 18% del totale e nella provincia di Bari con il 6%; non risultano nella provincia di Brindisi.

8.2.1 Il funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali

In occasione dell'esame delle gestioni degli enti locali si è potuto rilevare che il conseguimento dei risultati è spesso condizionato negativamente dal funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali.

Una verifica dello stato di tali organi in Puglia è stata condotta utilizzando i dati forniti dal Ministero dell'interno sugli enti i cui organi rappresentativi hanno concluso, anticipatamente rispetto alle naturali scadenze, la loro attività.

Nel periodo intercorrente tra il 1990 ed il mese di marzo del 1998 è stato disposto lo scioglimento dei consigli di n.140 enti locali (il 53% degli enti della regione) di cui n.31 nella provincia di Bari, n.10 nella provincia di Brindisi, n.34 nella provincia di Foggia, n.49 nella provincia di Lecce e n.16 nella provincia di Taranto. È da rilevare che in n.30 enti lo scioglimento degli organi rappresentativi è avvenuto due volte ed in n.9 enti tre volte.

Il fenomeno presenta la maggiore diffusione nella provincia di Bari con il 63% degli enti che hanno subito uno scioglimento degli organi e di questi n.12 nel periodo considerato sono stati sciolti due volte ed un ente tre volte. La reiterazione degli scioglimenti in relazione al numero di enti di ciascuna provincia si presenta più frequente, oltre che nella provincia di Bari con il 26%, nella provincia di Brindisi con il 24% e in quella di Lecce con il 15% degli enti.

8.2.2 Le segnalazioni degli organi regionali di controllo

La rilevazione degli enti locali i cui conti consuntivi chiudono in disavanzo ovvero con la presenza di debiti fuori bilancio è stata affidata agli organi regionali di controllo,

secondo quanto previsto dall'articolo 28 della legge n.440 del 1987, che sono tenuti a comunicare alla Corte dei conti l'elenco degli enti in cui i fenomeni risultano presenti.

Dalla documentazione pervenuta relativa agli anni 1994, 1995 e 1996 si evince che il supporto conoscitivo degli organi regionali di controllo è stato carente.

Per quanto concerne le cinque sedi regionali di controllo della Puglia (Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto), sono pervenute comunicazioni solo dalla sede di Lecce che ha segnalato, nel 1994, la presenza di un disavanzo in un comune e di debiti fuori bilancio in due comuni e nel 1995 che solo un comune registrava debiti fuori bilancio.

Dai risultati dell'indagine condotta dalla Sezione si rileva che le situazioni segnalate rappresentano solo una parte dei fenomeni riscontrati nei singoli territori provinciali.

8.2.3 Gli enti con situazioni gestionali deficitarie

La rilevazione ha preso in considerazione le amministrazioni provinciali e i comuni, con esclusione di quelli che avevano dichiarato lo stato di dissesto, per i quali è stata condotta una indagine specifica tenuto conto della particolare disciplina alla quale sono assoggettati.

Nel 1989 gli enti presi in esame sono n.241 (le cinque amministrazioni provinciali, n.48 comuni della provincia di Bari, n.20 comuni della provincia di Brindisi, n.63 comuni della provincia di Foggia, n.78 comuni della provincia di Lecce e n.27 comuni della provincia di Taranto) su n.262, in quanto n.21 enti hanno dichiarato lo stato di dissesto.

Nel 1991 gli enti presi in esame sono n.235 (le cinque amministrazioni provinciali, n.48 comuni della provincia di Bari, n.20 comuni della provincia di Brindisi, n.63 comuni della provincia di Foggia, n.75 comuni della provincia di Lecce e n.24 comuni della provincia di Taranto), essendo saliti a n.27 gli enti che hanno dichiarato il dissesto.

Nel 1994 l'esame ha riguardato n.229 enti (le cinque amministrazioni provinciali, n.48 comuni della provincia di Bari, n.20 comuni della provincia di Brindisi, n.63 comuni della provincia di Foggia, n.71 comuni della provincia di Lecce e n.22 comuni della provincia di Taranto) non coinvolti nelle procedure di dissesto

8.2.4 Gli enti con disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

L'accertamento dei risultati di amministrazione è avvenuto traendo i dati dal quadro riassuntivo della gestione finanziaria esposto nei conti consuntivi.

Gli enti che presentano, a conclusione dell'esercizio 1989, un disavanzo di amministrazione, comprensivo dei residui passivi cancellati per perenzione, sono n.18 su n.241 enti (il 7% del totale) di cui uno in provincia di Bari, n.4 in provincia di Brindisi, n.2 in provincia di Foggia, n.6 in provincia di Lecce e n.5 in provincia di Taranto (vedi prospetto n.13).

Il disavanzo complessivo registrato per i n.18 enti ammonta a 12.268 milioni, di cui 6.246 milioni rilevati nei comuni in provincia di Lecce con un importo medio pro-capite pari a 106.000 lire, che risulta più elevato nel comune di Squinzano con 153.000 lire, nel comune di Gallipoli con 132.000 lire e nel comune di S. Pietro in Lama con 118.000 lire. L'ammontare del disavanzo complessivo è rilevante anche per i comuni della provincia di Taranto con 2.972 milioni ed un importo medio pro-capite di 72.000 lire che nei comuni della V classe demografica (Palagianello e Leporano) raggiunge le 119.000 lire e nel comune di Montemesola 115.000 lire.

Con riferimento alle dimensioni demografiche si rileva che n.15 enti su n.18 in

disavanzo appartengono alle classi demografiche V, VI e VII con popolazione da 5.000 a 59.999 abitanti.

Nel 1991 il numero di enti in disavanzo si riduce da n.18 a n.16 e l'ammontare complessivo del disavanzo registrato a livello regionale diminuisce da 12.268 milioni a 10.390 milioni (vedi prospetto n.14).

Una analisi delle situazioni rilevate a livello provinciale mette in evidenza che i comuni in provincia di Foggia con un risultato di amministrazione negativo aumentano di una unità e raddoppiano il disavanzo complessivo (da 888 a 1.689 milioni); aumentano di una unità anche i comuni in disavanzo in provincia di Lecce, ma si riduce l'ammontare complessivo del disavanzo (da 6.246 a 5.543 milioni). Non si rilevano enti in disavanzo in provincia di Bari ed una riduzione nel numero e nell'ammontare dei disavanzi si registra negli enti della provincia di Brindisi e della provincia di Taranto. In quest'ultima ad una riduzione di due unità negli enti in disavanzo e del disavanzo complessivo, fa riscontro un aumento dell'importo medio pro-capite che cresce da 72.000 lire a 119.000 lire per l'incidenza del comune di Palagianello che espone un disavanzo per abitante di 184.000 lire.

Nel 1994 gli enti in disavanzo si riducono a n.3 distribuiti nelle province di Bari, Lecce e Taranto ed espongono un disavanzo complessivo di 2.111 milioni dovuto per il 74% al risultato del comune di Palagianello destinato a dichiarare lo stato di dissesto l'anno successivo (vedi prospetto n.15).

8.2.5 I debiti fuori bilancio

Nel 1989, su n.241 enti presi in esame, n.186, pari al 77%, presentavano debiti fuori bilancio per 359.070 milioni (vedi prospetto n.16). Il fenomeno è presente nel 93% degli enti della provincia di Taranto, nell'81% degli enti in provincia di Lecce, nel 75% e nel 73%, rispettivamente, di quelli della provincia di Foggia e della provincia di Bari. Minore diffusione si registra in provincia di Brindisi con il 57%. L'indagine condotta nel 1993 aveva portato ad accertare che, nel 1989, gli enti con debiti fuori bilancio erano n.137 per un ammontare di 263.711 milioni. Con la presente indagine sono stati rilevati n.49 nuovi enti con debiti fuori bilancio, il cui importo complessivo si è incrementato di 95.359 milioni.

L'ammontare delle situazioni debitorie più rilevante si registra negli enti della provincia di Bari con 122.017 milioni, in quelli della provincia di Lecce con 98.162 milioni ed in quelli della provincia di Taranto con 75.315 milioni.

Per poter valutare la situazione debitoria fuori bilancio in relazione alla dimensioni demografiche degli enti, è stata calcolata l'incidenza della massa debitoria, accertata e non ancora ripianata, sulla popolazione dei comuni in cui i debiti fuori bilancio sono presenti.

A fronte di un valore medio per abitante a livello regionale di 110.000 lire, l'importo medio rilevato in provincia di Lecce è di 153.000 lire con una punta massima nel comune di Lecce di 330.000 lire; il dato medio in provincia di Taranto è di 133.000 lire con i valori più elevati nei comuni della IV classe demografica (Faggiano e Montemesola) di 301.000 lire e nel comune di Monteparano di 233.000 lire. Nella provincia di Foggia il debito pro-capite più elevato pari a 1.058.000 lire si riscontra nel comune delle Isole Tremiti che ha una popolazione di 364 abitanti, mentre nella provincia di Bari è il comune di Bari con 242.000 lire pro-capite a registrare il valore più alto.

Nel 1991, a fronte di n.235 esaminati, il numero degli enti con debiti fuori bilancio è di n.164, pari al 70%, con un decremento di n.22 unità rispetto all'anno 1989 (vedi prospetto n.17).

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio è di 337.151 milioni e si riduce del 6% rispetto al 1989, determinando, peraltro, un debito pro-capite per i comuni di 108.000 lire, sostanzialmente coincidente con quello registrato nel 1989. Nei comuni della provincia di Foggia, ad una riduzione delle unità interessate al fenomeno da n.48 a n.39, corrisponde un incremento della situazione debitoria complessiva che da 57.200 milioni cresce a 89.278 milioni con un pro-capite di 149.000 lire rispetto alle 96.000 lire del 1989.

Nel 1994 il numero di enti esaminati scende a n.229 e di essi n.144, pari al 63%, presentano debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo di 140.799 milioni (vedi prospetto n.18).

Ad una generale riduzione del numero degli enti interessati (nel 1994 l'amministrazione provinciale di Taranto non presenta debiti fuori bilancio) fa eccezione la provincia di Bari, in cui il numero di enti aumenta di due unità, ma l'ammontare del debito si riduce da 113.907 milioni a 52.266 milioni.

Il debito pro-capite a livello regionale si riduce a 49.000 lire; si registrano ancora medie al di sopra di 100.000 lire pro-capite nella provincia di Foggia nei due comuni con popolazione fino a 499 abitanti con 281.000 lire, in quelli della IV classe demografica con 112.000 lire e in quelli della II classe con 103.000 lire; in provincia di Lecce un debito pro-capite di 112.000 lire si registra nel comune di Lecce e nei comuni della II classe demografica.

8.2.6 Gli enti con disavanzo di amministrazione effettivo

Effettuata la rilevazione dei due fenomeni previsti dalla legge, i disavanzi di amministrazione ed i debiti fuori bilancio, per una valutazione delle situazioni gestionali si è ritenuto di calcolare per ciascun ente il risultato di amministrazione "effettivo" ovverosia il risultato di amministrazione che, oltre ai residui passivi cancellati per perenzione, tenga conto anche dei debiti fuori bilancio riconosciuti e non ancora ripianati. Si tratta del risultato più significativo dell'indagine che fornisce la misura effettiva e globale del disavanzo.

I dati che si espongono riguardano solo gli enti che presentano un risultato di amministrazione effettivo negativo con esclusione sia degli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, sia di quelli che chiudono con un avanzo di amministrazione disponibile di importo tale da fornire una adeguata copertura ai debiti fuori bilancio riconosciuti ed ancora non ripianati.

Delle cinque amministrazioni provinciali nessuna presenta un disavanzo di amministrazione effettivo dal 1989 al 1994.

Nel 1989 gli enti con disavanzo di amministrazione effettivo sono n.135 (il 56% dei n.241 enti presi in esame). Le province in cui l'incidenza dei comuni con disavanzo effettivo rispetto ai comuni di appartenenza è più elevata sono quelle di Taranto con il 70% (n.19 comuni su n.27) e di Lecce con il 67% (n.52 comuni su n.78).

Il disavanzo effettivo complessivo ammonta a 297.481 milioni (vedi prospetto n.19). Gli importi più rilevanti si registrano nei comuni della provincia di Lecce con 88.762 milioni ed un pro-capite di 170.000 lire, nei comuni in provincia di Bari con 84.012 milioni ed un pro-capite di 127.000 lire ed in quelli in provincia di Taranto con 67.914 milioni ed un pro-capite di 143.000 lire.

Con riferimento alle dimensioni demografiche, si rilevano disavanzi effettivi per abitante particolarmente elevati nei comuni della provincia di Foggia con popolazione fino a 499 abitanti con 540.000 lire, nei comuni della provincia di Taranto delle classi IV, III e V rispettivamente con 365.000 lire, 300.000 lire e 262.000 lire, nel comune di Lecce con 299.000 lire e in quello di Bari con 201.000 lire.

Nel 1991 il numero di enti in disavanzo effettivo è pari a n.121 (il 51% dei n.235 enti non dissestati). In tutte le province si assiste ad una riduzione del numero di enti in disavanzo effettivo con l'eccezione della provincia di Lecce in cui i comuni in disavanzo effettivo aumentano di una unità e costituiscono il 71% dei comuni della provincia.

L'ammontare complessivo del disavanzo effettivo diminuisce rispetto al 1989 del 13% (da 297.481 a 259.287 milioni) ed il disavanzo pro-capite è di 116.000 lire a livello regionale (vedi prospetto n.20).

A fronte di una riduzione generalizzata, nei comuni della provincia di Foggia il disavanzo complessivo aumenta del 51% (da 51.148 a 77.226 milioni) con un pro-capite di 148.000 lire condizionato da quello registrato nel comune di Foggia per 355.000 lire e da quello del comune Isole Tremiti di 923.000 lire. Importi elevati di disavanzi effettivi medi pro-capite si rilevano in provincia di Taranto nei comuni delle classi III, IV e VI rispettivamente con 450.000 lire, 379.000 lire e 305.000 lire.

Nel 1994 l'introduzione delle limitazioni al riconoscimento dei debiti fuori bilancio e l'incremento del numero di enti in stato di dissesto che risultano complessivamente n.33 non considerati nella presente rilevazione, produce un ridimensionamento del fenomeno e gli enti in disavanzo effettivo si riducono a n.45 (il 20% dei n.229 enti non dissestati).

Il disavanzo effettivo complessivo diminuisce da 259.287 a 43.511 milioni e il disavanzo pro capite a livello regionale è pari a 58.000 lire (vedi prospetto n.21). Rispetto a tale valore nei comuni della provincia di Taranto il pro-capite è pari a 138.000 lire con un massimo registrato nei comuni della V classe demografica di 246.000 lire ed in quelli della VI classe di 196.000 lire; nei comuni delle province di Lecce e di Foggia i pro-capite più alti (tra 118.000 e 343.000 lire) emergono negli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

8.2.7 L'analisi degli enti in presumibili difficoltà finanziarie

Come preannunciato nel paragrafo 8.1.4 si è ritenuto di approfondire l'esame delle gestioni degli enti locali che, nel periodo 1990-1994, abbiano fatto registrare un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite pari o superiore a 100.000 lire ovvero abbiano presentato debiti fuori bilancio non riconosciuti per un importo pro-capite pari o superiore a 500.000 lire.

provincia di Bari	n. 11	comuni su	n. 48	pari al	23 %
provincia di Brindisi	n. 4	comuni su	n. 20	pari al	20 %
provincia di Foggia	n. 18	comuni su	n. 64	pari al	28 %
provincia di Lecce	n. 26	comuni su	n. 97	pari al	27 %
provincia di Taranto	n. 5	comuni su	n. 28	pari al	18 %
Totale	**n. 64**	**comuni su**	**n. 257**	**pari al**	**25 %**

classe 0	n. 1	comune su	n. 2	pari al	50 %
classe I	n. 0	comuni su	n. 1	pari al	0 %
classe II	n. 6	comuni su	n. 25	pari al	24 %
classe III	n. 6	comuni su	n. 21	pari al	29 %
classe IV	n. 10	comuni su	n. 37	pari al	27 %
classe V	n. 15	comuni su	n. 65	pari al	23 %
classe VI	n. 12	comuni su	n. 57	pari al	21 %
classe VII	n. 9	comuni su	n. 41	pari al	22 %
classe VIII	n. 1	comune su	n. 4	pari al	25 %
classe IX	n. 3	comuni su	n. 3	pari al	100 %
classe X	n. 1	comune su	n. 1	pari al	100 %
Totale	**n. 64**	**comuni su**	**n. 257**	**pari al**	**25 %**

Dall'applicazione dei sopraindicati parametri i comuni selezionati sono n.64, di cui n.7 con debiti fuori bilancio non riconosciuti per abitante pari o superiori a 500.000 lire.

I risultati delle analisi sono indicati per ciascun comune secondo un modello espositivo illustrato nel paragrafo 8.1.4.

Le brevi relazioni, in cui sono esposti i dati rilevati e l'evoluzione dei fenomeni, sono ordinate per provincia in ordine alfabetico e all'interno di ciascuna provincia i comuni sono anche essi disposti in ordine alfabetico.

PROVINCIA DI BARI

ANDRIA (BA)

Abitanti 90.063
Classe demografica VIII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	495	0	1.104	4.579	4.324

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+14.849	+4.023	+13.560
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	0	0	0
Situazione economica di competenza	+5.191	-6.162	-4.275
Situazione economica di cassa	+3.351	-10.682	-2.282
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente è oggetto di esame in quanto nel 1990 presenta un pro-capite per 563.000 lire calcolato sui debiti fuori bilancio esistenti ma non formalmente riconosciuti. pari a 50.662 milioni, composti prevalentemente da maggiori oneri di esproprio.-

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti raggiunge la consistenza maggiore nel 1993 per 4.579 milioni. La tipologia prevalente è costituita dai maggiori oneri di esproprio, tanto che nell'arco di tempo considerato l'ente ha riconosciuto importi per 9.010 milioni.

I risultati di amministrazione sono elevati e tutti positivi. La situazione economica di competenza è negativa negli anni 1991 e 1994 e nel 1991 rappresenta il 9% delle entrate correnti. La situazione economica di cassa pur essendo negativa, evidenzia un miglioramento passando da 10.682 milioni del 1991 a 2.282 milioni del 1994.

La rigidità della spesa corrente è pari al 58% nel 1994 con una riduzione di circa 8 punti percentuali rispetto al 1989 (66%), mentre il valore percentuale medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica è del 44%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 53% nel 1989 con una forte diminuzione nel 1994 in cui è del 32% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è del 26%.

Le spese per amministrazione generale incidono del 27% sulle entrate correnti, mostrando un incremento di 10 punti percentuali rispetto al 1989, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 21%.

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 49% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti registra un aumento considerevole nell'arco di tempo in esame, passando dal 22% del 1989 al 42% del 1994 rispetto alla media provinciale rilevata per la VIII classe demografica che è del 46%.

La spesa per il personale rappresenta il 35% della spesa corrente per il periodo 1991 - 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 34%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 164 abitanti rispetto al parametro di 1/80 previsto per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente secondo i parametri di cui all'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, non risulta in condizioni strutturalmente deficitarie, pur presentando il disavanzo della gestione corrente superiore al 7,50% delle entrate correnti..

BARI (BA)

Abitanti 342.309
Classe demografica X

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
82.950	81.093	76.421	56.947	37.979	1.866

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+14.015	+23.297	+100.293
Disavanzo di amministrazione effettivo	68.935	53.124	--------.
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	201.382	155.193	---------
Situazione economica di competenza	+3.730	-4.575	+29.112
Situazione economica di cassa	+15.602	+17.338	+72.200
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio sono elevati nel 1989 con 82.950 milioni e alla fine del periodo di esame si riducono ad 1.866 milioni. La tipologia prevalente è rappresentata dai maggiori oneri di esproprio, che in tutto l'arco di tempo considerato sono pari a 107.364 milioni, per il finanziamento dei quali sono stati accesi mutui con il Banco di Sicilia per 31.401 milioni e con la Banca Nazionale del Lavoro per 10.000 milioni. Vi sono anche sentenze passate in giudicato nel 1990 per 6.889 milioni, nonché pignoramenti non opposti nel 1993 per 1.558 milioni. L'ente ha rispettato il ripiano così come ipotizzato nelle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, registrando un incremento notevole tra il 1993 ed il 1994 (55.882 milioni per il primo anno e 100.293 milioni per il secondo).

La situazione economica di competenza è negativa nel 1990 e nel 1991 rispettivamente per 16.645 milioni e per 4.574 milioni, mentre recupera negli anni successivi registrando un saldo positivo per 29.112 milioni nel 1994. La situazione economica di cassa è sempre positiva in tutto il periodo d'esame.

La rigidità della spesa corrente passa dal 56% del 1989 al 43% del 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 47%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 28% nel 1994, quella per indebitamento patrimoniale per il 15%

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è sostanzialmente stabile nell'arco di tempo considerato con il 20%, mentre il valore medio a livello provinciale è pari al 22%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) alla fine del 1994 rappresentano il 24% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie e il 72% per le entrate extratributarie.

In tutto il periodo di esame si evidenzia un aumento considerevole dell'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti, che passano dal 31% del 1989 al 54% del 1994 rispetto ad un un valore medio rilevato a livello provinciale del 49%

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente scende dal 43% del 1989 al 32% del 1994 rispetto alla media provinciale del 37%.

Il rapporto dipendenti - popolazione è di un dipendente ogni 137 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/60 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

BINETTO (BA)

Abitanti 1.629
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
297	229	152	76	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+20	+1	+6
Disavanzo di amministrazione effettivo	277	151	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	170.043	92.695	--------
Situazione economica di competenza	-14	-4	-11
Situazione economica di cassa	+122	-19	-15
Scoperto con il tesoriere	62	0	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1988 per 389 milioni che vengono gradualmente ripianati fino al 1993.

Le tipologie prevalenti riguardano il debito verso l'E.N.E.L. per 72 milioni, maggiori oneri di esproprio per 48 milioni e 180 milioni di debiti verso il tesoriere che nel 1993 sono stati ridotti ad 81 milioni.

I risultati di amministrazione sono tutti positivi anche se con importi contenuti che non consentono la copertura dei debiti fuori bilancio dal 1988 al 1992.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 60% rispetto a quello medio registrato a livello regionale nella stessa classe demografica dell'ente che è pari al 65%. La spesa per il personale incide per il 50% sulle entrate correnti mentre quella per indebitamento per il 10%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti mostra un incremento passando dal 38% del 1989 al 44% del 1994 rispetto al valore medio rilevato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente che è del 32%.

I residui attivi per entrate extratributarie rappresentano alla fine del periodo di esame il 36% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti per il 57% alla fine del 1994, mostrando un incremento, rispetto al 1989, di ben 22 punti percentuali; il valore medio a livello regionale per la stessa classe demografica dell'ente è pari al 32%.

La spesa per il personale assorbe il 53% della spesa corrente nel 1994 ed il valore medio a livello regionale per la stessa classe demografica è del 55%.

Il rapporto dipendenti - popolazione a fine del periodo di esame è di un dipendente ogni 136 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

BITETTO (BA)

Abitanti 9.370
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.776	1.175	783	391	0	539

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+38	+393	+487
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.738	390	52
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	185.456	41.622	5.550
Situazione economica di competenza	+147	+4	-137
Situazione economica di cassa	-251	+854	-973
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1988 per 1.172 milioni che non vengono ripianati fino al 1991. Il volume massimo è raggiunto nel 1989 con 1.776 gradualmente riassorbito fino al 1993.

Tale situazione ha generato una lievitazione degli importi che ha prodotto alla fine del 1994 debiti fuori bilancio non riconosciuti per 459 milioni, di cui 58 milioni impegnati nel 1996 e la differenza pari a 401 milioni attualmente ancora da impegnare.

Nel 1994 risultano ,altresì, debiti nei confronti del tesoriere per 539 milioni che l'ente regolarizza nel 1996 destinando a tale fine una parte dell'avanzo di amministrazione e proventi ricavati da alienazioni di beni già realizzate. Tra le tipologie dei debiti fuori bilancio si rilevano 355 milioni per incarichi professionali.

L'andamento dei risultati di amministrazione è positivo. La situazione economica di competenza positiva fino al 1992, diventa negativa nel 1993 con 597 milioni e nel 1994 con 137 milioni; la situazione economica di cassa, positiva fino al 1993, presenta un saldo negativo nel 1994 per 972 milioni.

La rigidità della spesa che nel 1989 era del 72% si riduce nel 1994 al 64%, valore elevato rispetto al dato medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 59%. La spesa per il personale incide per il 39% sulle entrate correnti e quella per indebitamento patrimoniale per il 25%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti resta costante nel periodo di esame al 22% ed il valore medio provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è del 28%.

I residui attivi per entrate tributarie rappresentano il 37% degli accertamenti in conto competenza nel 1994.

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti nel 1994 per il 43% evidenziando un miglioramento rispetto al 1991 di ben 18 punti percentuali, rispetto ad un valore medio provinciale della stessa classe demografica del 41%.

La spese per il personale costituisce il 45% della spesa corrente nel 1994, rispetto ad una media provinciale per la stessa classe demografica del 51%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 154 rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1994 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 2) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

CASSANO DELLE MURGE (BA)

Abitanti 10.460
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
166	347	269	603	908	455

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+38	+13	+963
Disavanzo di amministrazione effettivo	128	256	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	12.237	24.474	---------
Situazione economica di competenza	+95	+44	+1
Situazione economica di cassa	-81	+123	-880
Scoperto con il tesoriere	0	0	600

L'ente è oggetto di esame per l'elevata consistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti che raggiungono il volume massimo nel 1990 con 5.220 milioni pari ad un pro-capite di 500.000 lire. Si tratta di debiti per maggiori oneri di esproprio per fronteggiare i quali l'ente richiede mutui alla Cassa depositi e prestiti. ottenendo un solo finanziamento pari a 198 milioni nel 1991 e ricorre nel 1993 ad altro istituto di credito per 400 milioni per poi provvedere con mezzi ordinari di bilancio a ripianare 894 milioni negli anni 1994 e 1995. La massa debitoria non riconosciuta alla fine del 1994 si riduce a 3.728 milioni. Per quanto riguarda i debiti riconosciuti, le tipologie prevalenti riguardano sentenze per 77 milioni ed incarichi professionali per 214 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi ed in aumento. La situazione economica di competenza è sempre positiva, mentre quella di cassa registra un saldo negativo nel 1994.

Si registra nel 1993 uno scoperto di cassa con il tesoriere pari a 906 milioni che rappresenta l'11% delle entrate correnti; tale situazione si protrae anche per il 1994, con uno scoperto di 600 milioni e con una incidenza del 7% sulle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 62% del 1989 al 54% del 1994, mentre il valore medio provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 52%. La spesa per il personale incide per il 32% sulle entrate correnti e quella per indebitamento per il 22%.

La spesa per amministrazione generale incide sulle entrate correnti nel 1989 per il 21% e nel 1994 per il 27% rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 25%.

I residui attivi per entrate extratributarie alla fine del 1994, raggiungono il 46% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti subisce cambiamenti di rilievo passando dal 34% del 1989 al 55% del 1994, valore di 6 punti percentuali più alto rispetto alla media provinciale per la stessa classe demografica dell'ente (49%).

La spesa per il personale rappresenta il 36% della spesa corrente, mentre il valore medio provinciale per la VI classe demografica è del 44%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 138 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) un volume di residui attivi di fine esercizio superiore al terzo delle entrate correnti; 2) un volume di residui passivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti.

GIOIA DEL COLLE (BA)

Abitanti 26.290
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.398	1.916	5.803	2.206	6.972	6.418

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+1.761	+682	+1.954
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	5.121	4.464
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	194.789	169.798
Situazione economica di competenza	+423	-609	+335
Situazione economica di cassa	-894	-575	-219
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio in tutto il periodo considerato. e nel 1987 - 1988 l'ammontare dei debiti è di 1.319 milioni dovuti a maggiori oneri di esproprio che sono ripianati nel 1994 utilizzando per il finanziamento mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

L'esposizione debitoria relativa ai maggiori oneri per espropri dal 1989 al 1994 è pari a 10.722 milioni ripianati utilizzando mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti (circa il 10%) e fondi ordinari di bilancio. Sono presenti debiti fuori bilancio per 223 milioni relativi ad incarichi professionali.

Vi sono debiti fuori bilancio non riconosciuti in costante aumento e nel 1994 sono pari a 1.401 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi, ma non sufficienti a coprire la massa debitoria.

La situazione economica di competenza, negativa per il biennio 1990 - 1991, registra un saldo positivo per il 1994; la situazione economica di cassa, positiva per il 1992 e per il 1993, è negativa negli altri esercizi.

La rigidità della spesa corrente, dopo una impennata nel 1991 con il 58%, diminuisce nel 1994 al 48%, valore coincidente con quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente. La spesa per il personale incide per il 32% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 16%.

La spesa per l'amministrazione generale ha una incidenza nel 1994 sulle entrate correnti del 23%, valore coincidente con quello medio provinciale rilevato per la VII classe demografica

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) rispetto agli accertamenti in conto competenza rappresentano alla fine del 1994 il 30% per le entrate tributarie ed il 59% delle extratributartie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti alla fine 1994 è del 52%, rispetto alla media rilevata a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 46%.

La spesa per il personale raggiunge nel 1994 il 35% della spesa corrente, mentre il dato medio provinciale della VII classe è del 39%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 157 abitanti rispetto al parametro fissato dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, l'ente nel 1995 non risulta strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) un volume dei residui passivi a fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi d'importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

GRAVINA IN PUGLIA (BA)

Abitanti 39.261
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
250	1.123	91	183	615	245

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+3.775	+3.620	+10.760
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	---------	---------
Situazione economica di competenza	+138	-793	+1.959
Situazione economica di cassa	-504	+804	+215
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente è oggetto di esame in quanto presenta, in tutto l'arco di tempo considerato, debiti fuori bilancio non riconosciuti che nel 1994 sono pari a 19.906 milioni per un pro-capite di 507.000 lire. Tale situazione debitoria è dovuta ai maggiori oneri di esproprio ed ha ottenuto il riconoscimento nel 1996 per un importo di 19.168 milioni utilizzando mezzi ordinari di bilancio per il ripiano la cui conclusione è prevista per il 1999.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi ed in aumento. La situazione economica di competenza, negativa per il 1991, è positiva per i restanti esercizi e quella di cassa, negativa nel biennio 1989-1990, registra un saldo positivo a fine periodo.

La rigidità della spesa corrente evidenzia una flessione passando dal 66% del 1989 al 46% del 1994 rispetto ad un valore medio provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 47%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 39% e quella per indebitamento patrimoniale per l'8%. L'incidenza delle spese per amministrazione generale sulle entrate correnti nel 1994 è del 23%, valore coincidente con la media provinciale registrata per la classe demografica di appartenenza dell'ente. I residui attivi per entrate extratributarie rappresentano il 33% degli accertamenti in conto competenza. Le entrate proprie alla fine del 1994 incidono sulle entrate correnti per il 45% facendo rientrare l'ente nella media provinciale per la classe demografica di appartenenza. L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, che per il 1989 era del 64%, con il 43% del 1994 mostra un miglioramento ma il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica è del 39%. Il rapporto dipendenti - popolazione rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente è di un dipendente ogni 170 abitanti per il 1994.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

GRUMO APPULA (BA)

Abitanti 12.029
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
238	689	0	1.313	690	1.773

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+121	+310	+38
Disavanzo di amministrazione effettivo	117	--------	1.735
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	9.727	--------	144.235
Situazione economica di competenza	-71	-346	-503
Situazione economica di cassa	-1.067	-455	+1.132
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio per maggiori oneri di esproprio nel 1988 quantificati in 124 milioni. Il volume della massa debitoria nel 1994 registra il suo massimo con 1.773 milioni. Le tipologie prevalenti riscontrate negli anni presi in esame sono: maggiori oneri per espropri per 1.349 milioni e 1.314 milioni per transazioni.

Si è registrata la presenza di debiti non riconosciuti per 7.057 milioni, di cui 947 milioni per maggiori oneri di esproprio, 1.156 milioni per lavori pubblici, 1.309 milioni per parcelle tecniche, 1.033 milioni per contenzioso civile e 2.603 milioni per pendenze in sede giurisdizionale. Il collegio dei revisori ha più volte sollecitato l'ente ad adottare i provvedimenti di riconoscimento, ma il consiglio comunale non ha ritenuto di operare i richiesti riconoscimenti per debiti non ancora definiti.

I risultati di amministrazione sono positivi, ma in continua diminuzione.

La situazione economica di competenza, per il triennio di riferimento, è sempre negativa e con importi in continua ascesa. La situazione economica di cassa, negativa negli anni 1989, 1990, 1991 e 1993, risulta positiva per il 1994.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 47%, valore inferiore a quello medio registrato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 53%. La spesa per il personale incide per il 33% sulle entrate correnti e quella per indebitamento patrimoniale per il 14%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è costante nel tempo al 22%, rispetto al valore registrato a livello provinciale per la VI classe del 25%.

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) aumentano alla fine del periodo di tempo considerato, raggiungendo il 79% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 96% per le extratributarie.

Le entrate proprie nel 1994 incidono sulle entrate correnti per il 45%, mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 49%.

La spesa per il personale rappresenta il 34% della spesa corrente nel 1994, contro un valore medio provinciale per la VI classe del 44%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 160 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

MINERVINO MURGE (BA)

Abitanti 10.982
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
106	58	0	0	0	2.062

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+319	+7	+409
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	1.653
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	--------	---------	150.519
Situazione economica di competenza	-265	-542	+577
Situazione economica di cassa	+11	-349	-140
Scoperto con il tesoriere	300	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio alla fine del 1988 per 2.628 milioni, di cui 2.391 milioni riguardanti maggiori oneri di esproprio, regolarmente impegnati nel corso del 1989. Negli anni successivi la consistenza della situazione debitoria è minima o inesistente fino al 1994, anno in cui l'ente espone debiti per 2.062 milioni di cui 1.800 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Sui risultati di amministrazione disponibili, sempre positivi, hanno una rilevante incidenza i residui passivi cancellati per perenzione.

La situazione economica di competenza è negativa per tutto il periodo 1989-1993 con punta massima nel 1991, mentre recupera nel 1994; la situazione economica di cassa presenta un risultato negativo negli anni 1990,1991 e 1994. Nel 1989 vi è uno scoperto di cassa con il tesoriere per 300 milioni.

La rigidità della spesa corrente, che nel 1991 è del 68%, migliora di 8 punti percentuali e nel 1994 è del 60%, valore elevato rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 53%. La spesa per il personale incide per il 46% sulle entrate correnti, quella per l'indebitamento patrimoniale per il 14%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti, che nel 1991 è del 32%, diminuisce al 26% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 25%.

I residui attivi per entrate proprie diminuiscono alla fine del 1994 e rappresentano il 39% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 47% per le extratributarie.

Le entrate proprie nel 1994 incidono per il 35% sulle entrate correnti, valore inferiore rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 49%.

La spesa per il personale rappresenta il 54% della spesa corrente a fine periodo, valore superiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la VI classe del 44%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 94 abitanti e quello previsto dalla normativa vigente per la fascia demografica di appartenenza dell'ente è di 1/95.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta tra quelli classificati strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

RUTIGLIANO (BA)

Abitanti 16.378
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
312	878	865	250	250	250

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-74	+94	+123
Disavanzo di amministrazione effettivo	386	771	127
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	23.568	47.075	7.754
Situazione economica di competenza	+6	+93	+1
Situazione economica di cassa	+201	-1.157	-362
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio il cui ammontare passa dai 10.388 milioni del periodo 1987 - 1990 a 11.813 milioni del 1991 - 1994, che risultano riconosciuti nel 1996 per un importo di 6.449 milioni. Dal 1991 il debito per abitante è pari 721.000 lire.

I risultati di amministrazione sono negativi per il biennio 1989 - 1990, rispettivamente per 74 milioni e 42 milioni e positivi per gli anni successivi.

La situazione economica di competenza, negativa per il 1992 - 1993, è positiva negli altri anni, quella di cassa è negativa negli anni 1990, 1991 e 1994.

La rigidità della spesa corrente è pari al 53%, coincidente con il valore medio provinciale registrato per la classe demografica di appartenenza dell'ente. La spesa per il personale incide per il 42% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per l'11%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti sale dal 23% del 1991 al 28% del 1994, mentre il dato medio provinciale per la stessa classe demografica è del 25%.

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) aumentano alla fine dell'arco di tempo considerato, raggiungendo il 55% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 53% per le extratributarie.

Le entrate proprie mostrano un incremento nella incidenza sulle entrate correnti passando dal 33% del 1991 al 50% del 1994 rispetto ad un valore medio provinciale nella VI classe del 49%.

La spesa per il personale rappresenta il 44% della spesa corrente, valore coincidente con quello medio rilevato a livello provinciale per la VI classe.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 136 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/95 per la fascia demografica dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati.

SPINAZZOLA (BA)

Abitanti 7.817
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
952	1.138	815	443	141	503

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+42	+393	+1.340
Disavanzo di amministrazione effettivo	910	422	837
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	116.413	53.985	107.074
Situazione economica di competenza	-288	+368	+388
Situazione economica di cassa	+179	+193	+199
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone un volume massimo di debiti fuori bilancio nel 1990 per 1.138 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano incarichi professionali per 386 milioni e maggiori oneri di esproprio per 841 milioni . Nel 1996 sono stati riconosciuti nuovi debiti per 633 milioni di cui 598 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Sono presenti anche debiti fuori bilancio non riconosciuti ed in continuo aumento che nel 1994 sono pari a 982 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, ma non sufficienti a coprire la massa debitoria. Le situazioni economiche di competenza e di cassa risultano positive a fine periodo.

La rigidità della spesa corrente mostra un decremento di 8 punti percentuali e nel 1994 è pari al 59%. La spesa per il personale incide per il 51% sulle entrate correnti e quella per indebitamento patrimoniale per l'8%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti aumenta di tre punti percentuali e nel 1994 è del 30%, valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe di appartenenza dell'ente del 28%.

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) raggiungono il 68% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 52% per le extratributarie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti mostra un incremento passando dal 29% del 1989 al 34% del 1994, valore inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale per la V classe del 41%.

La spesa per il personale rappresenta il 56% della spesa corrente evidenziando un valore elevato rispetto al dato medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 51%.

Il rapporto dipendenti - popolazione, che alla fine del periodo di esame è di un dipendente ogni 88 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

PROVINCIA DI BRINDISI

CELLINO SAN MARCO (BR) **Abitanti 7.367**
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
144	1.461	682	631	451	172

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+47	+27	+169
Disavanzo di amministrazione effettivo	97	655	3
Disavanzo di amministrazio.ne effettivo pro-capite (in lire)	12.701	88.910	407
Situazione economica di competenza	-5	-942	-1.476
Situazione economica di cassa	+496	+224	-1.069
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Il volume massimo dei debiti fuori bilancio si registra nel 1990 con 1.461 milioni, anno nel quale l'ente espone un disavanzo pro-capite di 158.000 lire. Le tipologie prevalenti riguardano: debiti nei confronti del tesoriere per 217 milioni, sentenze per 453 milioni, debito per fornitura di energia elettrica per 128 milioni, incarichi professionali per 468 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi. La situazione economica di competenza è negativa nel periodo considerato ad eccezione degli anni 1990 e 1992; nel 1991 e nel 1994 rappresenta rispettivamente il 21% ed il 28% delle entrate correnti. La situazione economica di cassa presenta un saldo negativo per il 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 73% del 1989 al 54% del 1994, valore di due punti percentuali inferiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente (56%). La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 32%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 22%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è costante in tutto il periodo di esame al 25% rispetto ad un valore medio provinciale nella stessa classe demografica del 27%.

I residui attivi per entrate extratributarie sono circa sei volte gli accertamenti in conto competenza, mentre quelli relativi alle entrate tributarie costituiscono il 59% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti per il 34% in aumento nel periodo d'esame di dodici punti percentuali, valore inferiore rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente (38%).

La spesa per il personale rappresenta il 35% della spesa corrente rispetto ad un dato medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 45%. Il rapporto dipendenti - popolazione per il 1994 è di un dipendente ogni 194 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

ERCHIE (BR)

Abitanti 8.821
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	0	0	0	0	580

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+353	+196	+255
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	325
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	---------	36.844
Situazione economica di competenza	-33	+94	+190
Situazione economica di cassa	-76	-138	+730
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta una consistente massa debitoria non riconosciuta in tutto il periodo di esame (dai 3.833 milioni del 1987 ai 3.892 milioni del 1994), ma il picco massimo viene toccato nel 1993 con 4.472 milioni ed un pro-capite pari a 507.000. I debiti riguardano maggiori oneri di esproprio, per i quali l'ente ha chiesto mutui alla Cassa depositi e prestiti. per 4.472 milioni concessi nel 1994 per 580 milioni; la differenza pari a 2.728 milioni risulta ancora non riconosciuta.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, così come la situazione economica di competenza, mentre quella di cassa negativa per il periodo 1989 - 1992, registra un saldo positivo per il biennio 1993-1994.

La rigidità della spesa corrente è pari al 46%, valore inferiore a quello medio provinciale registrato per la classe demografica di appartenenza dell'ente che è del 56%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 34%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 12%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è pari al 25%, valore di due punti inferiore rispetto alla media provinciale rilevata per la V classe demografica (27%).

I residui attivi per entrate tributarie alla fine del 1994 rappresentano il 53% degli accertamenti in conto competenza e quelli per entrate extratributarie il 52%.Le entrate proprie hanno una incidenza sulle entrate correnti del 31%, valore di 7 punti percentuali inferiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente (38%).

La spesa per il personale rappresenta il 38% della spesa corrente, rispetto della media provinciale registrata per la V classe demografica che è del 45%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 276 abitanti, rispetto a quello previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

LATIANO (BR)

Abitanti 15.592
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
982	778	435	132	0	819

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-868	-362	+24
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.850	797	795
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	118.651	51.116	50.988
Situazione economica di competenza	-477	-58	+364
Situazione economica di cassa	-589	-1.129	+323
Scoperto con il tesoriere	0	1.376	0

L'ente presenta la consistenza massima di debiti fuori bilancio nel 1989 per 982 milioni, che diminuiscono fino ad azzerarsi nel 1993. Nel 1994 si rilevano nuovi debiti per un importo di 819 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: incarichi professionali per 645 milioni, debito nei confronti della SOGEA (N.U.) per 298 milioni, sentenze per 133 milioni .

Vi sono, in tutto il periodo di esame, debiti fuori bilancio non riconosciuti per 1.314 milioni relativi a maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione sono negativi per il periodo 1989 - 1992, con un saldo positivo per il biennio successivo. Per il 1990 si registra un disavanzo effettivo pro-capite pari a 126.000 lire.

La situazione debitoria è ulteriormente appesantita dalla presenza di scoperti di cassa con il tesoriere per l'esercizio 1990 pari a 386 milioni, per il 1991 pari a 1.376 milioni (con una incidenza sulle entrate correnti del 12%) e per il 1993 pari a 189 milioni.

La rigidità della spesa corrente scende dal 69% del 1991 al 58% del 1994, evidenziando un valore superiore di tre punti percentuali rispetto a quello medio provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 55%. La spesa per il personale incide per il 48% sulle entrate correnti e quella per indebitamento patrimoniale per il 10%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è del 24%, rispetto ad un valore medio provinciale rilevato per la VI classe demografica del 23%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) sono in aumento ed alla fine del periodo di esame raggiungono il 103% degli accertamenti in conto competenza per le entrate extratributarie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti subisce cambiamenti di rilievo, passano dal 22% del 1989 al 35% del 1994, valore inferiore a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 39%.

La spesa per il personale rappresenta il 53% della spesa corrente, in diminuzione di 8 punti percentuali rispetto al 1991, contro un valore medio provinciale registrato per la VI classe demografica del 46%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 115 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno l'ente è per il 1995 tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

TORCHIAROLO (BR)

Abitanti 5.391
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
73	447	279	167	881	444

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+20	+30	+403
Disavanzo di amministrazione effettivo	53	249	41
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	9.831	46.188	7.605
Situazione economica di competenza	+516	+838	+77
Situazione economica di cassa	+691	+671	-554
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

La presenza di debiti fuori bilancio caratterizza tutti gli esercizi, toccando il massimo nel 1993 con 881 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: fornitura di energia elettrica per 282 milioni, incarichi professionali per 185 milioni e sentenze per 48 milioni.

Vi sono debiti non riconosciuti presenti nel 1993 - 1994 per 396 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, ma non sufficienti a coprire la massa debitoria, tanto che nel 1993 l'ente presenta un disavanzo pro-capite pari a 137.000.

La situazione economica di competenza è sempre positiva ad eccezione del 1992, mentre quella di cassa, positiva nel periodo 1989-1993, registra un saldo negativo per il 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dall'81% del 1989 al 64% del 1994 ma rimane sempre elevata, contro un valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 56%.

La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 44%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 20%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti nel 1994 è del 33%, rispetto alla media provinciale rilevata per la V classe demografica del 27%.

I residui attivi per le entrate tributarie costituiscono il 57% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è pari al 42%, contro un valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 38%.

La spesa per il personale rappresenta il 49% della spesa corrente, evidenziando un valore superiore di quattro punti percentuali rispetto alla media rilevata a livello provinciale per la V classe demografica del 45%.

Il rapporto dipendenti - popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 90 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per l'anno 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

PROVINCIA DI FOGGIA

ACCADIA (FG) **Abitanti 3.107**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
298	600	652	910	695	312

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+80	+559	+148
Disavanzo di amministrazione effettivo	218	93	164
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	70.164	29.932	52.784
Situazione economica di competenza	+17	+172	-156
Situazione economica di cassa	-204	-473	-408
Scoperto con il tesoriere	27	0	0

Nel 1990 l'esercizio finanziario di questo ente si è chiuso con un disavanzo di amministrazione effettivo di 520 milioni e un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 167.000 lire, pertanto si è ritenuto di assoggettare la gestione ad un esame più approfondito.

I debiti fuori bilancio, già presenti nel 1988 per 440 milioni, raggiungono il loro massimo nel 1992 (910 milioni) e chiudono nel 1994 con una massa debitoria di 312 milioni. Le tipologie prevalenti di questi debiti sono: la fornitura idrica per 60 milioni, maggiori oneri di esproprio per 35 milioni, la fornitura di energia elettrica per 442 milioni e sentenze per 145 milioni. Nel 1994 inoltre, l'ente è gravato di debiti non riconosciuti per 200 milioni.

I risultati di amministrazione, sempre positivi nei tre anni di riferimento, ma non sufficienti a coprire la massa debitoria, si trasformano in disavanzo effettivo.

Per quanto riguarda l'esercizio 1989, dalla certificazione del conto consuntivo si rileva uno scoperto con il tesoriere per 27 milioni.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è del 65%, valore elevato a raffronto di quello medio a livello provinciale (52%) e regionale (50%).

La spesa per il personale è aumentata nei tre esercizi e, nel 1994 ha inciso per il 53% sulle entrate correnti (il valore medio nella stessa classe demografica a livello provinciale è risultato del 37%). La spesa per indebitamento patrimoniale rispetto al 1989 (19%) è scesa attestandosi nel 1994 al 12% delle entrate correnti.

La spesa per l'amministrazione generale si è attestata per tutto il periodo sul 21% delle entrate correnti, contro un valore medio rilevato a livello provinciale per la IV classe demografica del 24%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) aumento e raggiungono il 77% degli accertamenti in conto competenza per le entrate extratributarie nel 1994.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 48% (+25 punti percentuali rispetto al 1989), rispetto alla media provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 42%.

La spesa per il personale in servizio, che ha inciso sulla spesa corrente per il 55% nei tre anni, si mostra elevata rispetto al valore medio a livello provinciale (42%) e regionale (40%).

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 78 abitanti mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) le spese per il personale in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti; 2) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

BOVINO (FG)

Abitanti 4.546
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
675	997	70	0	0	818

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+24	+66	+ 347
Disavanzo di amministrazione effettivo	651	4	471
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	143.203	880	103.608
Situazione economica di competenza	-71	-253	+20
Situazione economica di cassa	-228	-371	+443
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio, presenti già nel 1988 per 584 milioni hanno raggiunto il loro apice nel 1990 (997 milioni), causato principalmente da maggiori oneri per espropri per 241 milioni. La massa debitoria, dopo essere stata assorbita negli anni 1992 e 1993, ha nuovamente gravato sull'ente nel 1994 per 818 milioni di cui: 107 milioni per maggiori oneri di esproprio, 333 milioni per sentenze, 378 milioni per debiti nei confronti del tesoriere.

Si rileva inoltre l'esistenza nel 1994 di debiti non riconosciuti per 2.053 milioni di cui 732 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Nei tre anni presi in esame i risultati di amministrazione sono sempre positivi, ma non sufficienti a fronteggiare la massa debitoria.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa chiudono in positivo solo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente è nel 1994 pari al 68%, mentre il valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 54% nel 1994, quella per indebitamento patrimoniale per il 14%.

La spesa per l'amministrazione generale nel 1994 rappresenta il 26% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 24%.

I residui attivi per entrate extratributarie raggiungono, nel 1994, il 74% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 37%, a fronte del valore medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 42%.

La spesa per il personale nel 1994 costituisce il 59% della spesa corrente, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente è del 52%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 93 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 3) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

CANDELA (FG)

Abitanti 2.809
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
15	226	0	24	201	414

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+241	+256	+306
Disavanzo di amministrazione effettivo	--------	--------	108
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	--------	--------	38.448
Situazione economica di competenza	+17	-130	+184
Situazione economica di cassa	-206	-63	+217
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Questo ente viene preso in esame per l'esistenza di debiti non riconosciuti, dovuti prioritariamente a maggiori oneri per espropri che nel 1994 ammontano a 2.346 milioni con un debito per abitante di 726.000 lire.

Nel 1996 l'ente ha provveduto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovuti ai maggiori oneri per espropri 2.103 milioni rinviando il loro pagamento alla concessione del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti.

I debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente, già presenti nel 1988 per 159 milioni, raggiungono il loro massimo nel 1994 con 414 milioni dovuti a sentenze. Per la copertura dei debiti è stato fatto ricorso anche alla alienazione dei beni patrimoniali.

I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi nei tre anni considerati, ma non sufficienti a fronteggiare la massa debitoria.

La situazione economica di competenza è negativa soltanto nel 1991, mentre quella di cassa chiude in positivo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è del 58%, inferiore di 7 punti percentuali rispetto al 1991, il valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 65%. La spesa per il personale nel 1994 incide per il 41% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 17%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 25% delle entrate correnti, rispetto ad un dato medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 28%.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentano il 58% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli per entrate extratributarie l'82%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 37%, a fronte del valore medio a livello regionale nella stessa classe demografica del 32%.

La spesa per il personale nel 1994 incide per il 49% sulla spesa corrente, contro un dato medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica del 55%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 88 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori al 50% del totale delle spese correnti.

CARPINO (FG)

Abitanti 4.845
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
640	715	656	18	1	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+8	+1.008	+510
Disavanzo di amministrazione effettivo	632	---------	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	130.444	---------	---------
Situazione economica di competenza	-334	-129	+124
Situazione economica di cassa	-133	-274	+577
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Questo ente, oltre a registrare un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 130.000 lire nel 1989, ha chiuso anche il 1990 con un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 241.000 lire.

I debiti, già presenti nel 1988 per 710 milioni, sono dovuti prioritariamente alla fornitura di energia elettrica (537 milioni) ed a sentenze (123 milioni). Per fronteggiare le passività è stato fatto ricorso anche alla alienazione di beni patrimoniali da cui era prevista una entrata per 737 milioni.

Nel 1994 l'ente presenta risultati finali positivi.

La rigidità della spesa nel 1994 si è attestata al 68% e, pur avendo recuperato 10 punti percentuali rispetto al 1989, rimane comunque elevata a fronte del valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 62% e quella per indebitamento patrimoniale è del 6%.

La spesa per amministrazione generale nel 1994 assorbe il 24% delle entrate correnti, recuperando 9 punti percentuali rispetto al 1989, coincidente con il valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica.

I residui attivi per entrate extratributarie sono in costante aumento e nel 1994 raggiungono il 403% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 32% (+8 punti percentuali rispetto al 1989), mentre il valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è del 42%.

La spesa per il personale in servizio nel 1994 rappresenta il 66% della spesa corrente a fronte del 52% del valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica di appartenenza dell'ente.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 91 abitanti con un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

CELENZA VAL FORTORE (FG)

Abitanti 2.299
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
332	283	150	99	238	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+164	+4	+42
Disavanzo di amministrazione effettivo	168	146	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	73.075	63.506	---
Situazione economica di competenza	-13	-146	-156
Situazione economica di cassa	-112	-32	+117
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Per questo ente si procede ad un esame approfondito in quanto ha chiuso il 1990 con un disavanzo di amministrazione effettivo di 264 milioni e un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 114.000 lire.

I debiti fuori bilancio, già esistenti nel 1986 per 102 milioni di debiti verso l'ENEL, sono presenti fino al 1993 e riassorbiti completamente nel 1994. Le tipologie prevalenti sono la fornitura dell'energia elettrica da parte dell'ENEL (170 milioni) e i contributi previdenziali (392 milioni).

I risultati di amministrazione, positivi nei tre anni di riferimento, si trasformano in disavanzi di amministrazione effettivi nel 1989 e nel 1991 a causa della massa debitoria fuori bilancio.

La situazione economica di competenza è sempre negativa ed incide sulle entrate correnti per il 9% nel 1991 e per il 10% nel 1994, mentre la situazione economica di cassa chiude in positivo nel 1994.

La rigidità della spesa nel 1994 è del 76% e, pur recuperando cinque punti percentuali rispetto al 1989, è elevata a fronte di un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 65%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 67% nel 1994 e quella della spesa per indebitamento patrimoniale si attesta al 9%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 incide per il 28% sulle entrate correnti, valore coincidente con quello medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie sono in aumento nei tre anni e nel 1994 raggiungono il 103% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli per entrate extratributarie il 31%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 33%, a fronte del valore medio rilevato a livello provinciale del 40%.

La spesa per il personale incide nel 1994 per il 67% sulla spesa corrente, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 55%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 82 abitanti registrando un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

FAETO (FG) **Abitanti 1.010**
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	285	9	112	24	234

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+25	+95	+147
Disavanzo di amministrazione effettivo	--------	--------	87
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	--------	--------	86.139
Situazione economica di competenza	-199	-149	-30
Situazione economica di cassa	-125	+11	-80
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Per questo ente si procede ad un esame approfondito in quanto la massa debitoria del 1990 è di 285 milioni, registrando un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 206.000 lire.

I debiti fuori bilancio, già presenti nel 1988 per 220 milioni, hanno avuto un andamento discontinuo nei sei anni e nel 1994 gravano per 234 milioni.

Si rileva che nel 1994 esistono debiti non riconosciuti per 857 milioni che aumentano a 905 milioni alla fine del 1996.

Le tipologie più salienti dei debiti sono state: la fornitura di energia elettrica per 141 milioni, la fornitura idrica da parte dell'ERIM per 81 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 71 milioni, transazioni per 314 milioni e incarichi professionali per 81 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi, ma non sufficienti a fronteggiare la massa debitoria.

La situazione economica di competenza nei tre anni è sempre negativa, mentre quella di cassa è positiva soltanto nel 1991.

La rigidità della spesa corrente è elevata nel periodo considerato e nel 1994 è pari al 70%, a fronte di un valore medio a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 65%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 52%, quella per indebitamento patrimoniale si attesta al 18%.

La spesa per l'amministrazione generale incide nel 1994 per il 26% sulle entrate correnti, rispetto al 28% quale valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentano il 77% degli accertamenti in conto competenza, e quelli per entrate extratributarie l'86%.

L'incidenza delle entrate proprie su quelle correnti nel 1994 è del 43%, rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 35%.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 54% della spesa corrente, mentre il valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente è del 58%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 63 abitanti mostrando un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 2) debiti fuori bilanci riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% del totale delle entrate correnti; 4) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori al 50% del totale delle spese correnti; 5) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

FOGGIA (FG)

Abitanti 156.268
Classe demografica IX

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
18.999	56.625	56.430	31.214	5.892	9.360

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+792	+918	+5.328
Disavanzo di amministrazione effettivo	18.207	55.512	4.032
Disavanzo di amm.ne effettivo pro-capite (in lire)	116.511	355.236	25.802
Situazione economica di competenza	0	0	+7.270
Situazione economica di cassa	+13.383	-3.761	+6.923
Scoperto con il tesoriere	0	12.233	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio fin dal 1988 con 12.137 milioni di cui 1.658 milioni per fornitura di energia elettrica e 3.341 milioni nei confronti dell'Azienda Trasporti Foggiana. L'ammontare dei debiti è in continuo aumento fino al 1990, anno in cui è pari a 56.625 milioni. I ripiani sono stati rispettati tranne che nel 1991, anno in cui l'ente fa slittare di un esercizio il ripiano programmato per 11.672 milioni.

Le tipologie prevalenti sono - oltre a quelle in precedenza evidenziate - incarichi professionali per 4.110 milioni, debito nei confronti dell'Intendenza di Finanza per 4.992 milioni, maggiori oneri di esproprio per 1.047 milioni e debiti nei confronti del tesoriere per 24.747 milioni.

Vi sono debiti fuori bilancio al 31.12.1994 non riconosciuti per 34.824 milioni, di cui 14.453 milioni per maggiori oneri di esproprio riconosciuti dall'ente nel corso del 1996

I risultati di amministrazione disponibili passano da -6.132 milioni nel 1990 a +25.772 milioni per il 1992 e registrano un decremento nei due esercizi successivi a seguito di un riaccertamento dei residui operato nel 1993 (+2.365 milioni per il 1993 e +5.328 milioni per il 1994).

La situazione debitoria nel 1990 è ulteriormente appesantita da uno scoperto di cassa nei confronti del tesoriere per 12.233 milioni, che si registra anche per il 1991.

La rigidità della spesa evidenzia una diminuzione di 7 punti percentuali nell'arco di tempo considerato e nel 1994 è del 43%, valore coincidente con la media registrata a livello regionale per la classe di appartenenza dell'ente. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 30% e quella per indebitamento patrimoniale per 13% del 1994.

La spesa per amministrazione generale incide sulle entrate correnti per il 25%, valore di due punti percentuali più alto rispetto a quello medio registrato a livello regionale per la IX classe demografica che è del 23%.

I residui attivi per entrate extratributarie alla fine dell'arco di tempo considerato, raggiungono il 214% degli accertamenti in conto competenza e quelli per le entrate tributarie rappresentano il 41%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti attestandosi al 40%, evidenzia un aumento di 15 punti percentuali tra il 1989 ed il 1994, rispetto ad un valore medio registrato a livello regionale per la stessa classe di appartenenza dell'ente del 43%.

La spesa per il personale rappresenta il 34% della spesa corrente alla fine del 1994, valore di un punto percentuale superiore rispetto alla media regionale rilevata per la IX classe demografica del 33%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 121 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/80 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta essere tra quelli dichiarati strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

ISCHITELLA (FG) **Abitanti 4.249**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
505	438	294	263	232	267

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 92	+ 102	+ 448
Disavanzo di amministrazione effettivo	413	192	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	97.199	45.187	---------
Situazione economica di competenza	- 280	+ 81	+ 183
Situazione economica di cassa	- 128	+ 57	+ 532
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Per questo ente si procede ad una analisi approfondita in quanto nel 1990 si rileva un disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite di 102.000 lire.

I debiti fuori bilancio, presenti fin dal 1988 per 580 milioni (di cui 261 milioni per fornitura dell'energia elettrica), in parte sono stati riassorbiti e nel 1994 sono presenti per 267 milioni.

Si rileva inoltre che alla fine del 1995 sull'ente grava una massa di debiti non riconosciuti pari a 2.621 milioni.

Il risultato di amministrazione è sempre positivo nei tre anni presi in esame,ma non sufficiente a fronteggiare la massa debitoria.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa, sono negative nel 1989.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 67%, valore superiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 51%, e quella per indebitamento patrimoniale è del 16%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 24% delle entrate correnti nel 1994, dato coincidente con il valore medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentato il 45% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 46%, rispetto ad un valore medio del 42% rilevato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente.

La spesa per il personale nel 1994 rappresenta il 59% della spesa corrente, mentre il valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 52%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 97 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume dei residui attivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 3) finanziamenti di investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

ISOLE TREMITI (FG)

Abitanti 364
Classe demografica 0

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
385	401	388	227	68	177

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 36	+ 52	+ 52
Disavanzo di amministrazione effettivo	349	336	125
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	958.791	923.077	343.407
Situazione economica di competenza	+ 39	+ 1	- 13
Situazione economica di cassa	- 36	-56	-451
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'analisi di questo ente ha portato a rilevare come i debiti fuori bilancio presenti già nel 1988 per 87 milioni, portano - con la sola eccezione del 1993 - a disavanzi di amministrazione effettivi pro-capite molto rilevanti: 959.000 lire nel 1989, 1.058.000 lire nel 1990, 923.000 lire nel 1991, 429.000 lire nel 1992 e 343.000 lire nel 1994.

Le tipologie di debiti fuori bilancio più rilevanti riguardano: incarichi professionali per 105 milioni, contributi previdenziali per 75 milioni.

Per la copertura dei debiti si ricorre anche alla alienazione dei beni patrimoniali per cui è prevista una entrata di 130 milioni.

Nei tre anni di riferimento, la situazione economica di competenza è negativa nel 1994, mentre quella di cassa è sempre negativa e peggiora a chiusura del periodo.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è del 25%, con una incidenza della spesa per il personale del 23% e quella per indebitamento patrimoniale del 2%.

La spesa per amministrazione generale assorbe nel 1994 il 24% delle entrate correnti.

I residui attivi per entrate tributarie rappresentano nel 1994 il 58% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 50%.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 23% della spesa corrente.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 61 abitanti, mostrando un esubero rispetto al parametro previsto di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) un volume dei residui attivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati.

LUCERA (FG)

Abitanti 35.615
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
3.087	4.466	5.082	2.035	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 272	+ 1.888	+ 2.139
Disavanzo di amministrazione effettivo	2.815	3.194	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	79.040	89.681	---------
Situazione economica di competenza	-161	248	1.480
Situazione economica di cassa	-1.715	-361	-1.448
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio in crescendo toccando il picco massimo nel 1991 con 5.082 milioni Le tipologie prevalenti riguardano i maggiori oneri di esproprio per 1.486 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 2.651 milioni. I ripiani vengono rispettati.

Vi sono importi per debiti fuori bilancio non riconosciuti elevati (10.000 milioni nel 1987, 11.923 milioni nel 1990 e 13.959 milioni nel 1994). La tipologia prevalente è rappresentata dai maggiori oneri di esproprio e l'ente ha più volte presentato domanda alla Cassa depositi e prestiti. per ottenere mutui, non concessi, per complessivi 12.061 milioni da destinare al finanziamento di questi debiti.

I risultati di amministrazione sono positivi, ma non sufficienti a fornire idonea copertura ai debiti fuori bilancio da ripianare e nel 1990 si registra un disavanzo pro-capite pari a 118.000 lire. La situazione economica di competenza è negativa nel 1989 per 161 milioni, nel 1990 per 2.034 milioni e nel 1992 per 524 milioni, mentre chiude in positivo il 1994 con 1.479 milioni. La situazione economica di cassa, positiva nel biennio 1992-1993, registra saldi negativi per i restanti esercizi.

La rigidità della spesa corrente nel 1991 era del 62%, diminuisce e nel 1994 è pari al 51%, valore coincidente con il dato medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente. La spesa per il personale incide per il 38% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 13%.

La spesa per amministrazione generale nel 1994 ha una incidenza sulle entrate correnti del 17% rispetto ad un valore medio provinciale nella stessa classe demografica del 19%.

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 31% degli accertamenti in conto competenza e quelli per entrate extratributarie il 23%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti mostra un aumento di 18 punti percentuali ed alla fine del periodo di tempo considerato è del 40%, valore coincidente con quello medio provinciale registrato per la classe demografica di appartenenza dell'ente.

La spesa per il personale rappresenta il 43% della spesa corrente, valore superiore rispetto alla media provinciale registrata per la VII classe (40%).

Il rapporto dipendenti - popolazione rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza nel 1994 è di un dipendente ogni 159 abitanti.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

MANFREDONIA (FG)

Abitanti 58.318
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
6.216	8.859	7.041	3.113	0	2.783

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 2.168	+ 1.404	+ 6.113
Disavanzo di amministrazione effettivo	4.048	5.637	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	69.413	96.660	---------
Situazione economica di competenza	-2.559	-582	-1.306
Situazione economica di cassa	+ 2.887	-1.621	+ 5.048
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio sin dal 1988 per 2.017 milioni. L'andamento degli anni successivi mostra un aumento che porta a registrare 6.216 milioni al 1989, 8.859 milioni al 1990 e 7.041 nel 1991. Le tipologie prevalenti sono: disavanzi dell'azienda speciale per la nettezza urbana per 6.613 milioni, incarichi professionali per 1.154 milioni, maggiori oneri di esproprio per 1.129 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 254 milioni, forniture di energia elettrica. per 245 milioni e debiti nei confronti dell'acquedotto pugliese per 163 milioni.

Vi sono, per tutto il periodo considerato, debiti non riconosciuti che aumentano da 2.899 milioni del 1987 a 5.618 milioni nel 1993 di cui 3.032 milioni per maggiori oneri di esproprio per i quali l'ente ha chiesto alla Cassa depositi e prestiti. mutui, mai concessi.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, ma non sufficienti a dare copertura alla massa debitoria e nel 1990 si registra un disavanzo pro-capite per 105.000 lire.

La situazione economica di competenza è sempre negativa, mentre la situazione economica di cassa pur registrando saldi negativi per il periodo 1990 - 1992, diviene positiva nel 1994 per 5.048 milioni.

La rigidità della spesa è pari al 49%, valore inferiore rispetto a quello medio provinciale rilevato per la stessa classe demografica dell'ente (52%). La spesa per il personale incide per il 35% sulle entrate correnti, mentre quella per l'indebitamento patrimoniale è pari al 14%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è del 19% non subendo variazioni significative nell'arco di tempo considerato e coincidente con il valore medio registrato a livello provinciale per la VII classe.

I residui per entrate tributarie ed extratributarie alla fine del periodo di esame rappresentano rispettivamente il 50% e il 51% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è in aumento di 15 punti percentuali nell'arco di tempo oggetto di esame ed al 1994 è del 39%, valore coincidente con il valore medio provinciale rilevato per la stessa classe demografica.

La spesa per il personale nel 1994 incide sulla spesa corrente per il 37%, valore di tre punti percentuali inferiore rispetto a quello medio provinciale registrato per la classe demografica di appartenenza del 40%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 153 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

MARGHERITA DI SAVOIA (FG)

Abitanti 12.404
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
2.959	2.079	1.686	2.026	654	425

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+8	-50	-327
Disavanzo di amministrazione effettivo	2.951	1.736	98
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	237.907	139.955	7.901
Situazione economica di competenza	-129	-131	+257
Situazione economica di cassa	-575	-926	-645
Scoperto con il tesoriere	820	2.133	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 per 3.149 milioni.

La massa debitoria passa dai 2.959 milioni del 1989 ai 2.029 milioni del 1992 per poi diminuire nel 1994 a 425 milioni essendo stati rispettati i ripiani programmati. Le tipologie prevalenti riguardano: contributi previdenziali per 1.661 milioni, 1.405 milioni per sentenze, 847 milioni per debito nei confronti dell'E.N.E.L. e 10 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Vi sono debiti non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio per 1.593 milioni per i quali l'ente ha presentato domanda di mutuo, non accolta, alla Cassa depositi e prestiti. Questi importi sono ad oggi ancora non formalmente riconosciuti.

I risultati di amministrazione sono positivi, tranne che per il 1991. La situazione economica di competenza presenta un saldo negativo negli anni 1989 e 1991 e nel 1994 diviene positivo, mentre quella di cassa, positiva negli anni 1990, 1992, 1993, registra un risultato negativo nel 1994. La situazione debitoria è ulteriormente appesantita nel 1989 e nel 1991 da scoperti di cassa nei confronti del tesoriere rispettivamente per 820 milioni e per 2.133 milioni, con una incidenza sulle entrate correnti per il 10% ed il 22%.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 64%, valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 60%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 48%, mentre la spesa per l'indebitamento patrimoniale per il 16%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è nel 1994 pari al 24%, rispetto ad un dato medio rilevato a livello provinciale per la VI classe demografica del 26%.

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 38% degli accertamenti in conto competenza e quelli per entrate extratributarie il 74%.

Le entrate proprie mostrano un aumento considerevole, e l'incidenza sulle entrate correnti passa dal 29% del 1991 al 52% del 1994, valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 41%.

La spesa per il personale rappresenta il 54% della spesa corrente, dato di sei punti percentuali superiore alla media provinciale registrata per la VI classe demografica (48%).

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 111 abitanti rispetto al parametro fissato dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari, ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

ORDONA (FG)

Abitanti 2.445
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
474	397	332	0	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 10	+ 121	+ 268
Disavanzo di amministrazione effettivo	464	211	----
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	189.775	86.299	----
Situazione economica di competenza	- 11	+ 138	+ 128
Situazione economica di cassa	- 190	+ 233	+ 190
Scoperto con il tesoriere	251	0	0

I debiti fuori bilancio, già presenti nel 1987 e nel 1988 per 450 milioni, hanno avuto il loro massimo nel 1989 con 474 milioni e sono stati interamente riassorbiti dall'ente nel 1992. La tipologia prevalente riguarda i maggiori oneri di esproprio per 450 milioni.

Per il 1989, 1990 e 1991 i risultati di amministrazione disponibili sono positivi, ma non sono sufficienti a fronteggiare i debiti per cui si registra un disavanzo effettivo pro-capite rispettivamente di 190.000 lire, di 132.000 lire e di 86.000 lire.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono negative nel 1989. Si registra uno scoperto di cassa nel 1989 per 251 milioni e nel 1990 per 120 milioni.

La rigidità della spesa corrente è pressoché costante nei tre anni considerati, attestandosi al 68% nel 1994, a fronte di un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 65%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 47% mentre quella per indebitamento patrimoniale è del 21%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 25% delle entrate correnti, rispetto al valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 28%.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentano l'84% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli per entrate extratributarie il 45%.

Le entrate proprie nel 1994 rappresentano il 29% delle entrate correnti, a fronte del 32% quale valore medio a livello regionale nella classe demografica dell'ente.

La spesa per il personale rappresenta il 55% della spesa corrente nel 1994, mentre il valore medio a livello regionale nella stessa classe demografica è del 53%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 136 abitanti, rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

ORSARA DI PUGLIA (FG)

Abitanti 3.530
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
6	0	43	15	32	1.072

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 294	+ 545	+ 383
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	689
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	---------	195.184
Situazione economica di competenza	- 54	+ 7	- 104
Situazione economica di cassa	+ 79	+ 437	+ 243
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio raggiungono il volume massimo nel 1994 causando un disavanzo effettivo pro-capite di 195.000 lire.

L'elevata massa passiva è dovuta a controversie legali, appesantita dagli interessi maturati negli anni sui debiti originari riguardanti opere di urbanizzazione primaria e secondaria. La situazione economica di competenza registra un saldo negativo per il 1989 ed il 1994, mentre quella di cassa è positiva nei tre anni considerati. La rigidità della spesa corrente è del 65% nel 1994, a fronte del 61% quale valore medio riscontrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti diminuisce dal 60% del 1989 al 56% del 1994, quella per indebitamento patrimoniale è del 9%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 31% delle entrate correnti, a fronte del 24% quale valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente. I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentano il 30% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli per entrate extra-tributarie il 32%.

Le entrate proprie nel 1994 incidono per il 26% sulle entrate correnti, rispetto al valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 42%.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 57% della spesa corrente, valore superiore rispetto alla media rilevata nella classe demografica del 52%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 84 abitanti, mostrando un esubero rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

PANNI (FG)

Abitanti 1.083
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	25	0	0	0	274

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+1	+17	+10
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	264
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite in lire	---------	---------	243.767
Situazione economica di competenza	-100	-97	+1
Situazione economica di cassa	+28	+75	+114
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio sono nel 1994 pari a 274 milioni e riguardano controversie legali per prestazioni professionali, producendo un disavanzo effettivo pro-capite di 244.000 lire.

La situazione economica di competenza è negativa nei primi due anni e chiude il 1994 in sostanziale pareggio, mentre la situazione economica di cassa è sempre positiva.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 70%, elevata a fronte del valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 65%. La spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 incide per il 51%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 19%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 incide per il 22% sulle entrate correnti, mentre il valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 28%.

Le entrate proprie nel 1994 incidono per il 40% sulle entrate correnti, a fronte di un dato medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 35%.

La spesa per il personale nel 1994 ha raggiunto il 60% della spesa corrente, rispetto al valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 58%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 72 abitanti, mostrando un esubero rispetto al parametro di 1/100 previsto per fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SAN FERDINANDO DI PUGLIA (FG)

Abitanti 13.840
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
335	1.166	1.106	636	161	603

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-293	-424	+250
Disavanzo di amministrazione effettivo	628	1.530	353
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	45.376	110.549	25.506
Situazione economica di competenza	-355	-4	+83
Situazione economica di cassa	+362	-1.124	-46
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 per 1.251 milioni. La massa debitoria ha raggiunto il volume massimo di 1.166 milioni nel 1990. Le tipologie prevalenti riguardano: la fornitura di energia elettrica. per 440 milioni, incarichi professionali per 105 milioni, maggiori oneri di esproprio per 557 milioni. Per quest'ultima tipologia nel corso del 1996 l'ente ha provveduto a riconoscere 2.696 milioni.

Alla fine del 1994 risultano debiti fuori bilancio non riconosciuti pari a 3.389 milioni.

I risultati di amministrazione sono negativi per il periodo 1989 - 1992, mentre nel biennio 1993-1994 sono positivi. La situazione economica di competenza è positiva nell'ultimo triennio, mentre quella di cassa, positiva nel biennio 1992-1993, registra un saldo negativo per il 1994.

La rigidità della spesa corrente alla fine del 1994 è pari al 62%, valore superiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 60%. La spesa per il personale incide per il 38% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 24%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti aumenta in modo considerevole dal 17% del 1989 al 31% del 1994, mostrando un valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente (26%).

I residui attivi per entrate tributarie raggiungono il 51% degli accertamenti in conto competenza e quelli relativi alle entrate extratributarie il 48%.

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti per il 34% con un incremento di ben quattordici punti percentuali rispetto al 1989 (20%) rispetto alla media provinciale rilevata per la VI classe demografica del 41%.

La spesa per il personale rappresenta il 44% della spesa corrente, valore inferiore rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 48%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 157 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati.

SAN SEVERO (FG)

Abitanti 55.085
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
7.048	7.558	3.887	1.174	0	2.139

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 1.151	+ 2.402	+ 4.556
Disavanzo di amministrazione effettivo	5.897	1.485	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	107.053	26.958	---------
Situazione economica di competenza	+ 473	+ 621	+ 1.412
Situazione economica di cassa	- 75	+ 2.401	+ 4.367
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio, già presenti nel 1988 per 11.346 milioni, completamente ripianati nel 1993, nel 1994 ammontano a 2.139 milioni. Si rileva anche l'esistenza di debiti non riconosciuti alla fine del 1994 per 2.597 milioni, di cui 1.868 milioni per maggiori oneri di esproprio.

I debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente riguardano principalmente: la fornitura dell'energia elettrica per 851 milioni, incarichi professionali per 390 milioni, sentenze per 342 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 1.798 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili, sempre positivi, non sono sufficienti a fornire copertura alla massa debitoria e nel 1990 determinano un disavanzo effettivo pro-capite di 105.000 lire.

La situazione economica di competenza è sempre positiva nel triennio di riferimento, mentre la situazione economica di cassa è negativa nel 1989.

La rigidità della spesa corrente è diminuita dal 64% del 1989 al 57% del 1994, rispetto al valore medio per fascia demografica nella provincia del 52%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 43%, mentre quella per l'indebitamento patrimoniale è del 14%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti nel 1994 è del 19%, valore coincidente con quello rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente.

I residui attivi per entrate extratributarie costituiscono nel 1994 il 44% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie nel 1994 rappresentano il 39% delle entrate correnti, mentre il valore medio registrato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è pari al 44%.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 48% della spesa corrente, rispetto al 40% rilevato quale valore medio per la stessa fascia demografica nella provincia.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 119 abitanti, rispetto al parametro di 1/95 previsto per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

VOLTURINO (FG)

Abitanti 2.224
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
108	289	220	368	319	130

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 84	+ 44	+ 241
Disavanzo di amministrazione effettivo	24	176	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	10.791	79.137	---------
Situazione economica di competenza	+ 106	- 25	- 83
Situazione economica di cassa	+ 122	+ 49	+ 281
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Per questo ente si procede ad un esame approfondito in quanto nel 1992 presenta un disavanzo pro-capite di 145.000 lire.

Le tipologie più salienti dei debiti sono: la fornitura idrica per 159 milioni e i debiti nei confronti del tesoriere per 265 milioni.

Per la copertura dei debiti, l'ente ricorre anche alla alienazione dei beni patrimoniali prevedendo un introito di 66 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi, mentre la situazione economica di competenza è negativa nel 1991 e nel 1994 e quella di cassa presenta saldi positivi ne tre anni considerati.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 63%, valore coincidente con quello rilevato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 54% nel 1994, mentre quella per indebitamento patrimoniale è del 9%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 incidono sulle entrate correnti per il 27%, valore coincidente con quello medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie presentano un consistente aumento fino a raggiungere il 94% nel 1994 degli accertamenti in conto competenza; ancora più elevato è il volume dei residui attivi per entrate extratributarie che superano il volume degli accertamenti in conto competenza registrando il 152%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 26%, mentre il valore medio della fascia demografica dell'ente nella provincia è del 30%.

La spesa per il personale nel 1994 incide sulla spesa corrente per il 55%, valore coincidente con quello medio provinciale nella classe demografica dell'ente.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 124 abitanti, rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

PROVINCIA DI LECCE

ALESSANO (LE)

Abitanti 6.552
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.057	988	872	434	159	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+2	+2	+27
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.055	870	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	161.020	132.784	---------
Situazione economica di competenza	-105	-40	-8
Situazione economica di cassa	+199	-146	-182
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente sin dal 1988 registra debiti fuori bilancio per 1.237 milioni che diminuiscono fino al totale esaurimento nel 1994. Le tipologie prevalenti riguardano: debito per fornitura energia elettrica. per 678 milioni, incarichi professionali per 225 milioni. Nel 1996 vi sono sentenze per 117 milioni per le quali l'ente provvede al riconoscimento con regolare deliberazione.

Esistono posizioni debitorie non riconosciute per tutto l'arco di tempo considerato per 559 milioni dovute a maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione sono tutti positivi nei sei anni considerati, ma molto esigui e non sufficienti a fornire adeguata copertura ai debiti fuori bilancio.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa presentano risultati negativi sia nel 1991 che nel 1994.

La rigidità della spesa corrente è nel 1994 pari al 59% rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza del 60%. La spesa per il personale incide per il 52% sulle entrate correnti e quella per indebitamento patrimoniale per il 7%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti aumenta in modo consistente ed al 1994 è del 31%, evidenziando un valore superiore alla media provinciale rilevata per la stessa classe demografica dell'ente che è del 26%.

Le entrate proprie sono in aumento ed incidono sulle entrate correnti per il 38%, valore di due punti percentuali superiore rispetto a quello medio provinciale registrato per la V classe (36%).

La spesa per il personale rappresenta il 54% della spesa corrente, mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica è del 50%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 137 abitanti rispetto a quello previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente non risulta strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

BAGNOLO DEL SALENTO (LE)

Abitanti 1.809
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
199	381	372	234	92	69

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+34	+28	+46
Disavanzo di amministrazione effettivo	165	344	23
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	91.211	190.160	12.714
Situazione economica di competenza	-26	-126	+65
Situazione economica di cassa	-107	-104	+330
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 con 247 milioni, mentre l'esposizione più elevata si registra per il 1990 con 381 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano debiti per fornitura energia elettrica per 264 milioni e incarichi professionali per 241 milioni.

I risultati di amministrazione sono tutti positivi, ma molto esigui e non sufficienti a coprire la massa debitoria, tanto che nel 1991 si registra un disavanzo effettivo pro-capite pari a 190.000 lire.

La situazione economica di competenza è quasi sempre negativa (1989, 1991, 1992, 1993) e nel 1991 rappresenta il 10% delle entrate correnti; nel 1994 si registra un saldo positivo. Anche la situazione economica di cassa presenta saldi negativi per 1990, 1991 e 1993 mentre è positiva per i restanti anni di esame.

Si registra uno scoperto di cassa nei confronti del tesoriere per 82 milioni riferito al 1992.

La rigidità della spesa corrente aumenta di 8 punti percentuali e nel 1994 è pari al 71%, valore superiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 64%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 45%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 26%.

L'incidenza delle spese per amministrazione generale sulle entrate correnti è del 25%, mentre il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente è del 29%.

I residui attivi per le entrate tributarie aumentano e raggiungono il 108% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie alla fine del 1994 incidono sulle entrate correnti per il 25%, mentre la media registrata a livello provinciale per la II classe demografica è del 28%.

La spesa per il personale aumenta in modo considerevole, ed al 1994 rappresenta il 57% della spesa corrente, valore superiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica pari al 54%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 121 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente è strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

CAMPI SALENTINA (LE)

Abitanti 11.594
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.194	3.515	2.830	764	764	710

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+281	+215	+828
Disavanzo di amministrazione effettivo	913	2.615	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	78.748	225.547	---------
Situazione economica di competenza	+26	+113	+173
Situazione economica di cassa	-661	+622	+827
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio sin dal 1986 per 96 milioni, aumentati nel 1988 a 435 milioni il cui ripiano inizia nel 1994. La consistenza massima si realizza nel 1990 con 3.515 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: maggiori oneri di esproprio per 2.751 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 802 milioni, debito nei confronti della SOGEA (N.U.) per 235 milioni. L'ente nel 1995 non ha ancora provveduto al ripiano di debiti fuori bilancio relativi agli anni 1988,1989 e 1990 per 681 milioni.

Alla fine del 1994 esistono debiti non riconosciuti per 854 milioni di cui 717 milioni sono stati riconosciuti nel 1996; di essi 238 milioni riguardano maggiori oneri di esproprio e 129 milioni incarichi professionali.

I risultati di amministrazione sono tutti positivi ed in aumento. La situazione economica di competenza registra un saldo negativo solo nel 1990 con -222 milioni e chiude il 1994 con un saldo positivo per 173 milioni; la situazione economica di cassa anch'essa negativa per il 1990 con 304 milioni, è positiva per il 1994 con 826 milioni.

La rigidità della spesa corrente scende di 9 punti percentuali ed alla fine del 1994 è pari al 61%, mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente è del 56%. La spesa per il personale incide per il 44% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale è del 17%.

L'incidenza delle spese per amministrazione generale sulle entrate correnti è pari al 27%, valore di tre punti percentuali più alto rispetto alla media rilevata a livello provinciale per la VI classe demografica (24%).

I residui attivi per entrate extratributarie raggiungono il 130% degli accertamenti in conto competenza nel 1994.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 21% del 1989 al 33% del 1994, valore inferiore rispetto alla media rilevata a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente che è del 38%.

La spesa per il personale rappresenta, nel 1994, il 49% della spesa corrente, valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale per la VI classe demografica che è pari al 46%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 106 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

CANNOLE (LE)

Abitanti 1.765
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
145	222	151	202	313	253

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+47	+1	+30
Disavanzo di amministrazione effettivo	98	150	223
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	55.524	84.986	126.346
Situazione economica di competenza	-16	+71	+161
Situazione economica di cassa	-28	-13	-86
Scoperto con il tesoriere	0	140	294

L'ente presenta debiti fuori bilancio in tutto l'arco di tempo considerato e le tipologie prevalenti riguardano: 255 milioni per fornitura energia elettrica, 52 milioni per incarichi professionali, 22 milioni per maggiori oneri di esproprio, 90 milioni per debiti nei confronti del tesoriere. Per questa ultima tipologia si registrano alla fine del 1995 ulteriori debiti per 58 milioni. Vi è un debito fuori bilancio non riconosciuto per 9 milioni nei confronti dell'E.N.E.L. che risale al 1988 e tuttora in contestazione.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi nel periodo considerato, ma non in grado di fornire adeguata copertura ai debiti fuori bilancio. La situazione economica di competenza registra un saldo negativo nel biennio 1989-1990 e diventa positiva negli anni successivi. La situazione economica di cassa è sempre negativa ad eccezione del biennio 1992-1993.

La situazione debitoria è ulteriormente appesantita da scoperti di cassa da rimborsare al tesoriere presenti in ben quattro esercizi finanziari: 1991 per 140 milioni, 1992 per 220 milioni, 1993 per 114 milioni e 1994 per 294 milioni pari al 21% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 67%, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 66%. La spesa per il personale incide per il 45% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 22%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti sale di due punti percentuali nell'arco di tempo considerato e nel 1994 è del 27%, mentre la media registrata a livello provinciale per la II classe demografica è del 35%.

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) sono in aumento ed alla fine del 1994 raggiungono rispettivamente il 51% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 99% per le extratributarie.

Le entrate proprie aumentano alla fine del periodo considerato ed incidono per il 28% sulle entrate correnti, valore coincidente con quello medio provinciale registrato per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente.

La spesa per il personale rappresenta il 48% della spesa corrente, evidenziando un valore inferiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la II classe demografica (54%).

Il rapporto dipendenti - popolazione alla fine del 1994 è di un dipendente ogni 118 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/100 per la fascia demografica dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo di entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiore al 40% delle entrate correnti.

CASARANO (LE)

Abitanti 20.164
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
3.741	4.441	1.953	977	0	123

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+220	+331	+1.437
Disavanzo di amministrazione effettivo	3.521	1.622	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	174.618	80.440	---------
Situazione economica di competenza	-669	-931	+1.107
Situazione economica di cassa	-381	-1.298	-58
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 con 4.302 milioni. Il volume dei debiti raggiunge il massimo nel 1990 con 4.441 milioni e decresce fino al 1993 in quanto l'ente rispetta i ripiani programmati. Le tipologie prevalenti riguardano: debiti nei confronti della SOGEA (N.U.) per 2.959 milioni, maggiori oneri di esproprio per 1.484 milioni di cui 1.476 milioni finanziati con un mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti, fornitura di energia elettrica per 667 milioni, incarichi professionali per 845 milioni.

Alla fine del 1995 l'ente evidenzia ulteriori debiti fuori bilancio riconosciuti per un totale di 1.371 milioni di cui 133 milioni nei confronti della SOGEA, 150 milioni per sentenze, 107 milioni per debiti nei confronti del tesoriere, 27 milioni nei confronti dell'E.N.E.L..

I risultati di amministrazione sono sempre positivi nel periodo considerato ma non sufficienti a fornire copertura alla massa debitoria, tanto che per il 1990 si registra un disavanzo effettivo pro-capite pari a 205.000.

La situazione economica di competenza è negativa per il periodo 1989-1993 e nel 1991 rappresenta l'8% delle entrate correnti; nel 1994 si registra un saldo positivo per 1.107 milioni. La situazione economica di cassa è negativa ad eccezione del risultato del 1993 positivo per 356 milioni.

La rigidità della spesa corrente è in diminuzione e nel 1994 è pari al 48%, valore inferiore rispetto a quello medio registrato per la stessa classe demografica dell'ente che è del 51%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 35%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 13%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti aumenta di due punti percentuali nel periodo considerato, e nel 1994 è del 20%, valore inferiore rispetto alla media provinciale registrata per la VII classe demografica che è del 24%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) aumentano ed alla fine del 1994 raggiungono rispettivamente il 34% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 121% per le extratributarie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti registra un aumento dal 23% del 1989 al 38% del 1994 mentre il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente è del 47%.

La spesa per il personale rappresenta il 40% della spesa corrente, valore inferiore di 4 punti percentuali rispetto alla media registrata a livello provinciale per la VII classe demografica(44%).

Il rapporto dipendenti - popolazione al 1994 è di un dipendente ogni 169 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 2) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

CASTRIGNANO DEL CAPO (LE)

Abitanti 5.314
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
914	1.181	1.007	950	516	426

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-279	+41	+418
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.198	966	8
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	225.442	181.784	1.505
Situazione economica di competenza	+4	-84	+132
Situazione economica di cassa	+373	-34	-417
Scoperto con il tesoriere	243	80	0

I debiti fuori bilancio aumentano fino al 1990 con 1.181 milioni, poi regrediscono gradatamente, ed alla fine del 1994 sono pari a 426 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: 967 milioni per fornitura energia elettrica, maggiori oneri di esproprio per 199 milioni, incarichi professionali per 127 milioni e sentenze per 142 milioni.

Ci sono debiti fuori bilancio non riconosciuti in tutto il periodo considerato per maggiori oneri di esproprio; nel 1988 l'importo è di 1.572 milioni che a seguito di riconoscimenti si riduce alla fine del 1994 a 817 milioni.

I risultati di amministrazione sono negativi per il biennio 1989 - 1990 e recupera negli anni successivi chiudendo il 1994 con un avanzo di 418 milioni. La situazione economica di competenza è sempre positiva tranne che nel 1991, mentre quella di cassa evidenzia saldi negativi negli anni 1990,1991 e 1994.

La situazione debitoria è ulteriormente appesantita dallo scoperto di cassa con il tesoriere presente nel 1989 - 1990 con 242 milioni e nel 1991 con 80 milioni.

La rigidità della spesa corrente alla fine del 1994 è pari al 60% registrando un aumento di ben 10 punti percentuali rispetto al 1989 e coincide con il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente. La spesa per il personale incide per il 42% sulle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 18%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti sale dal 16% del 1989 al 27% del 1994 rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale per la V classe del 26%.

I residui attivi per le entrate tributarie (tit.I) sono in aumento e nel 1994 raggiungono il 39% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti alla fine del periodo considerato per il 48%, evidenziando un valore superiore a quello medio provinciale accertato per la stessa classe demografica dell'ente pari al 36%.

La spesa per il personale rappresenta il 46% della spesa corrente, mentre il valore medio rilevato a livello provinciale per la V classe è pari al 50%.

Il rapporto dipendenti - popolazione alla fine del 1994 è di un dipendente ogni 133 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziaria.

CASTRO (LE)

Abitanti 2.421
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
869	649	429	387	870	689

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+47	+155	-131
Disavanzo di amministrazione effettivo	822	274	820
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	339.529	113.176	338.703
Situazione economica di competenza	-27	+101	+153
Situazione economica di cassa	+54	-132	+117
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 con 1.089 milioni che vengono integralmente ripianati fino al 1993, anno in cui l'ente espone nuovi debiti per 870 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: 604 milioni per maggiori oneri di esproprio, 282 milioni per contributi previdenziali, 215 milioni per incarichi professionali, 212 milioni per fornitura energia elettrica, 199 milioni per sentenze, 44 milioni per debiti nei confronti del tesoriere. Nel 1995 l'ente presenta debiti fuori bilancio riconosciuti per maggiori oneri di esproprio per 507 milioni ripianati nel corso del 1996.

Tutto il periodo in esame è caratterizzato anche dalla presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio che passano dai 2.866 milioni del 1987 - 1990, ai 6.232 milioni del 1994.

I risultati di amministrazione positivi per il triennio 1989 - 1991 sono negativi per il restante periodo e nel 1994 il disavanzo incide sulle entrate correnti per il 5%.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 54%, valore inferiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza che è del 61%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 44%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 10%.

La spesa per l'amministrazione generale incide sulle entrate correnti per il 21%, mentre il dato medio provinciale rilevato per la III classe è del 28%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta in modo consistente ed alla fine del 1994 è del 66%, mentre la media provinciale registrata per la stessa classe demografica dell'ente è del 34%.

La spesa per il personale rappresenta il 44% della spesa corrente, mostrando una diminuzione dal 1989 di 5 punti percentuali, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale per la III classe demografica pari al 51%.

Il rapporto dipendenti - popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 78 abitanti, evidenzia un esubero di personale rispetto al parametro fissato dalla normativa vigente di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume di residui passivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti.

DISO (LE)

Abitanti 3.372
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
146	305	1.458	665	713	165

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+51	+18	+353
Disavanzo di amministrazione effettivo	95	1.440	188
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	28.173	427.046	---------
Situazione economica di competenza	-219	-8	+268
Situazione economica di cassa	-36	+20	+231
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio riconosciuti nei sei anni in esame sono costituiti per l'84% da maggiori oneri per esproprio e raggiungono il massimo volume nel 1991.

I risultati di amministrazione sono positivi nei tre anni, ma insufficienti a coprire la massa debitoria in particolare nel 1991, anno in cui il disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite è molto elevato.

La situazione economica di competenza passa da un risultato negativo nel 1989 che incide per il 12% sulle entrate correnti, ad uno positivo nel 1994, e quella di cassa migliora nettamente nello stesso anno.

La rigidità della spesa diminuisce dal 73% del 1989 al 61% nel 1994, valore comunque elevato rispetto a quello medio a livello provinciale registrato nella stessa classe demografica dell'ente (54%). La spesa per il personale in rapporto alle entrate correnti diminuisce dal 58% nel 1991 al 42% nel 1994 e quella per indebitamento patrimoniale dal 23% al 19%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 20% delle entrate correnti nel 1994, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 25%.

I residui attivi per entrate tributarie presentano un aumento che va dai 191 milioni del 1989 ai 436 milioni del 1994, anno in cui rappresentano il 51% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 21% del 1989 al 44% del 1994, a fronte di un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 39%.

La spesa per il personale è pari al 53% della spesa corrente, valore superiore di dieci punti percentuali rispetto a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica (43%).

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 112 abitanti, rispetto al parametro stabilito dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

GALATINA (LE) **Abitanti 29.296**
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
855	1.207	4.343	65	83	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+194	+526	+1.698
Disavanzo di amministrazione effettivo	661	3.817	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	22.563	130.291	---------
Situazione economica di competenza	-142	+31	+165
Situazione economica di cassa	+1.194	-34	+2
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1986 per 300 milioni. L'andamento successivo è crescente fino al 1991 con 4.343 milioni. Le tipologie prevalenti riguardano: 4.149 milioni per maggiori oneri di esproprio per i quali l'ente ha chiesto alla Cassa depositi e prestiti la concessione di mutui avvenuta per un totale di 3.806 milioni; incarichi professionali per 436 milioni.

Vi sono anche debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio presenti in tutto il periodo considerato e che alla fine del 1994 ammontano a 6.215 milioni; di tale importo l'ente ha formalmente riconosciuto nel 1996 5.934 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi ed in aumento. La situazione economica di competenza registra un saldo negativo per il 1989 e per il 1992, mentre è positiva negli altri esercizi. La situazione economica di cassa è negativa per il periodo 1991 - 1994.

La rigidità della spesa corrente è pari al 57%, mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 51%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 44%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 13%.

L'incidenza della spesa per amministrazione generale sulle entrate correnti è in aumento di tre punti percentuali ed al 1994 è pari al 27%, rispetto al valore medio rilevato a livello provinciale per la VII classe demografica del 24%.

I residui attivi per entrate proprie raggiungono il 21% degli accertamenti in conto competenza per le tributarie ed il 24% per le extratributarie.

Le entrate proprie alla fine del 1994 incidono sulle entrate correnti per il 45%, contro un valore medio provinciale registrato per la stessa classe demografica dell'ente del 47%.

La spesa per il personale è in aumento ed al 1994 rappresenta il 47% della spesa corrente, valore di tre punti percentuali superiore a quello medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente (44%).

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 134 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari, ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) un volume di residui passivi, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale.

LECCE (LE)

Abitanti 100.884
Classe demografica IX

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
33.272	36.068	13.847	16.233	10.361	11.341

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-3.100	+4.234	+24.476
Disavanzo di amministrazione effettivo	30.172	9.613	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	299.076	95.288	---------
Situazione economica di competenza	-3.114	+11	+5.733
Situazione economica di cassa	+20.842	+8.185	+7.766
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 per 8.413 milioni.

Nel 1989 l'importo dei debiti aumenta in modo considerevole e l'ente, non rispettando il ripiano programmato, rinvia di un anno l'inserimento in bilancio di debiti per 26.963 milioni e nel 1990 la massa debitoria, aumentata delle nuove esposizioni, porta il volume dei debiti ad un totale di 36.068 milioni.

Le tipologie prevalenti riguardano: maggiori oneri di esproprio per 43.066 milioni, debiti nei confronti del tesoriere per 5.845 milioni, sentenze per 288 milioni e debito nei confronti dell'acquedotto pugliese per 176 milioni.

Per i risultati di amministrazione, sempre positivi nell'arco di tempo considerato, si registra un aumento soprattutto per il 1993 (18.890 milioni) ed il 1994 (24.476 milioni). Nel 1990 si rileva un disavanzo effettivo pro-capite di 315.000 lire.

La situazione economica di competenza è positiva per il 1991- 1993 - 1994, mentre si registra un saldo negativo per il biennio 1989 -1990 e nel 1992; la situazione economica di cassa, negativa per il 1990, chiude in positivo negli altri esercizi.

La rigidità della spesa corrente è pari al 39%, rispetto ad un valore medio registrato a livello regionale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente del 43%. La spesa per il personale incide per il 32% delle entrate correnti, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 7%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti diminuisce di due punti percentuali ed alla fine del 1994 è pari al 14%, valore inferiore rispetto alla media regionale registrata per la IX classe demografica del 23%.

I residui attivi per le entrate extratributarie raggiungono il 135% degli accertamenti in conto competenza

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è pari al 53%, mentre il valore medio registrato a livello regionale per la stessa classe demografica dell'ente è del 43%.

La spesa per il personale rappresenta il 35% della spesa corrente, dato superiore rispetto alla media regionale rilevata per la IX classe demografica del 33%.

Il rapporto dipendenti - popolazione per il 1994 è di un dipendente ogni 181 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/80 per la fascia di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) un volume dei residui passivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 3) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati.

MATINO (LE)

Abitanti 11.370
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
96	4.102	3.880	3.231	2.809	2.915

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+422	+670	+1.244
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	3.210	1.671
Disavanzo di amm.ne effettivo pro-capite (in lire)	---------	282.322	146.966
Situazione economica di competenza	+38	+72	+435
Situazione economica di cassa	-874	+362	-851
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio in tutto il periodo oggetto di esame, ed il 1990 è l'anno con la massa debitoria più rilevante: 4.102 milioni.

Le tipologie prevalenti riguardano: 4.072 milioni per maggiori oneri di esproprio, 346 milioni per debito nei confronti della SOGEA (N.U.), 39 milioni per debiti nei confronti del tesoriere.

Nel 1996 l'ente espone debiti fuori bilancio per 235 milioni

I risultati di amministrazione sono sempre positivi anche se non sufficienti a coprire la massa debitoria e nel 1990 si registra un disavanzo effettivo pro-capite per 328.000 lire. La situazione economica di competenza è positiva in tutto il periodo tranne che per il 1990 (-183 milioni), mentre quella di cassa, positiva nel 1993, registra saldi negativi negli altri esercizi.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 52% diminuendo di dieci punti percentuali rispetto al 1989, mentre il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 56%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 37%, quella per indebitamento patrimoniale per il 15%.

La spesa per l'amministrazione generale ha una incidenza sulle entrate correnti del 24%, valore coincidente con la media registrata a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) raggiungono il 36% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 38% per le extratributarie.

Le entrate proprie incidono per il 27% sulle entrate correnti, valore inferiore rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale per la VI classe demografica del 38%.

La spesa per il personale rappresenta il 42% della spesa corrente, mentre il valore medio provinciale registrato per la stessa classe demografica è del 46%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 160 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

MELENDUGNO (LE)

Abitanti 8.789
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.413	1.770	1.181	591	0	130

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+633	+36	+169
Disavanzo di amministrazione effettivo	780	1.145	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	88.747	130.276	---------
Situazione economica di competenza	+63	-153	+168
Situazione economica di cassa	-197	-420	-1.829
Scoperto con il tesoriere	1.002	0	0

L'ente riconosce debiti fuori bilancio a partire dal 1988 per 1.766 milioni. Il volume dei debiti negli anni successivi è massimo nel 1990 con 1.770 milioni.

Le tipologie prevalenti riguardano: 1.296 milioni per fornitura energia elettrica, 451 milioni per interessi passivi per anticipazioni di tesoreria.

Vi sono debiti fuori bilancio non riconosciuti in tutto il periodo di esame per 730 milioni. Trattasi di maggiori oneri di esproprio per i quali, essendo stata negata dalla Cassa depositi e prestiti la concessione di mutui per il finanziamento, l'ente nel 1996 ha provveduto al formale riconoscimento per 303 milioni, per cui 427 milioni risultano tuttora non riconosciuti.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi. La situazione economica di competenza, negativa nel 1991, chiude con un saldo positivo nel 1994. La situazione economica di cassa è sempre negativa ad eccezione dei saldi relativi al 1990 ed al 1992. Nel 1989 vi è uno scoperto di cassa nei confronti del tesoriere pari a 1.002 milioni.

La rigidità della spesa corrente è pari al 63% nel 1994, valore superiore a quello medio provinciale registrato per la V classe demografica del 60%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 47%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 16%.

La spesa per l'amministrazione generale incide sulle entrate correnti nel 1994 per il 16%, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 26%.

I residui attivi per le entrate extratributarie raggiungono nel 1994 il 650% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta in modo considerevole ed alla fine del 1994 è del 63%, mentre il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 36%.

La spesa per il personale nel 1994 rappresenta il 53% della spesa corrente, registrando una diminuzione di 5 punti percentuali rispetto al 1991, contro un valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 50%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 104 abitanti rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata opposizione giudiziale; 2) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 3) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 4) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

MORCIANO DI LEUCA (LE)

Abitanti 3.521
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.529	1.608	1.450	1.303	1.146	821

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+12	+34	+44
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.517	1.416	777
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	430.844	402.158	220.676
Situazione economica di competenza	-1	-1	-18
Situazione economica di cassa	-29	-62	-48
Scoperto con il tesoriere	60	76	158

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento crescente nei primi due esercizi, poi diminuire del 50% circa alla fine del 1994. Le tipologie debitorie più rilevanti riguardano 788 milioni per contributi previdenziali non versati, che in seguito a condono vengono rideterminati in 509 milioni, 453 milioni per incarichi professionali e 342 milioni per fornitura di energia elettrica.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nei tre anni, ma assolutamente insufficienti a fornire idonea copertura all'ingente massa debitoria, per cui i disavanzi effettivi pro-capite risultano molto elevati.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa risultano negative e lo scoperto di cassa con il tesoriere nel 1994 raggiunge il 6% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa diminuisce dal 68% del 1989 al 65% del 1994, anno in cui il valore medio provinciale registrato dagli enti della stessa classe demografica è del 54%.

L'incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti è pari al 42% nel 1994 e quella per indebitamento patrimoniale è il 23%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 25% delle entrate correnti nel 1994, valore coincidente con quello medio provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi per le entrate extratributarie aumentano e rappresentano nel 1994 il 71% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrare correnti aumenta dal 17% del 1989 al 30% del 1994, a fronte di un valore medio provinciale per gli enti della stessa classe demografica del 39%.

La spesa per il personale costituisce il 47% della spesa corrente nel 1994, rispetto ad un valore medio a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 43%.

Il rapporto di dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 126 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) perdite di aziende e di istituzioni dell'ente in misura superiore al 5% delle entrate correnti; 2) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 3) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 4) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

NEVIANO (LE)

Abitanti 6.330
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
393	776	771	580	290	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+267	+157	+413
Disavanzo di amministrazione effettivo	126	614	-------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	19.905	96.998	-------
Situazione economica di competenza	-44	+96	+198
Situazione economica di cassa	+2	+4	+224
Scoperto con il tesoriere	17	17	17

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento crescente nei primi due esercizi, per diminuire progressivamente fino ad azzerarsi nel 1994. Le voci più rilevanti riguardano: 286 milioni per debiti nei confronti del tesoriere, 264 milioni per fornitura di energia elettrica e 242 milioni per incarichi professionali. A questi vanno aggiunti debiti fuori bilancio non riconosciuti, che da 141 milioni del 1989 aumentano a 383 milioni nel 1994, derivanti da maggiori oneri di esproprio per 141 milioni.

Il risultato di amministrazione disponibile anche se sempre positivo dal 1989 al 1994, nel 1990 non garantisce una copertura della massa debitoria facendo registrare un disavanzo effettivo pro-capite pari a 104.000.

Le situazione economiche di competenza e di cassa sono positive nel 1994 e si rileva uno scoperto di cassa con il tesoriere per 17 milioni presente nei sei anni presi in esame.

La rigidità della spesa corrente diminuisce passando dal 66% del 1989 al 59% del 1994, rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti scende dal 51% del 1989 al 44% del 1994 e quella per indebitamento patrimoniale è pari al 15%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 24% delle entrate correnti nel 1994, valore medio provinciale e regionale del 23%.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 costituiscono il 34% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 19% del 1989 al 25% del 1994, percentuale inferiore al dato medio registrato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 36%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 51% della spesa corrente, a fronte del dato medio rilevato a livello provinciale del 45%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 162 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

OTRANTO (LE) **Abitanti 5.114**
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
766	570	352	148	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+6	+6	+38
Disavanzo di amministrazione effettivo	760	346	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	148.612	67.657	---------
Situazione economica di competenza	+31	+44	+740
Situazione economica di cassa	-301	+76	+464
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio più consistente si registra nel 1988 per 1.052 milioni. Nel 1990 si registra un disavanzo effettivo pro-capite pari a 108.000 lire. Successivamente la situazione debitoria diminuisce fino a scomparire nel 1993. I debiti più rilevanti sono relativi a 290 milioni per fornitura di energia elettrica e a 170 milioni per incarichi professionali. Nel 1991 il CO.RE.CO. ha annullato un riconoscimento di debiti fuori bilancio pari a 65 milioni, situazione non ancora definita alla fine del 1995.

Il risultato di amministrazione è sempre positivo nel periodo considerato, ma insufficiente fino al 1992 a coprire la massa debitoria.

La situazione economica di competenza è positiva nei tre anni, mentre quella di cassa lo diventa dal 1991.

Dalla certificazione a consuntivo relativa al 1994 sono stati rilevati dati finanziari riguardanti le entrate correnti, in particolare le entrate tributarie e per trasferimenti, che presentano variazioni anomale, se confrontate con gli esercizi precedenti, che si riflettono sugli indicatori utilizzati.

La rigidità della spesa diminuisce passando dal 50% del 1989 al 44% del 1994, rispetto ad un valore medio registrato nella provincia nella stessa classe demografica del 60%.

L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è nel 1994 del 31% e quella per indebitamento patrimoniale il 13%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 24% delle entrate correnti, mentre la percentuale media registrata nella provincia dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica è del 26%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 36% del 1991 al 70% del 1994.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 40% della spesa corrente, a fronte di un valore medio a livello provinciale del 45%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 165 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

PARABITA (LE)

Abitanti 10.039
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
279	1.030	670	1.462	1.064	516

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+1	+31	+227
Disavanzo di amministrazione effettivo	278	639	289
Disavanzo di amm.ne effettivo pro-capite (in lire)	27.693	63.652	28.788
Situazione economica di competenza	+75	+41	+139
Situazione economica di cassa	-195	+1	+267
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta l'ammontare massimo dei debiti fuori bilancio nel 1992 con 1.462 milioni.

Le tipologie prevalenti riguardano: maggiori oneri di esproprio per 1.398 milioni, incarichi professionali per 348 milioni, fornitura di energia elettrica per 222 milioni.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi, anche se molto esigui e non sufficienti a dare copertura alla massa debitoria, tanto che nel 1992 si registra un disavanzo pro-capite di 143.000. La situazione economica di competenza è sempre positiva, tranne che nel 1992, mentre quella di cassa registra due saldi negativi, nel 1989 per 195 milioni e nel 1992 per 271 milioni.

La rigidità della spesa corrente diminuisce di cinque punti percentuali tra il 1991 ed il 1994 in cui si attesta al 57%, mentre il dato medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica di appartenenza dell'ente è del 56%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 36%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 21%.

La spesa per l'amministrazione generale incide nel 1994 sulle entrate correnti per il 23%, rispetto ad un valore medio provinciale registrato per la stessa classe demografica dell'ente del 24%.

I residui attivi per entrate proprie alla fine del 1994 raggiungono il 49% degli accertamenti in conto competenza per le tributarie ed il 77% per le extratributarie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti passa dal 22% del 1991 al 42% del 1994, mentre il valore medio provinciale registrato per la VI classe demografica è il 38%.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 41% della spesa corrente, registrando un aumento di tre punti percentuali rispetto al 1989, contro un valore medio provinciale rilevato per la stessa classe demografica dell'ente del 46%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 176 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, per il 1995 l'ente non risulta tra quelli strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

PORTO CESAREO (LE)

Abitanti 4.044
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.301	986	637	305	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+7	-79	+1.532
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.294	716	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	319.980	177.052	---------
Situazione economica di competenza	-31	-100	+511
Situazione economica di cassa	-81	+212	+796
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Il riconoscimento più elevato di debiti fuori bilancio è stato effettuato nel 1989 e le voci più rilevanti riguardano 665 milioni per la fornitura di energia elettrica e 156 milioni per incarichi professionali. A partire dallo stesso anno l'ente rispetta il ripiano programmato riducendo progressivamente, fino ad azzerarla nel 1993, la massa debitoria. Alla fine del 1994 l'ente ha ancora debiti fuori bilancio non riconosciuti per un ammontare di 1.410 milioni, di cui 1.169 milioni per maggiori oneri di esproprio risalenti al 1987 e 241 milioni per competenze professionali oggetto di vertenze ancora in corso.

Il volume dei debiti fuori bilancio, aggravato nel 1991 dal disavanzo di amministrazione, determina disavanzi effettivi pro-capite elevati nei primi due anni.

La situazione economica di competenza passa da un risultato negativo nei primi due anni, ad uno positivo nel 1994, mentre quella di cassa migliora già dal 1991.

La rigidità della spesa diminuisce passando dal 40% nel 1989 al 30% nel 1994, rispetto ad un valore medio registrato dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica nella provincia del 54%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è nel 1994 del 21% e quella per indebitamento patrimoniale del 9%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 27% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio percentuale nella provincia per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 25%.

I residui attivi per entrate tributarie presentano un aumento e costituiscono il 34% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è del 50% circa negli anni 1989 e 1991 e raggiunge l'84% nel 1994, rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 41%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 24% della spesa corrente, rispetto ad un valore medio nella provincia per la stessa classe demografica del 43%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 144 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta un volume dei residui passivi di fine esercizio, per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti.

PRESICCE (LE)

Abitanti 5.794
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
4.213	4.209	925	610	151	169

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+535	+537	+365
Disavanzo di amministrazione effettivo	3.678	388	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	634.795	66.966	--------
Situazione economica di competenza	+4	0	0
Situazione economica di cassa	-104	-171	+134
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Al 31 dicembre 1989 l'ente era gravato da una situazione debitoria pari a 4.213 milioni determinata in particolare dal riconoscimento di maggiori oneri per esproprio per 3.620 milioni, ripianati in parte nel 1991 con l'assunzione di mutui per 2.734 milioni con la Cassa depositi e prestiti. Un ulteriore debito relativo a maggiori oneri di esproprio per 606 milioni non risulta ancora riconosciuto alla fine del 1994.

I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi, ma insufficienti a fornire copertura all'ingente massa debitoria in particolare nel 1990, anno in cui il disavanzo effettivo pro-capite ammonta a 611.000 lire.

La situazione economica di competenza è in sostanziale pareggio nei tre anni, e quella di cassa diventa positiva solo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 68% del 1989 al 64% del 1994, valore superiore di quattro punti percentuali rispetto a quello medio registrato a livello provinciale dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica nella provincia del 60%.

L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 47% e quella per indebitamento patrimoniale è del 17%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 26% delle entrate correnti nel 1994, valore coincidente con quello medio registrato nella provincia dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica.

I residui attivi per entrate del titolo I e del titolo III rappresentano rispettivamente il 41% ed il 68% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 20% del 1989 al 28% del 1994, registrando un valore comunque inferiore a quello medio provinciale degli enti della stessa classe demografica del 36%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 51% della spesa corrente, mentre a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente il dato medio è il 48%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 126 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

RACALE (LE)

Abitanti 9.978
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.340	1.652	1.317	1.010	610	254

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+5	+7	+16
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.335	1.310	238
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	133.794	131.289	23.852
Situazione economica di competenza	+365	+158	+184
Situazione economica di cassa	-143	-557	-465
Scoperto con il tesoriere	221	468	1.312

Le prime situazioni debitorie fuori bilancio si rilevano nel 1988 con 1.432 milioni. L'ammontare dei debiti fuori bilancio raggiunge il massimo volume nel 1990 per poi diminuire progressivamente, pur avendo effettuato altri riconoscimenti, per il rispetto del ripiano previsto. Le voci debitorie di maggior rilievo sono rappresentate da 973 milioni per consumo di energia elettrica, da 447 milioni per indennità di esproprio e da 608 milioni per prestazioni professionali.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nei tre anni, ma insufficienti a coprire la massa debitoria. La situazione economica di competenza permane positiva mentre quella di cassa risulta negativa nei tre anni presi in esame. Lo scoperto di cassa con il tesoriere è sempre presente nei sei anni ed è in crescendo; nel 1994 raggiunge il 19% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 64% del 1989 al 58% del 1994, anno in cui il valore medio registrato dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica nella provincia è del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 49% e quella per indebitamento patrimoniale è del 9%.

Le spese per l'amministrazione generala assorbono il 30% delle entrate correnti nel 1989 ed il 24% nel 1994, valore di due punti in percentuale inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (26%).

I residui attivi per entrate del titolo I presentano un aumento nel 1994 e costituiscono il 53% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 34% del 1989 al 40% del 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente del 36%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 53% della spesa corrente superiore di tre punti rispetto ad un valore medio provinciale nella classe demografica dell'ente del 50%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 126 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

SALICE SALENTINO (LE)

Abitanti 8.963
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.230	2.368	840	540	511	341

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+325	+613	+1.009
Disavanzo di amministrazione effettivo	905	227	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	100.971	25.326	---
Situazione economica di competenza	-216	+33	+98
Situazione economica di cassa	+139	-168	-56
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Nel 1988 l'ente registra debiti fuori bilancio per 1.488 milioni. L'ammontare dei debiti raggiunge il massimo livello nel 1990 per poi diminuire in conseguenza del rispetto dei ripiani programmati finanziati anche con entrate derivanti da alienazioni patrimoniali per 1.450 milioni. Le voci più consistenti riguardano 973 milioni per consumo di energia elettrica e 717 milioni per prestazioni professionali.

Alla fine del 1995 esistono debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti per 346 milioni di cui 285 milioni per maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nel periodo considerato, e la situazione economica di competenza è positiva nel 1994, mentre quella di cassa presenta un saldo negativo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce passando dal 70% del 1989 al 57% del 1994, valore inferiore a quello medio registrato nella provincia per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica (60%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 49% e quella per indebitamento patrimoniale è dell'8%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 17% delle entrate correnti nel 1994, a fronte di un valore medio del 26% registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 rappresentano il 49% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 18% del 1989 al 32% del 1994, registrando un valore inferiore a quello medio provinciale nella stessa classe demografica pari al 36%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 53% della spesa corrente, superiore di tre punti al valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 50%.

Il rapporto dipendenti - popolazione, nel 1994 è di un dipendente ogni 115 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume dei residui attivi di fine esercizio per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) un volume dei residui passivi di fine esercizio per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 4) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SAN CESARIO DI LECCE (LE)

Abitanti 7.351
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.807	1.714	1.555	1.362	1.168	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+92	+134	+243
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.715	1.421	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	233.302	193.307	---------
Situazione economica di competenza	-3	-1	-123
Situazione economica di cassa	+215	+651	+204
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Nel 1988 l'ente espone debiti fuori bilancio per 896 milioni. Al 31 dicembre 1989 l'ente presenta una situazione debitoria fuori bilancio per 1.807 milioni, che si riducono fino ad azzerarsi nel 1994 per il rispetto dei ripiani previsti.

I debiti più rilevanti riguardano 1.168 milioni per maggiori oneri di espropriazione, 429 milioni per debiti nei confronti del tesoriere e 295 milioni per incarichi professionali.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi ma non sono sufficienti a coprire la massa debitoria.

La situazione economica di competenza è sempre negativa, a differenza di quella di cassa che è positiva nei tre anni considerati.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 71% del 1989 al 67% del 1994, anno in cui il valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 49% e quella per indebitamento patrimoniale è del 18%

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 29% delle entrate correnti nel 1994, tre punti percentuali in più rispetto al valore medio registrato nella provincia nella classe demografica dell'ente (26%).

I residui attivi per entrate tributarie nel 1994 sono il 47% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta e dal 22% del 1989 sale al 36% del 1994, valore coincidente con quello medio registrato per gli enti della stessa classe demografica nella provincia.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 53% della spesa corrente rispetto ad un valore medio regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 48%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 111 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SANTA CESAREA TERME (LE)

Abitanti 3.014
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
374	566	265	0	0	346

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+42	+236	+98
Disavanzo di amministrazione effettivo	332	29	248
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	110.153	9.622	82.283
Situazione economica di competenza	-29	+2	0
Situazione economica di cassa	-69	-78	+620
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone 468 milioni di debiti fuori bilancio nel 1988, e raggiunge il valore massimo nel 1990 registrando un disavanzo effettivo pro-capite di 188 milioni. Le voci più rilevanti riguardano 511 milioni per maggiori oneri di esproprio e 194 milioni per la fornitura di energia elettrica.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi; le situazioni economiche di competenza e di cassa nel 1994 risultano in pareggio la prima e positiva la seconda.

Dalla certificazione a consuntivo relativa al 1994 sono stati rilevati dati finanziari riguardanti le entrate correnti, in particolare le entrate extratributarie, che presentano variazioni anomale, se confrontate con gli esercizi precedenti, che si riflettono sugli indicatori utilizzati.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dal 57% del 1989 al 28% del 1994, anno in cui il valore medio registrato a livello regionale è del 50%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è pari al 20% e quella per indebitamento patrimoniale è dell'8%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 13% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio registrato nella provincia del 23%.

I residui attivi per entrate tributarie (titolo I) presentano un consistente aumento e raggiungono nel 1994 il 65% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 27% del 1989 al 74% del 1994, rispetto ad un valore medio registrato a livello regionale del 44%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 21% della spesa corrente, rispetto ad un valore medio regionale del 40%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 121 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 2) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri con importi inferiori al 10% del totale.

SECLI' (LE) **Abitanti 1.808**
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
311	487	330	237	163	161

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+3	+71	+310
Disavanzo di amministrazione effettivo	308	259	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	170.354	143.252	---------
Situazione economica di competenza	-8	+17	+113
Situazione economica di cassa	-136	-83	+11
Scoperto con il tesoriere	0	132	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1988 per 425 milioni e raggiunge il volume massimo nel 1990. Le voci più rilevanti riguardano 339 milioni per incarichi professionali e 292 milioni per la fornitura di energia elettrica.
I risultati di amministrazione disponibili sono sempre positivi, e la situazione economica di competenza e quella di cassa risultano positive alla fine del periodo in esame.
L'ente presenta uno scoperto di cassa con il tesoriere negli anni 1991-1992-1993 rispettivamente per 132 milioni, 281 milioni e 203 milioni.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dall'80% del 1989 al 69% del 1994, anno in cui il valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente è del 66%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è pari al 45% e quella per indebitamento patrimoniale è del 24%.

Le spese per l'amministrazione generale alla fine del periodo in esame assorbono il 22% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 29%.
I residui attivi per entrate extratributarie (titolo III) presentano un consistente aumento e nel 1994 costituiscono il 472% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 18% del 1989 al 29% del 1994, valore inferiore a quello medio registrato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (32%).

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 55% della spesa corrente, valore coincidente con quello medio a livello regionale per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 95 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/100.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SQUINZANO (LE)

Abitanti 15.821
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
4.004	3.236	1.503	936	295	485

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-2.424	-975	+7
Disavanzo di amministrazione effettivo	6.428	2.478	478
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	406.295	156.627	30.213
Situazione economica di competenza	-24	+682	+63
Situazione economica di cassa	-80	+119	+242
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1988 per 1.799 milioni e raggiunge il massimo volume di 4.004 milioni nel 1989 e rispetta i ripiani programmati. Le tipologie più rilevanti si riferiscono a 3.670 milioni per maggiori oneri di esproprio e 1.253 milioni per debiti nei confronti del tesoriere.

Esistono ulteriori debiti fuori bilancio, che l'ente alla fine del 1994 non aveva ancora riconosciuto, che riguardano maggiori oneri di esproprio per 2.669 milioni dei quali nel 1996 vengono riconosciuti 2.124 milioni.

Il risultato di amministrazione disponibile è negativo dal 1987 al 1992 e raggiunge un sostanziale pareggio nel 1994.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono positive negli ultimi due anni in esame.

La rigidità della spesa è del 69% nel 1994, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è del 56%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 49% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è del 20%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono nel 1994 il 29% delle entrate correnti, cinque punti percentuali in più rispetto al valore medio della classe demografica di appartenenza dell'ente a livello provinciale (24%).

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono nel 1994 il 38% degli accertamenti in conto competenza, quelli relativi alle entrate extratributarie il 106%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti raggiunge il 36% nel 1994, rispetto ad un valore medio provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 38%.

La spesa per il personale è pari al 54% della spesa corrente nel 1994, rispetto al 46% registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 103 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/95.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

STERNATIA (LE)

Abitanti 2.811
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	349	167	95	0	53

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+6	-99	+132
Disavanzo di amministrazione effettivo	--------	266	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	--------	94.628	--------
Situazione economica di competenza	0	-183	+68
Situazione economica di cassa	-8	+7	+152
Scoperto con il tesoriere	16	57	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1990 per 349 milioni con un disavanzo effettivo pari a 116.000 lire. Le voci più consistenti riguardano 160 milioni per prestazioni professionali e 65 milioni per contributi previdenziali non versati.

Alla fine del 1994 si rilevano debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti per maggiori oneri di esproprio pari a 144 milioni.

Il risultato di amministrazione nel 1991 presenta un disavanzo di 99 milioni, raggiungendo il 6% delle entrate correnti e nel 1994 risulta positivo.

La situazione economica di competenza e di cassa diventano positive alla fine del periodo in esame, e si registrano scoperti di cassa con il tesoriere dal 1989 al 1992.

La rigidità della spesa corrente aumenta nel 1994, raggiungendo il 69%, anno in cui il valore medio registrato a livello provinciale per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica è del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 55% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è pari al 14%

Le spese per l'amministrazione generale alla fine del periodo in esame assorbono il 29% delle entrate correnti, un punto percentuale in più rispetto al valore medio registrato nella provincia dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica (28%).

I residui attivi per entrate tributarie (titolo I) presentano un consistente aumento e nel 1994 raggiungono il 41% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è del 32% nel 1994, valore inferiore a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 34%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 61% della spesa corrente, a fronte di un valore medio provinciale per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica del 51%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 94 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/100.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SUPERSANO (LE)

Abitanti 4.651
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.009	1.035	743	557	421	346

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+159	+187	+1.047
Disavanzo di amministrazione effettivo	850	556	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	182.756	119.544	--------
Situazione economica di competenza	+98	0	0
Situazione economica di cassa	+18	+174	+680
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente espone debiti fuori bilancio nel 1988 per 943 milioni, raggiunge il massimo volume di debiti nel 1990, anno in cui l'ente inizia il ripiano degli stessi non riuscendo però a concluderlo entro il termine previsto del 1993. Le voci più rilevanti riguardano: 342 milioni per fornitura di energia elettrica, 217 milioni per incarichi professionali, 80 milioni per contributi previdenziali e 75 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Alla fine del 1994 si rilevano debiti fuori bilancio non riconosciuti per 274 milioni per maggiori oneri di esproprio, di cui 260 milioni riconosciuti e ripianati nel 1996.

I risultati di amministrazione sono sempre positivi dal 1987 al 1994. La situazione economica di competenza si presenta negativa solo nel 1990 per 1.645 milioni e negli anni successivi è in pareggio. La situazione economica di cassa risulta negativa nel 1991 e positiva negli altri anni.

La rigidità della spesa corrente diminuisce nel 1994, raggiungendo il 47%, rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica del 54%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è pari al 33% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è pari al 14%

Le spese per l'amministrazione generale alla fine del periodo in esame assorbono il 28% delle entrate correnti, tre punti percentuali in più rispetto a quanto registrato nella provincia dagli enti appartenenti alla stessa classe demografica (25%).

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 68% degli accertamenti in conto competenza e quelli relativi alle entrate extratributarie sono il 111% degli accertamenti.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 25%, valore inferiore di 14 punti rispetto a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente (39%).

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 35% della spesa corrente, rispetto ad un valore medio provinciale per gli enti appartenenti alla stessa classe demografica del 43%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 258 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti da Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) un volume dei residui attivi di fine esercizio per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 2) un volume dei residui passivi di fine esercizio per la parte corrente, superiore al terzo delle entrate correnti; 3) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 4) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati; 5) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

PROVINCIA DI TARANTO

CASTELLANETA (TA) **Abitanti 17.294**
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
8.228	12.850	11.931	11.119	3.907	3.557

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+352	+93	+160
Disavanzo di amministrazione effettivo	7.876	11.873	3.397
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	455.418	686.538	196.426
Situazione economica di competenza	+335	+12	+62
Situazione economica di cassa	+790	-43	-946
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento crescente e nel 1990 raggiunge il suo massimo con 12.850 milioni, si mantiene sostanzialmente stabile nel 1991 e 1992, per scendere notevolmente negli anni 1993 e 1994 in quanto l'ente rispetta i piani di risanamento programmati. Le voci più rilevanti riguardano: 3.907 milioni per maggiori oneri di esproprio, 1.325 milioni di debiti nei confronti del tesoriere e 157 milioni per incarichi professionali.

L'ente nel 1994 presenta una massa debitoria non ancora riconosciuta per maggiori oneri di esproprio per 6.915 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi in tutti e tre gli anni, ma assolutamente insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria fuori bilancio.

La situazione economica di competenza è positiva nel triennio, mentre quella di cassa è negativa nel 1991 - 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce, passando dal 66% del 1991 al 56% del 1994, valore molto vicino a quello registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente (55%) e di sei punti percentuali superiore a quello medio rilevato a livello provinciale (50%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti che nel 1991 rappresentava il 60%, nel 1994 scende al 46% e, l'indebitamento patrimoniale incide per il 10%.

Le spese per l'amministrazione generale incidono sulle entrate correnti nel 1994 per il 21% rispetto al 25% rilevato quale valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi del titolo I (entrate tributarie) sono in aumento e nel 1994 rappresentano il 40% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli del titolo III (entrate extratributarie) il 64%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è del 59% nel 1994, valore superiore di 14 punti rispetto a quello medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (45%).

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 48% della spesa corrente, valore superiore di tre punti percentuali rispetto a quello medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (45%).

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 125 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/95.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) anticipazioni di cassa non restituite o d'importo superiore al 5% dell'entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati.

FRAGAGNANO (TA)

Abitanti 5.482
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
707	894	647	323	0	65

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+9	+53	+230
Disavanzo di amministrazione effettivo	698	594	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	127.325	108.354	---------
Situazione economica di competenza	-76	+88	+50
Situazione economica di cassa	-84	-114	-110
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento decrescente dal 1990, anno in cui raggiunge il punto massimo con 894 milioni. Le voci più rilevanti riguardano: 194 milioni per incarichi professionali e 165 milioni per sentenze.

L'ente a fine 1994 ha debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio pari a 533 milioni. Nel 1996 riconosce tali debiti che intende ripianare con mutui da richiedere alla Cassa depositi e prestiti.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi in tutti e tre gli anni, ma insufficienti negli esercizi 1989-1991 a fornire idonea copertura alla massa debitoria.

La situazione economica di competenza risulta negativa nel 1989 e positiva negli altri due esercizi in esame, mentre quella di cassa è sempre negativa in tutti e tre gli anni.

La rigidità della spesa corrente diminuisce, passando dal 63% del 1989 al 52% del 1994, valore inferiore di quattro punti percentuali rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (56%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 34% nel 1994, quella per indebitamento patrimoniale per il 18%.

La spesa per l'amministrazione generale è in leggero aumento e nel 1994 assorbe il 33% delle entrate correnti, valore superiore di cinque punti percentuali rispetto a quello medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (28%).

I residui attivi per entrate tributarie sono in aumento e rappresentano nel 1994 il 33% degli accertamenti in conto competenza e quelli relativi alle entrate extratributarie il 49%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta, passando dal 16% del 1989 al 31% del 1994, valore inferiore di 12 punti rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 43%.

La spesa per il personale rappresenta il 39% della spesa corrente nel 1994, valore inferiore di 3 punti percentuali rispetto a quello medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (42%).

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 183 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) un volume dei residui attivi superiore ad un terzo delle entrate correnti; 2) un volume dei residui passivi di fine esercizio per la parte corrente superiore ad un terzo delle entrate correnti; 3) il volume complessivo delle entrate proprie inferiore al 40% delle entrate correnti ; 4) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri inferiori al 10% del totale.

GROTTAGLIE (TA)

Abitanti 30.947
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
531	2.103	2.859	0	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+3.357	+5.486	+1.489
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	---------	---------
Situazione economica di competenza	+1.590	+42	+973
Situazione economica di cassa	+3.061	+3.661	-1.484
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente viene preso in considerazione per l'alto ammontare di debiti fuori bilancio non riconosciuti presenti nel 1990 per maggiori oneri di esproprio, pari a 15.979 milioni (per un debito pro-capite di 516.000 lire). I suddetti debiti alla fine del 1994 si riducono a 9.790 milioni.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti presenta un andamento crescente fino al 1991, anno in cui ammontano a 2.859 milioni e che nel 1992 vengono integralmente ripianati.

I risultati di amministrazione disponibili nei tre anni presi in considerazione sono positivi. La situazione economica di competenza risulta positiva nel periodo considerato, mentre quella di cassa nel 1994 registra un saldo negativo per 1.484 milioni.

La rigidità della spesa corrente che nel 1991 era del 66% scende nel 1994 al 63%, valore elevato rispetto a quello medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 51%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 44%, mentre quella per indebitamento patrimoniale si attesta al 19%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 25% dell'entrate correnti nel 1994, rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 24%.

I residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 25% degli accertamenti in conto competenza ed il 34% per le entrate extratributarie .

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 17% del 1989 al 31% del 1994, valore inferiore di 12 punti percentuali rispetto a quello medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (43%).

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente aumenta e nel 1994 è pari al 52%, valore superiore di 14 punti rispetto a quello medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 46%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 131 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta un volume complessivo dell'entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

MANDURIA (TA)

Abitanti 31.453
Classe demografica VII

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.102	2.029	2.131	1.929	2.138	6.632

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+305	+149	+2.843
Disavanzo di amministrazione effettivo	797	1.982	3.789
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	25.339	63.014	120.465
Situazione economica di competenza	-910	-2.143	-4.195
Situazione economica di cassa	-531	-1.604	+1.396
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio raggiunge il suo massimo nel 1994 con 6.632 milioni. Le voci più rilevanti riguardano: 2.785 milioni per sentenze, 1.299 milioni per incarichi professionali, 1609 milioni per debiti nei confronti del tesoriere, 833 milioni per maggiori oneri di esproprio.

L'ente presenta a fine 1994 una consistente massa debitoria non riconosciuta per 7.859 milioni, di cui 2.392 milioni per maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione sono positivi nei tre anni ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria.

La situazione economica di competenza risulta negativa in tutti e tre gli anni, nel 1991 raggiunge il 12% delle entrate correnti e nel 1994 il 18%. La situazione economica di cassa è negativa per il 1989-1991, è positiva nel 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce passando dal 53% del 1991 al 45% del 1994, valore inferiore di sei punti percentuali rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (51%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 35%, mentre quella per indebitamento patrimoniale per il 10%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è in crescendo e nel 1994 è pari al 26%, valore superiore di due punti percentuali rispetto a quello medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente (24%).

I residui attivi per entrate proprie (titolo I e titolo III) presentano un consistente aumento e nel 1994 quelli relativi alle entrate tributarie rappresentano il 37% degli accertamenti in conto competenza mentre quelli relativi alle entrate extratributarie il 63%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta, passando dal 25% del 1991 al 45% del 1994, valore superiore di due punti percentuali rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente (43%).

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente nel 1994 è pari al 30% rispetto a ad un dato medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 38%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 207 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente pari a 1/95 .

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

TARANTO (TA)

Abitanti 232.324
Classe demografica IX

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
40.741	51.252	22.494	11.247	964	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+4.293	+7.905	+5.104
Disavanzo di amministrazione effettivo	36.448	14.589	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	156.878	62.793	---------
Situazione economica di competenza	-3.964	-25.108	-10.074
Situazione economica di cassa	+12.598	+8.449	-11.273
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta il punto massimo nel 1990 con 51.252 milioni poi segue un andamento decrescente fino ad azzerarsi nel 1994. Le voci più rilevanti riguardano: 4.915 milioni per maggiori oneri di espropriazione e 3.797 milioni di debiti nei confronti del tesoriere.

L'ente a fine 1994 presenta un ammontare di debiti fuori bilancio non riconosciuti per 60.589 milioni, di cui 56.973 milioni per maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione sono positivi nei tre anni, ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria sia nel 1989 che nel 1991.

La situazione economica di competenza risulta negativa in tutti e tre gli anni e nel 1991 incide sulle entrate correnti per l'11%. La situazione economica di cassa è negativa solo nel 1994., per 11.273 milioni.

La rigidità della spesa corrente diminuisce, passando dal 49% del 1989 al 45% del 1994, valore superiore di due punti percentuali rispetto a quello medio a livello regionale nella classe demografica dell'ente (43%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 30% nel 1994, mentre quella per l'indebitamento patrimoniale si attesta al 15%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è in crescendo e nel 1994 assorbe il 27%, valore superiore di 4 punti percentuali rispetto a quello medio rilevato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi per entrate tributarie presentano un consistente aumento nel periodo in esame e nel 1994 rappresentano il 35% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta, passando dal 23% del 1989 al 41% del 1994, valore inferiore di due punti percentuali rispetto a quello rilevato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 43%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è pari al 30% nel 1994, rispetto ad un valore medio a livello regionale nella classe demografica dell'ente del 33%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 164 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/80.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

8.2.8 Gli enti in dissesto

Gli enti locali che risultano aver dichiarato il dissesto dal 1989, anno in cui l'istituto è stato introdotto nel sistema delle autonomie locali, al 1997, sono stati a livello nazionale n.402, di cui n.34 in Puglia (uno in provincia di Foggia, n.26 in provincia di Lecce e n.7 in provincia di Taranto). Su n.262 enti locali presenti nella regione, il 13% ha ritenuto, in presenza di gravi squilibri gestionali, di dover dichiarare lo stato di dissesto, chiedendo l'intervento dello Stato per il ripiano delle situazioni debitorie. La diffusione di tali situazioni si riscontra in misura maggiore in provincia di Lecce in cui il 27% degli enti ha avviato la procedura di dissesto.

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Totale
21	4	2	4	2	0	1	0	0	34

Per il finanziamento delle passività pregresse per i 34 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1997 sono stati autorizzati mutui con la Cassa depositi e prestiti per 106.958 milioni.

L'andamento delle autorizzazioni dal 1990 al 1995 mostra una variazione dei mutui da un minimo di 2.873 milioni registrati nel 1993 ad un massimo di 7.455 milioni rilevati nel 1992. A seguito dell'introduzione della nuova procedura che anticipa l'autorizzazione all'assunzione del mutuo al momento della presentazione da parte dell'organo straordinario di liquidazione del piano delle rilevazioni dei debiti, nel 1996 l'importo delle autorizzazioni è aumentato di circa nove volte rispetto all'anno precedente (da 6.768 a 59.398 milioni) e si è mantenuto nel 1997 con 20.918 milioni notevolmente al di sopra della media registrata negli anni precedenti il 1996. Si rileva che il 25% dell'importo complessivo dei mutui autorizzati è stato destinato al risanamento del comune di Gallipoli (LE) della VII classe (13.340 milioni) e dei comuni di Vico del Gargano (FG) (7.189 milioni) e Cavallino (LE) (5.946 milioni) della V classe demografica. Il 70%, pari a 74.524 milioni, ha finanziato le passività pregresse di 24 comuni in dissesto con popolazione da 3.000 a 4.999 abitanti.

Per quanto concerne la gestione del personale, sono stati riscontrati esuberi, applicando i parametri previsti dalla normativa vigente fondati sul rapporto dipendenti-popolazione (vedi prospetto al paragrafo 8.1.4), in n.12 comuni della provincia di Lecce appartenenti alle classi demografiche III e IV, rispettivamente, per n.5 e n. 218 unità per le quali è stata prescritta l'applicazione dell'istituto della mobilità.

Dei n. 34 enti andati in dissesto fino al 1997, risultano formalmente concluse le procedure con l'approvazione del piano di risanamento, ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n.66 del 1989 convertito nella legge 24 aprile 1989, n.144, per n.12 enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel 1989. Per n.13 enti risulta approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, ai sensi dell'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n.8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68. I tempi richiesti per l'approvazione dei piani di estinzione sono stati:

- per quattro enti sette anni;
- per tre enti sei anni;
- per due enti cinque anni;
- per due enti quattro anni;
- per due enti due anni.

Non risultano concluse le operazioni per n.9 enti di cui n.4 hanno dichiarato il dissesto nel 1989 e n.3 nel 1992.

Dall'analisi dei conti consuntivi deliberati dagli enti andati in dissesto dopo l'approvazione da parte del Ministro dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, è emerso che nel 1989 n.10 comuni presentano un disavanzo di amministrazione, compresi i residui perenti, per un ammontare complessivo di 6.074 milioni ed un pro-capite di 104.000 lire. I comuni interessati al fenomeno sono:

- Vico del Gargano in provincia di Foggia della V classe demografica con un disavanzo di 1.541 milioni;
- n.9 comuni in provincia di Lecce, di cui n.4 della IV classe (Arnesano con un disavanzo di 325 milioni, Castri di Lecce di 506 milioni, Miggiano di 1.169 milioni e Specchia di 51 milioni) e n.5 della V classe demografica (Calimera con un disavanzo di 1.514 milioni, Cavallino di 394 milioni, Gagliano del Capo di 221 milioni, Guagnano di 94 milioni e S. Donato di Lecce di 259 milioni) per un disavanzo complessivo a livello provinciale di 4.533 milioni ed un pro-capite medio di 91.000 lire.

Nel 1991 i comuni con disavanzo di amministrazione sono n.9 per un ammontare complessivo di 4.643 milioni ed un importo medio pro-capite di 94.000 lire. Essi sono:

- Vico del Gargano (FG) - disavanzo di 543 milioni;
- Arnesano (LE) - disavanzo di 289 milioni;
- Calimera (LE) - disavanzo di 1.197 milioni;
- Gagliano del Capo (LE) - disavanzo di 369 milioni;
- Guagnano (LE) - disavanzo di 44 milioni;
- Miggiano (LE) - disavanzo di 1.422 milioni;
- San Donato di Lecce (LE) - disavanzo di 259 milioni;
- San Pietro in Lama (LE) - disavanzo di 448 milioni;
- Specchia (LE) - disavanzo di 72 milioni.

Nel 1994 i comuni in disavanzo di amministrazione si riducono a tre, di cui uno in provincia di Lecce della IV classe (Arnesano) con un disavanzo di 57 milioni e due in provincia di Taranto (Monteparano della III classe con un disavanzo di 128 milioni e Montemesola della IV classe con un disavanzo di 471 milioni). Il disavanzo complessivo a livello regionale ammonta a 656 milioni per un importo medio pro-capite di 63.000 lire.

Nel corso della gestione riequilibrata risultano essere stati riconosciuti nuovi debiti fuori bilancio nel 1991 in due comuni della provincia di Lecce della IV e della V classe per un importo complessivo di 95 milioni. Nel 1994 i comuni dissestati che hanno riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio sono n.8, di cui n.7 in provincia di Lecce ed uno in provincia di Taranto e l'importo complessivo è pari a 1.674 milioni; gli importi più rilevanti si registrano nei comuni di Alezio e di Lequile in provincia di Lecce ambedue della V classe demografica rispettivamente con 647 e 478 milioni.

N.10 comuni chiudono l'esercizio 1989 con un disavanzo effettivo complessivo pari a 6.074 milioni e nel 1991 sono n.8 per un importo di 4.674 milioni. Nel 1994 sono n.5 gli enti che hanno dichiarato il dissesto e che presentano nella gestione riequilibrata un disavanzo di amministrazione, compresi i debiti fuori bilancio, per un ammontare di 942 milioni (Lequile con 145 milioni, Miggiano con 49 milioni e Arnesano con 88 milioni in provincia di Lecce; Montemesola con 471 milioni e Monteparano con 189 milioni in provincia di Taranto).

Per ciascun ente che ha dichiarato il dissesto è stata predisposta una breve relazione illustrativa della situazione debitoria complessiva e dello stato di attuazione della procedura di risanamento secondo un modulo espositivo illustrato nel paragrafo 8.1.4.

PROVINCIA DI FOGGIA

VICO DEL GARGANO (FG) **Abitanti 8.323**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1989 con un fabbisogno finanziario di 5.743 milioni così suddiviso:
- debiti fuori bilancio per 3.994 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1988 pari a 1.758 milioni.

L'ente ha riconosciuto nel 1990 ulteriori debiti fuori bilancio per 315 milioni, nel 1991 per 3.252 milioni, nel 1994 per 127 milioni per un totale di 7.679 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 327 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 1° marzo 1997 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 7.189 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con decreto del 9 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1989 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 83 posti ed è stato prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto al comune a decorrere dal 1993:
- di applicare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota del 6 per mille;
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori, nelle relazioni del 10 gennaio 1997 e del 7 aprile 1998 osserva che:
- l'aliquota dell'ICI per gli anni 1997 e 1998 è stata confermata al 6 per mille;
- per la copertura dei servizi a domanda individuale la percentuale prevista è pari al 75%;
- il conto consuntivo relativo al 1995 si è chiuso con un avanzo di amministrazione;
- essendo pendente una controversia con la ditta autorizzata alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, potrebbe scaturire un debito fuori bilancio che dalla relazione della Giunta sul conto consuntivo 1995 è stato quantificato in 1.210 milioni.

PROVINCIA DI LECCE

ACQUARICA DEL CAPO (LE) **Abitanti 4.779**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989. Con decreto del Ministro dell'interno del 7 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 7.803 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1988: 2.670 milioni
- per un totale di 10.473 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono stati inclusi 2.354 milioni per maggiori oneri di espropriazione.

Con lo stesso decreto è stato prescritto all'ente di provvedere al parziale finanziamento del fabbisogno suddetto con entrate proprie pari a 597 milioni.

Con successivo decreto del 30 ottobre 1992 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 9.876 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con decreto del 27 novembre 1996 il mutuo autorizzato in precedenza è stato ridotto a 3.471 milioni in quanto l'ente ha rappresentato di aver ultimato il pagamento di tutti i debiti inseriti nel piano di risanamento utilizzando soltanto le quote di mutuo erogate sino al 1996 e di aver provveduto alla differenza con propri fondi di bilancio per 6.405 milioni.

Con decreto del 7 marzo 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e, relativamente al personale, si è rideterminata la pianta organica in complessivi n.45 posti, mettendo in mobilità n.62 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto all'ente, a decorrere dal 1992:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito dell'imposta;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi. .

Negli esercizi finanziari 1993 e 1996 l'ente ha riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio pari a 1.378 milioni di cui 1.041 milioni per interessi da corrispondere a

dipendenti comunali per ritardato pagamento degli stipendi nel periodo di dissesto finanziario e 160 milioni riguardanti transazioni.

Il revisore dei conti, nella relazione dell'8 gennaio 1997, ha rilevato che l'ente a fine esercizio ha provveduto al pagamento di tutti i debiti inseriti nel piano di risanamento ed anche al pagamento di 882 milioni di nuovi debiti fuori bilancio riconosciuti negli anni precedenti. L'ente ha infine corrisposto all'ENEL 196 milioni quale somma per interessi di ritardato pagamento e rivalutazione monetaria. Nella relazione del 23 marzo 1998 il revisore ha dichiarato che l'ente nel 1997 ha mantenuto gli equilibri di bilancio e che non esistono nuovi debiti fuori bilancio.

ALEZIO (LE) **Abitanti 5.162**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 e non ha ritenuto riconoscibili, in tale sede, debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo pari a 236 milioni da addebitare ai singoli amministratori. Per il recupero di tale importo è pendente un giudizio presso il TAR di Lecce.

Con decreto del Ministro dell'interno del 17 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 3.859 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1988: 179 milioni;
per un totale di 4.038 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 1.168 milioni per maggiori oneri di espropriazione. Non è stato ritenuto legittimo il riconoscimento di debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo pari a 46 milioni ed è stato prescritto all'ente di provvedere al parziale finanziamento del fabbisogno suddetto con entrate proprie pari a 1.359 milioni.

Il collegio dei revisori dei conti, ha rilevato che gli immobili di proprietà comunale venduti hanno comportato un introito di 652 milioni rispetto ai 1.359 milioni previsti e che alla fine dell'esercizio finanziario 1997 non è stata ancora ultimata l'alienazione per 707 milioni.

Con decreto del 18 maggio 1994 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 2.679 milioni per il finanziamento della residua parte del fabbisogno pregresso.

Con il decreto del 17 marzo 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e, relativamente al personale, si è rideterminata la pianta organica in complessivi n. 36 posti mettendo in mobilità n. 11 dipendenti. Per quanto concerne le entrate proprie, è stato prescritto all'ente, a decorrere dal 1992, di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito dell'imposta.

Nella relazione del collegio dei revisori dei conti del 31 marzo 1998 si dà atto che l'ente ha adottato le necessarie misure per risanare la gestione finanziaria, anche attraverso la riscossione di tributi, canoni e contributi, che sono stati deliberati ai livelli massimi consentiti.

Si segnala che dal conto consuntivo riequilibrato relativo al 1991 sono emersi debiti nei confronti del tesoriere pari a 64 milioni che risultano essere stati regolarizzati alla fine del 1995. Negli esercizi finanziari 1994, 1995 e 1996 sono stati riconosciuti nuovi debiti

fuori bilancio per 663 milioni di cui 528 milioni scaturiti da sentenze immediatamente esecutive e 135 milioni per transazioni che risultano ripianati.

ALLISTE (LE) **Abitanti 6.213**
Classe demografica V

L'ente presenta difficoltà gestionali già alla fine dell'esercizio finanziario 1989 evidenziando debiti fuori bilancio pari a 2.306 milioni comprendenti 1.056 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione. A tale esposizione debitoria vanno aggiunte ulteriori passività per espropriazioni pari a 405 milioni per le quali l'ente ha effettuato richiesta di un mutuo alla Cassa depositi e prestiti parzialmente concesso nel 1992 per 345 milioni.

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno del 22 dicembre 1995 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse in cui i debiti fuori bilancio sono stati quantificati in 1.978 milioni. Il disavanzo di amministrazione registrato dall'ente per l'esercizio 1992 ammonta a 676 milioni.

Con lo stesso decreto sono stati ritenuti non ammissibili alla liquidazione 278 milioni di debiti fuori bilancio e l'organo di liquidazione è stato autorizzato ad alienare beni mobili ed immobili stimati in complessivi 365 milioni e ad assumere con la Cassa depositi e prestiti un mutuo necessario a finanziare il fabbisogno complessivo pari a 3.083 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 29 luglio 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1993 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.59 posti attuando la mobilità per n.23 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto al comune, a decorrere dal 1994:

- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe previste per legge;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio smaltimento rifiuti solidi urbani, in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36 per cento;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire entro un anno tutte le istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguarli ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 23 marzo 1998, evidenzia:

- l'inesistenza di nuovi debiti fuori bilancio;

- che sono state adottate tutte le misure per il risanamento della gestione finanziaria con particolare riferimento all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, dei canoni e dei contributi ai livelli massimi;
- che sono stati mantenuti gli equilibri di bilancio.

ARNESANO (LE) **Abitanti 3.451**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 1.255 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1988: 356 milioni

per complessivi 1.611 milioni.

Con successivi atti deliberativi nel 1990 e nel 1991, il Consiglio comunale ha riconosciuto ulteriori debiti fuori bilancio pari a 1.320 milioni, con una rideterminazione complessiva pari a 2.575 milioni. Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio non risultano inclusi 130 milioni per maggiori oneri di espropriazione che sono stati finanziati con un mutuo della Cassa depositi e prestiti nel 1996.

Con decreto del 13 aprile 1995 è stato approvato il piano di estinzione predisposto dall'organo straordinario di liquidazione, con fabbisogno da finanziare pari a 2.772 milioni di cui 2.600 milioni per debiti fuori bilancio; con lo stesso decreto è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'importo complessivo.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato e, relativamente al personale, si è rideterminata la pianta organica in complessivi n. 32 posti mettendo in mobilità n. 2 dipendenti e prescrivendo all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Per quanto riguarda le entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1993:
- di applicare, per gli immobili dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero massimo delle evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico del bilancio anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi..

Il revisore dei conti, nella relazione del 19 marzo 1998, rileva che l'ente a fine esercizio 1997 ha garantito l'equilibrio economico e finanziario, osservando tutte le prescrizioni indicate dal Ministro dell'interno nel decreto del 19 luglio 1993.

Dall'esame dei conti consuntivi degli esercizi finanziari 1989, 1990, 1991,1992, 1993 e 1994, deliberati dopo l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, sono emersi disavanzi di amministrazione rispettivamente pari a 325 milioni, 309 milioni, 289 milioni, 229 milioni, 214 milioni e 57 milioni; nel 1995 l'ente espone un risultato di amministrazione positivo per 233 milioni. Si registra la presenza di scoperti di cassa per 250 milioni nell'esercizio 1989, per 458 milioni nel 1990 e per 65 milioni nel 1994.

Inoltre, nel quadro della gestione di cassa del conto consuntivo 1990, sono stati

evidenziati debiti verso il tesoriere pari a 31 milioni, derivanti da pignoramenti effettuati da terzi, che risultano essere stati regolarizzati dall'ente nell'esercizio finanziario 1997.

Infine, nell'esercizio 1996 il Consiglio comunale riconosce nuovi debiti fuori bilancio pari a 27 milioni, derivanti da sentenze immediatamente esecutive, il cui ripiano è previsto nello stesso esercizio.

BOTRUGNO (LE) **Abitanti 3.069**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento per soli debiti fuori bilancio pari a 1.003 milioni - al netto dell'avanzo di amministrazione 1988 risultato di 148 milioni.e con l'esclusione di 10 milioni di debiti fuori bilancio non ritenuti riconoscibili - ed autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per lo stesso importo.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono stati inclusi 840 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 13 aprile 1995, a seguito di un formale provvedimento di revisione dei prezzi di cessione per le aree relative ad espropri per l'edilizia economica e popolare che ha determinato un corrispettivo pari a 91 milioni che l'ente è legittimato a recuperare, è stato rideterminato il mutuo da contrarre con la Cassa depostiti e prestiti ammontante a 912 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con il sopracitato decreto del 19 marzo 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.29 posti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stato prescritto all'ente a decorrere dall'esercizio 1992:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge od adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare situazioni di evasione fiscale;
- di mantenere, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi per garantire la stabilità dell'equilibrio.

All'ente è stato concesso, sul fondo perequativo, un contributo di 30 milioni per adeguarlo alla media nazionale della relativa fascia demografica di appartenenza.

Nell'esercizio 1996 il Consiglio comunale ha riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio pari a 13 milioni dovuti per maggiori lavori eseguiti negli edifici scolastici.

Da dichiarazione dell'ente sono risultati debiti non ancora definiti per competenze professionali stimati in 42 milioni.

Il revisore dei conti, nella relazione per il secondo semestre 1997, ha rilevato che l'ente ha rispettato le prescrizioni dettate nel decreto ministeriale, che la gestione del comune è risultata essere in condizioni di equilibrio e che l'ufficio tecnico ha segnalato l'esistenza di maggiori oneri per espropri la cui definizione genererà debiti fuori bilancio.

CALIMERA (LE) **Abitanti 7.328**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 esponendo il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio pari a 3.871 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1988 pari a 1.219 milioni

per un ammontare complessivo da finanziare pari a 5.090 milioni.

Il consiglio comunale negli esercizi 1990 e 1991 ha rideterminato l'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio in 5.832 milioni e conseguentemente le passività da finanziare in 7.051 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono stati inclusi 2.290 milioni. inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 18 ottobre 1996 l'organo straordinario di liquidazione è stato autorizzato ad assumere un mutuo di 5.594 milioni con la Cassa depositi e prestiti per il finanziamento delle passività pregresse.

Con decreto del Ministro dell'interno datato 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativa all'anno 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.68 posti attuando la mobilità per i dipendenti in esubero con le modalità stabilite dalla normativa vigente. A decorrere dal 1993, per tre anni, all'ente è stato indicato di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa media sostenuta a tale fine nell'ultimo triennio.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stato prescritto all'ente, a decorrere dall'esercizio 1993:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il gettito massimo;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri atti a garantire il gettito massimo;
- di applicare le tariffe massime sulla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" per garantire la totale copertura dei costi nei quali dovranno essere previste quote di ammortamento di impianti ed attrezzature;
- di elevare la percentuale di coperture dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- di non corrispondere contributi a favore di scuole materne non comunali in quanto ciò potrebbe costituire un fattore di squilibrio per la gestione dell'ente;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare situazioni di evasione fiscale;
- di mantenere, anche per i successivi 10 anni, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi per garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 9 marzo 1998, ha accertato l'inesistenza di nuovi debiti fuori bilancio e il mantenimento delle condizioni di equilibrio finanziario nella gestione dell'ente. Ha inoltre dichiarato che:

- i proventi delle tariffe dei servizi a domanda individuale superano il 36% del costo complessivo minimo previsto;
- i proventi della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani coprono il 100% del costo complessivo di gestione del servizio;
- l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni sono applicate con le tariffe massime;
- sono stati attivati controlli diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali riguardanti la tassa sui rifiuti solidi urbani e l'ICIAP.

Dai conti consuntivi riequilibrati sono risultati disavanzi di amministrazione pari a 1.514 milioni per il 1989, 1.496 milioni per il 1990, 1.197 milioni per il 1991, 1.037 milioni per il 1992, e 447 milioni per il 1993 nonché la presenza di un consistente deficit di cassa pari a 1.011 milioni a fine esercizio 1990.

CASTRI DI LECCE (LE) **Abitanti 3.058**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 30 luglio 1990 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno complessivo pari a 3.185 milioni di cui:
- debiti fuori bilancio per 2.640 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1988 per 545 milioni.

Al finanziamento del fabbisogno l'ente ha provveduto con entrate proprie per 13 milioni ed è stato autorizzato ad assumere un mutuo con la Cassa depositi e prestiti di 3.172 milioni.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.28 posti mettendo in mobilità n.9 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stato prescritto all'ente, a decorrere dall'esercizio 1990:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il gettito massimo;
- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione del sottosuolo;
- di applicare la maggiorazione massima per le tariffe della tassa sulle concessioni comunali;
- di prevedere tra i costi dei servizi a domanda individuale le quote di ammortamento degli impianti sportivi e della mensa scolastica elevando la percentuale di copertura;
- di elevare le tariffe della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare situazioni di evasione fiscale.

Il revisore dei conti, nella relazione del 28 marzo 1998, ha evidenziato che:
- la gestione è risultata essere in condizioni di equilibrio;
- che i proventi delle tariffe e contributi relativi ai servizi a domanda individuale coprono il 64% del costo complessivo;
- il provento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni copre il 100% del costo complessivo di gestione del servizio.

Negli esercizi finanziari 1995 e 1996 il consiglio comunale ha riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio riguardanti sentenze, prestazioni professionali e fatture per 379 milioni ripianati negli stessi esercizi in cui sono stati riconosciuti.

CAVALLINO (LE) **Abitanti 9.314**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio per 3.633 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1988 per 691 milioni

per un totale di 4.324 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio non sono stati inclusi 974 milioni inerenti maggiori oneri per espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno dell'8 ottobre 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n. 81 posti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stato prescritto all'ente, a partire dal 1992:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il gettito massimo;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo, nonché quella relativa alle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36 per cento;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero di situazioni di evasione fiscale;
- di mantenere, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi per garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il Collegio dei revisori, nella relazione del 20 marzo 1998, ha rilevato che la gestione del comune è risultata essere in condizioni di equilibrio e che non esistono debiti fuori bilancio. Ha inoltre evidenziato che:
- l'aliquota dell'ICI. è stata fissata al 6 per mille;
- per l'ICIAP, l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e la tassa sulle concessioni comunali è stato garantito il gettito massimo;
- le tariffe della tassa del servizio smaltimento rifiuti solidi urbani garantiscono l'integrale copertura dei costi;
- il recupero tariffario e da contribuzione per i servizi a domanda individuale risulta pari al 40% e quindi superiore al limite minimo di legge;
- sono stati adottati provvedimenti per il recupero delle evasioni fiscali;
- i tributi ed i contributi sono stati mantenuti ai livelli massimi deliberati al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico.

Il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1989 si è chiuso con un disavanzo di amministrazione pari a 394 milioni nonché uno scoperto di cassa con il tesoriere pari a 547 milioni.

CORSANO (LE) **Abitanti 5.345**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1989 ed ha approvato il piano di risanamento finanziario con il seguente fabbisogno:
- 4.386 milioni per debiti fuori bilancio;
- 1.212 milioni per disavanzo di amministrazione 1988

per un totale di 5.598 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 26 gennaio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse in cui i debiti fuori bilancio sono stati determinati in 3.810 milioni e il fabbisogno da finanziare con mutuo della Cassa depositi e prestiti risulta pari a 3.087 milioni. Non sono stati ammessi alla liquidazione debiti fuori bilancio per 622 milioni di cui 364 milioni per fornitura energia elettrica e 198 milioni per contributi previdenziali.

Con decreto del 18 maggio 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 già respinta con decreto del 19 luglio 1993. Relativamente al personale è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 49 posti, attuando la mobilità per n. 25 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1994 di:
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione del 19 gennaio 1998, attesta che l'ente ha garantito nel corso del 1997 l'equilibrio economico e finanziario e non ha effettuato riconoscimenti di nuovi debiti fuori bilancio. Per quanto riguarda il rispetto delle prescrizioni ministeriali si è accertato che:
- i tributi, canoni e contributi sono stati mantenuti ai massimi livelli;
- per i servizi a domanda individuale è risultato un recupero di contribuzione pari al 97%.

GAGLIANO DEL CAPO (LE) **Abitanti 5.764**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 ed ha approvato il piano di risanamento finanziario con il seguente fabbisogno:
- 4.944 milioni di debiti fuori bilancio;
- 105 milioni di disavanzo d'amministrazione 1988

per un importo complessivo pari a 5.049 milioni.

Con decreto del Ministro dell'Interno del 27 novembre 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, con l'esclusione di 288 milioni di debiti fuori bilancio, per un fabbisogno da finanziare con mutuo pari a 4.334 milioni.

Con precedente decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'anno 1989.

Relativamente al personale è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.54 posti ed il blocco delle assunzioni per n. 3 dipendenti.

È prescitto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del cinquanta per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993 di:
- applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito dell'imposta medesima;
- applicare e riscuotere, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressochè totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati dal 1989 al 1992, si evidenzia che gli stessi chiudono le rispettive gestioni con disavanzi di amministrazione pari a 221 milioni, 372 milioni, 369 milioni e 353 milioni.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 19 marzo 1998, attesta che l'ente nel 1997:
- ha mantenuto i tributi e le tasse comunali ai massimi livelli;
- ha rispettato ed attuato tutte le prescrizioni ministeriali;
- non ha evidenziato debiti fuori bilancio.

GALLIPOLI (LE) **Abitanti 20.090**
Classe demografica VII

L'ente ha presentato difficoltà gestionali già a partire dall'esercizio finanziario 1990 in cui sono stati riconosciuti 11.001 milioni di debiti fuori bilancio di cui 7.030 per maggiori indennità di esproprio e 1.107 milioni per parcelle professionali.

Il comune ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1992 esponendo debiti nei confronti del Tesoriere per 4.972 milioni e confermando la situazione debitoria già registrata nel 1990.

Con decreto del Ministro dell'interno del 16 dicembre 1996 è stato autorizzato l'organo straordinario di liquidazione ad assumere un mutuo di 12.612 milioni con la Cassa depositi e prestiti per il finanziamento delle passività pregresse.

Con decreto del Ministro dell'interno del 10 dicembre 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1992 e, relativamente al personale, si è rideterminata la pianta organica in complessivi n. 197 posti con il blocco delle assunzioni per n. 16 posti.

Per quanto riguarda le entrate proprie è stato prescritto all'ente, a decorrere dal 1994:

- di applicare l'ICIAP con i limiti di reddito stabiliti per legge;
- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36 per cento;
- di applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge od adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare al massimo situazioni di evasione fiscale;
- di mantenere, anche per i 10 anni successivi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 2 aprile 1998, ha evidenziato che:

- per l'ICIAP e la TOSAP esistono aree di evasione che potrebbero essere recuperate;
- per il 1997 è stata confermata al sei per mille l'aliquota dell'ICI.
- le imposte e tasse comunali sono state aumentate nella misura del cento per cento;
- per i servizi a domanda individuale è stato garantito l'introito minimo previsto dalle vigenti disposizioni.

Ha inoltre segnalato che la gestione di un casa di riposo si è chiusa con un disavanzo di circa 650 milioni: situazione deficitaria che potrebbe compromettere l'equilibrio finanziario dell'ente.

Infine, il Commissario Prefettizio ha riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio la cui liquidazione è avvenuta attraverso l'utilizzo di fondi propri.

Da comunicazioni dell'ente risultano alla fine del 1997 debiti fuori bilancio per maggiori oneri di espropriazione non inseriti nella massa passiva del dissesto ammontanti a circa 5.000 milioni.

GIUGGIANELLO (LE) **Abitanti 1.320**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 prevedendo un fabbisogno di 676 milioni di cui 649 milioni di debiti fuori bilancio e 27 milioni per disavanzo di amministrazione 1988.

Con decreto del Ministro dell'interno del 6 agosto 1991 è stato approvato il piano di risanamento finanziario confermando il fabbisogno indicato dall'ente ed autorizzando l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per lo stesso importo.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo al 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 14 posti, prescritto l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite della spesa del 50% di quella media sostenuta allo stesso titolo nell'ultimo triennio;

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1991, di:
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- prevedere tra i costi relativi al servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", anche le quote di ammortamento degli impianti e attrezzature, con conseguente elevazione delle tariffe, per garantire la pressoché totale copertura dei costi stessi;
- prevedere tra i costi relativi ai servizi a domanda individuale anche le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Con lo stesso decreto è stato concesso all'ente, sul fondo perequativo, un contributo di 17 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza

Il revisore dei conti, nella relazione del 31 marzo 1998, attesta che l'ente ha mantenuto tutte le misure necessarie per il risanamento della gestione finanziaria, così come previste nel decreto ministeriale del 1991 e, in particolare:
- che i costi di gestione del servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", la tariffa della tassa e la relativa applicazione hanno prodotto un gettito pari al 100 % dell'ammontare dei costi di gestione previsti;
- che il costo complessivo dei servizi a domanda individuale gestiti dal comune è stato superiore al 36%.

GIURDIGNANO (LE) **Abitanti 1.750**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1992 ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno, al netto di un avanzo di amministrazione 1991 di 62 milioni, pari a 337 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 23 dicembre 1994 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse con un fabbisogno di 558 milioni per il cui

finanziamento è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo di pari importo con la Cassa depositi e prestiti. Con successivo decreto del 14 giugno 1996 è stata approvata la revisione del piano di estinzione rideterminando il fabbisogno in 553 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 10 giugno 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1992 e, relativamente al personale, al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica dell'ente è stata determinata in n. 15 posti.È prescritto inoltre all'ente per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:
- applicare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota del 6 per mille;
- maggiorare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge e con le maggiorazioni previste;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo con le maggiorazioni previste;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i dieci anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

È concesso, sul fondo perequativo, un contributo di 32 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza dell'ente.

Il revisore dei conti, nella relazione al 31 dicembre 1997 riferisce che:
- l'ente ha assicurato una gestione finanziaria in equilibrio;
- non si è verificata l'esistenza di debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione;
- è stata applicata l'aliquota ICI al sei per mille;
- è stata applicata l'ICIAP con le maggiorazioni previste;
- sono state applicate le maggiorazioni dell'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni;
- sono state applicate le tariffe massime per la tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- sono state applicate al 50% le maggiorazioni delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- è stata garantita la copertura dei costi per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- sono stati riscossi i diritti di segreteria garantendo il gettito massimo;

- è stata conseguita la copertura del 36% dei costi dei servizi a domanda individuale;
- sono stati applicati per i beni immobili canoni di locazione adeguati ai prezzi di mercato e sono stati attivati provvedimenti diretti a recuperare le evasioni attraverso verifiche incrociate.

GUAGNANO (LE) **Abitanti 6.629**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno pari a 2.746 milioni (2.652 milioni di debiti fuori bilancio e 94 milioni di disavanzo di amministrazione 1988 escludendo debiti fuori bilancio per 6 milioni) ed è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti di pari importo.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo al 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 65 posti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1992, di:
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati relativi agli anni 1989, 1990 e 1991 si evidenziano disavanzi di amministrazione pari rispettivamente a 94 milioni, 46 milioni e 44 milioni.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 5 febbraio 1998, attesta che l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario osservando le prescrizioni del decreto del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992.

LEQUILE (LE) **Abitanti 7.645**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1993.

Con decreto del Direttore generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno del 10 dicembre 1996 è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti, per il finanziamento delle passività pregresse, pari a 4.171 milioni.

Con decreti del Ministro dell'interno del 14 maggio 1994 e del 14 luglio 1995 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per il 1993 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 54 posti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1994, di:
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe previste dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 537;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;

- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto ed il canone per la depurazione nella misura massima;
- elevare la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- applicare per le unità immobiliari destinate ad abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

È stato inoltre concesso, sul fondo perequativo, un contributo di 94 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della relativa classe demografica.

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione del 12 marzo 1998, attesta che:
- i tributi comunali risultano regolarmente posti in riscossione per l'anno di competenza e che si è provveduto alla riscossione coattiva relativa agli anni 1995 e 1996 mediante l'emissione di ruoli speciali;
- per quanto concerne l'ICI sono stati operati controlli relativi all'anno 1994;
- la copertura dei costi relativi al servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" è pari al 100%;
- l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario.
- nel 1997 l'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio per maggiori oneri di esproprio per 448 milioni, finanziati con fondi a disposizione dell'organo straordinario di liquidazione, in quanto sorti prima della dichiarazione di dissesto.

MELISSANO (LE) **Abitanti 7.124**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- 12.265 milioni di debiti fuori bilancio;
- 473 milioni di disavanzo di amministrazione 1988;

per un importo complessivo pari a 12.738 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 luglio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, con l'esclusione di 1.774 milioni di debiti fuori bilancio, per un fabbisogno pari a 8.959 milioni per il cui finanziamento è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per 5.089 milioni, importo massimo accordabile secondo la vigente legislazione. Pertanto per la liquidazione della massa passiva dovrà essere applicato il riparto proporzionale.

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.58 posti attuando la mobilità per n.2 dipendenti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per

l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:

- applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai massimi livelli.

Con lo stesso decreto è stato concesso all'ente, sul fondo perequativo, un contributo di 67 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati nel 1989 e nel 1990 si evidenziano scoperti di cassa rispettivamente per 678 milioni e 388 milioni.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 4 marzo 1998, attesta che:

- l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario;
- non vi sono debiti fuori bilancio;
- l'I.C.I.A.P. è stata applicata garantendo il gettito massimo;
- la riscossione dell'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche è stata appaltata a terzi;
- la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani consente la copertura totale del costo del servizio;
- per l'I.C.I. è stata applicata e riscossa l'aliquota del sei per mille ed è stata affidata ad una ditta esterna l'attività di verifica degli immobili;
- per i servizi a domanda individuale le entrate assicurano una copertura del costo superiore al 36%;
- i diritti di segreteria sulle certificazioni dell'ufficio tecnico non sono stati applicati nella misura massima prevista dalla legge;
- i canoni di locazione relativi a quattro appartamenti non appaiono adeguati ai reali valori di mercato;
- non risultano attivate verifiche incrociate per il recupero delle evasioni fiscali.

MELPIGNANO (LE) **Abitanti 2.156**
Classe demografica III

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1991 ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno pari a 482 milioni per soli debiti fuori bilancio.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 aprile 1995 è stato approvato il piano di estinzione in cui i debiti fuori bilancio ammissibili alla liquidazione sono pari a 442 milioni e risultano esclusi dalla massa passiva debiti fuori bilancio per 9 milioni. L'ente provvede al finanziamento della massa passiva con il ricavato delle alienazioni di beni immobili senza dover ricorrere ad un mutuo con la Cassa depositi e prestiti.

Con decreto del 16 marzo 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per il 1991 e, relativamente al personale, è rideterminata la pianta organica in complessivi n.23 posti, con l'attuazione della mobilità per n. 5 dipendenti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:
- applicare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota del 6 per mille;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare la massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, anche per i successivi esercizi, i tributi, i canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati degli esercizi finanziari 1991 e 1992 si evidenziano scoperti di cassa con il tesoriere, rispettivamente, per 75 e 45 milioni.

Il revisore dei conti, nella relazione del 31 marzo 1998, evidenzia che, essendo andata deserta la gara bandita per l'alienazione dei beni immobili con il cui ricavato si sarebbero dovute finanziare le passività pregresse, il consiglio comunale ha finanziato le stesse con l'avanzo di amministrazione 1995, che è pari a 743 milioni. Ha rilevato inoltre che l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario, osservando le prescrizioni contenute nel decreto del 16 marzo 1993, e che non esistono debiti fuori bilancio.

MIGGIANO (LE) **Abitanti 3.666**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- 2.523 milioni di debiti fuori bilancio;
- 948 milioni di disavanzo di amministrazione 1988;

per un importo complessivo pari a 3.471 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 4 novembre 1994 è stato approvato il piano di estinzione in cui l'ammontare dei debiti fuori bilancio viene rideterminato in 2.351 milioni confermando in 248 milioni i debiti fuori bilancio non ammissibili secondo le decisioni dell'organo straordinario di liquidazione e prevedendo l'esclusione dalla massa

passiva di ulteriori debiti per 27 milioni. Il fabbisogno complessivo accertato è pari a 3.305 milioni per il cui finanziamento è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo di pari importo con la Cassa depositi prestiti

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.34 posti con l'attuazione della mobilità per n.11 dipendenti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:

- applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati dal 1989 al 1992, si evidenzia che gli stessi chiudono le rispettive gestioni con disavanzi di amministrazione pari a 1.169 milioni, 1.303 milioni, 1.422 milioni e 1.158 milioni.

Si evidenziano debiti nei confronti del tesoriere per 113 milioni nel 1991, 10 milioni nel 1993 e 181 milioni nel 1994.

Il revisore dei conti, nella relazione del 20 marzo 1998, attesta che l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario, osservando tutte le prescrizioni del decreto ministeriale del 19 luglio 1993 e che non si sono evidenziati debiti fuori bilancio.

MONTESANO SALENTINO (LE) **Abitanti 2.626**
Classe demografica III

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'anno 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 27 novembre 1991 è stato approvato il piano di risanamento finanziario con un fabbisogno, al netto dell'avanzo di amministrazione 1988 pari a 97 milioni, di 1.468 milioni di cui 817 milioni rappresentano il debito con istituti previdenziali. È stato inoltre autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'importo complessivo del fabbisogno.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 e, per quanto riguarda le entrate proprie, è prescritto all'ente dal 1991 di mantenere i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati, anche per i successivi esercizi.

È stato concesso sul fondo perequativo un contributo di 75 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza.

Dall'esame dei conti consuntivi 1989, 1990, 1991 e 1992 si rilevano scoperti di cassa rispettivamente per 124 milioni, 220 milioni, 220 milioni. e 342 milioni.

Nella relazione del revisore dei conti del 20 marzo 1998, si rileva che il comune ha garantito l'equilibrio economico e finanziario osservando le prescrizioni contenute nel decreto del Ministro dell'interno del 27 novembre 1991.

Nel 1995, con la delibera numero 40, il Consiglio Comunale ha riconosciuto nuovi debiti fuori bilancio per 158 milioni, di cui 54 per espropri, e con la delibera numero 45, ne ha riconosciuti altri 16 milioni.

PALMARIGGI (LE) **Abitanti 1.622**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1990, ed ha deliberato il piano di risanamento per 588 milioni di soli debiti fuori bilancio.

Con decreti del Ministro dell'interno del 2 dicembre 1994 e del 26 luglio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, con l'esclusione di 81 milioni di debiti fuori bilancio, per un fabbisogno pari a 823 milioni per il cui finanziamento è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo di pari importo con la Cassa depositi e prestiti.

Con decreto del 6 novembre 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1990 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.16 posti, con la prescrizione del contenimento della spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1992, di:
- applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

All'ente è altresì concesso, sul fondo perequativo, un contributo di 14 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza.

Il revisore dei conti, nella relazione del 31 marzo 1998, attesta che:
- con delibera consiliare n.33 del 31 ottobre 1997 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art.37, per 37 milioni;
- i tributi, canoni e contributi sono stati deliberati ai massimi livelli;

- le tariffe della tassa del servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" assicurano la copertura nella misura del 100%;
- le tariffe per i servizi a domanda individuale assicurano la copertura del costo complessivo nella misura dell'86%;
- l'ente ha ottemperato anche alle altre prescrizioni ministeriali ed ha assicurato l'equilibrio economico e finanziario.

POGGIARDO (LE) **Abitanti 6.071**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno di 4.349 milioni per soli debiti fuori bilancio.

Con decreto del Ministro dell'interno del 2 maggio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, prevedendo l'esclusione dalla massa passiva di 110 milioni di debiti fuori bilancio ed accertando un fabbisogno pari a 4.226 milioni per il cui finanziamento è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo di pari importo con la Cassa depositi e prestiti.

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.59 posti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:
- applicare l'I.C.I.A.P. con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Nel 1995 il consiglio comunale ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 87 milioni, di cui 44 milioni per maggiori indennità di esproprio e nel 1996 sono stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per 338 milioni, di cui 251 milioni per maggiori indennità di espropriazione.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 3 aprile 1998, attesta che l'ente ha garantito nel 1997 l'equilibrio economico e finanziario e mantenuto quasi tutte le tariffe ai massimi livelli e che non risultano debiti fuori bilancio.

SALVE (LE) **Abitanti 4.524**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 22 giugno 1991 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno di 688 milioni per soli debiti fuori bilancio, da finanziare con l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per 633 milioni, e con entrate proprie dell'ente per 55 milioni.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo al 1989 e, relativamente al personale è stata rideterminata la pianta organica in complessivi 46 posti.

Per quanto concerne le entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1991, di:
- applicare l'I.C.I.A.P. con le maggiorazioni, in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- applicare, per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Nella gestione successiva al risanamento il consiglio comunale, con delibera n.81 del 26 settembre 1991, ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 41 milioni.

Dall'esame dei conti consuntivi si rilevano scoperti di cassa dal 1989 al 1994 per 95 milioni negli anni 1989, 1992,1993 e 1994 e per 226 milioni negli anni 1990 e 1991.
Il revisore dei conti, nella relazione del 6 aprile 1998, attesta che l'ente ha garantito nel 1997 l'equilibrio economico e finanziario della gestione, l'aumento ai massimi livelli di imposte e tasse e la copertura dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei servizi a domanda individuale.

SANARICA (LE) **Abitanti 1.495**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989 determinando un fabbisogno di 446 milioni per soli debiti fuori bilancio.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno pari a 626 milioni per soli debiti fuori bilancio.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato relativo al 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.15 posti. È prescritto inoltre all'ente di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1992, di:
- applicare l'I.C.I.A.P. con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;

- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

È stato anche concesso, sul fondo perequativo, un contributo di 71 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della relativa classe demografica.

Il revisore dei conti, nella relazione del 30 settembre 1996, attesta che l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario della gestione, osservando le prescrizioni del decreto ministeriale ed ha rilevato l'inesistenza di debiti fuori bilancio.

SAN DONATO DI LECCE (LE) **Abitanti 5.641**
Classe demograficaV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- 2.638 milioni per debiti fuori bilancio;
- 341 milioni per disavanzo di amministrazione 1988;
per un complessivo di 2.979 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 marzo 1992, è approvato il piano di risanamento confermando il fabbisogno finanziario deliberato dall'ente.

Con decreto del Ministro dell'interno del 31 maggio 1993 il fabbisogno da finanziare è ridotto a 2.873 milioni in seguito alla rideterminazione del disavanzo di amministrazione 1988 ed è autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'intero ammontare.

Con il decreto del 12 marzo 1992, è approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativa al 1989 e, per quanto concerne il personale, è rideterminata la pianta organica in complessivi n. 46 posti mettendo in mobilità n. 25 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1992, di:
- applicare l'I.C.I.A.P. con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressochè totale copertura dei costi;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati degli esercizi finanziari dal 1989 al 1992, si evidenziano:
- disavanzi di amministrazione per 259 milioni dal 1989 al 1991 e per 167 milioni nel 1992;
- scoperti di cassa con il tesoriere per 536 milioni nel 1989, 615 milioni nel 1990, 581 milioni nel 1991 e 136 milioni nel 1992.

Il Collegio dei revisori dei conti, nella relazione del 31 dicembre 1997, rileva che nel 1996, l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario e non ha effettuato riconoscimenti di nuovi debiti fuori bilancio. Per quanto riguarda il rispetto delle prescrizioni ministeriali ha accertato che:
- per i servizi a domanda individuale la copertura dei costi raggiunge l'83%;
- per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" le entrate degli utenti coprono la spesa complessiva nella misura del 100%;
- per i tributi comunali le tariffe sono state deliberate ai livelli massimi previsti per legge;
- per quanto concerne l'I.C.I. l'aliquota è del sei per mille.

SAN PIETRO IN LAMA (LE) **Abitanti 3.788**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1990 ed ha deliberato il piano di risanamento finanziario con il seguente fabbisogno:
- 49 milioni di debiti fuori bilancio;
- 448 milioni di disavanzo di amministrazione 1989;
per un importo complessivo di 497 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 29 luglio 1994 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse per un fabbisogno pari a 504 milioni per il cui finanziamento è stata autorizzata la concessione di un mutuo per lo stesso importo da parte della Cassa depositi e prestiti.

Con precedente decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1990.

Relativamente al personale è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.37 posti, e l'attuazione della mobilità per n.30 dipendenti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:
- applicare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota del sei per mille;
- applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i dieci anni successivi i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati negli esercizi finanziari dal 1990 al 1992 si evidenziano disavanzi di amministrazione pari a 448 milioni e scoperti di cassa per 125 milioni nel 1990, per 716 milioni nel 1991, 792 milioni nel 1992 e 936 milioni nel 1993.

Il revisore dei conti, nella relazione del 20 marzo 1998, attesta che l'ente ha garantito nel primo semestre 1997 l'equilibrio economico e finanziario e che non risultano debiti fuori bilancio.

SPECCHIA (LE) **Abitanti 4.966**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto finanziario per l'esercizio 1989, ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno di 1.614 milioni per soli debiti fuori bilancio essendo stato registrato a chiusura dell'esercizio 1988 un avanzo di amministrazione di 40 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 4 dicembre 1996 è stata autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per un importo di 2.589 milioni.

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione

stabilmente riequilibrato per l'anno 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 47 posti con l'attuazione della mobilità per n. 13 dipendenti. È prescritto inoltre all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune, a decorrere dal 1993, di:

- applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- garantire la totale copertura dei costi relativamente al servizio «smaltimento rifiuti solidi urbani»;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36%;
- applicare, per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Dall'esame dei conti consuntivi riequilibrati dal 1989 al 1991, si evidenziano disavanzi di amministrazione rispettivamente per 51 milioni, 19 milioni e 72 milioni. Nel 1994 e nel 1995 sono stato riconosciuti e ripianati nuovi debiti fuori bilancio rispettivamente per 17 milioni e 60 milioni

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione del 6 febbraio 1998, attesta che:

- l'ente ha garantito l'equilibrio economico e finanziario;
- sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 35 milioni;
- l'I.C.I.A.P. è stata applicata con le maggiorazioni previste al fine di garantire il massimo gettito;
- si è provveduto alla totale copertura dei costi relativamente al servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani";;
- il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti è superiore al 36%;
- per i beni immobili sono stati applicati i canoni di mercato;
- in merito al recupero delle evasioni relativamente all'I.C.I., all'I.C.I.A.P. e alla T.A.R.S.U. gli accertamenti sono stati affidati ad uno studio professionale.

PROVINCIA DI TARANTO

FAGGIANO (TA)

Abitanti 3.526
Classe demografica IV

L'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 1989 per 206 milioni, nel 1990 ne ha riconosciuti 533 milioni ed ha dichiarato lo stato di dissesto per l'esercizio finanziario 1992 esponendo un fabbisogno pari a 916 milioni di cui:

- debiti fuori bilancio per 767 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1991 pari a 150 milioni.

Nel 1993 l'ente riconosce altri debiti fuori bilancio per 537 milioni per cui la

situazione debitoria fuori bilancio complessiva risulta pari a 1.303 milioni. Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 480 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 16 dicembre 1996 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti per 1.192 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e, per quanto riguarda il personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessive n.35 unità con la regolarizzazione della posizione del personale in soprannumero nei ruoli organici dell'ente di n. 4 unità e stabilito il blocco delle assunzioni per n. 4 posti.

Relativamente alle entrate proprie, è stato prescritto al comune a decorrere dal 1993:

- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il revisore dei conti, in data 15 gennaio 1998 riferisce che le condizioni di equilibrio di bilancio vengono mantenute dall'ente, e che non si riscontrano debiti fuori bilancio. È stata altresì adottata per il risanamento della gestione finanziaria ogni misura per l'accertamento e la riscossione dei tributi, canoni e contributi ai livelli massimi.

LEPORANO (TA) **Abitanti 5.221**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1990. Il piano di risanamento del comune prevedeva un fabbisogno pari a 5.939 milioni così suddiviso:

- debiti fuori bilancio per 5.028 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1989 pari a 911 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 luglio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse e sono stati esclusi dalla liquidazione debiti fuori bilancio per 377 milioni. È stato inoltre autorizzato l'organo straordinario di liquidazione ad assumere un mutuo di 5.035 milioni con la Cassa depositi e prestiti.

Con decreto del 30 ottobre 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1990 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.45 posti.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto al comune:

- di applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito,
- di applicare e riscuotere l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;

- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo ;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo,
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento,
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori per recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per gli anni successivi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

È concesso sul fondo perequativo un contributo di 32 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della relativa classe demografica di appartenenza.

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione in data 5 febbraio 1997, riferisce che le condizioni di equilibrio del bilancio vengono mantenute dall'ente, non si riscontrano debiti fuori bilancio ed è stata altresì adottata ogni misura necessaria per il risanamento della gestione finanziaria con particolare riguardo all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, canoni e contributi.

MONTEIASI (TA) **Abitanti 5.295**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1990, esponendo debiti fuori bilancio per 4.148 milioni ed un avanzo di amministrazione 1989 di 54 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 1.141 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 20 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno di 4.082 milioni da attribuire a soli debiti fuori bilancio per la cui integrale copertura è stato autorizzato un mutuo con la Cassa depositi e prestiti. Sono stati esclusi in quanto non legittimi debiti fuori bilancio per 18 milioni.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1990 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica è stata determinata in n. 47 posti.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto al comune, a decorrere dal 1992:

- di applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;

- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Il collegio dei revisori, nella relazione dell'8 gennaio 1998 dichiara che:
- per quanto riguarda l'I.C.I.A.P e la TOSAP è stato garantito il massimo gettito;
- per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per i servizi a domanda individuale è stata prevista la copertura integrale dei costi;
- l'aliquota I.C.I è stata fissata al 6 per mille;
- le spese per il personale sono state contenute nella misurà del 48% sul totale delle spese correnti;
- l'ente ha previsto provvedimenti operativi per il recupero dei tributi locali e degli oneri di urbanizzazione;
- persistono le condizioni di equilibrio economico-finanziario e sono stati previsti i fondi necessari per il pagamento di debiti fuori bilancio che non risultano quantificati.

MONTEMESOLA (TA) **Abitanti 4.422**
Classe demografica IV

L'ente riconosce debiti fuori bilancio nel 1989 per 1.060 milioni e nel 1990 per 1.089 milioni. Nel 1991 l'ente dichiara il dissesto con un fabbisogno da finanziare pari a lire 2.320 milioni così suddiviso:
- debiti fuori bilancio per 1.657 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1990 pari a 663 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 66 milioni inerenti maggiori oneri per espropriazioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 9 febbraio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse predisposto dall'organo straordinario di liquidazione che quantifica il fabbisogno da finanziare in 4.500 milioni di cui 3.545 milioni di debiti fuori bilancio. È autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per 3.126 milioni che rappresenta la somma massima accordabile secondo le previsioni legislative per cui l'organo di liquidazione dovrà applicare il riparto proporzionale.

Con il decreto ministeriale del 22 giugno 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1991 e, relativamente al personale, la pianta organica è stata rideterminata in n.42 posti. È prescritto inoltre all'ente per tre anni a decorrere dal 1993 di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto a decorrere dal 1993:
- di applicare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota del 6 per mille;
- di applicare l'I.C.I.A.P in modo di garantire il massimo gettito;
- di applicare le tariffe massime di legge per l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;

- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36%;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi i tributi, i canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Il revisore dei conti, nella relazione del 18 febbraio 1997 dichiara che:
- la gestione economico-finanziaria è corretta ed equilibrata;
- non si sono registrati debiti fuori bilancio;.

Circa l'accertamento e la riscossione dei tributi non si è ottemperato in pieno né con la dovuta puntualità a quanto prescritto dal decreto ministeriale.

Con relazione in data 28 novembre 1997 il revisore afferma che sono state mantenute le condizioni di equilibrio di bilancio e che sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio fronteggiati con appositi regolari stanziamenti. Nella relazione del 20 gennaio 1998 fa presente che alla fine del 1997 non risulta ancora concesso dalla Cassa depositi e prestiti il mutuo per il finanziamento del fabbisogno risultante dal piano di estinzione e che per il risanamento della gestione finanziaria l'ente ha adottato misure atte a realizzare l'accertamento e la riscossione dei tributi, canoni e contributi ai livelli massimi.

Si segnala che l'ente ha chiuso gli esercizi 1993-1994-1995 con un disavanzo di amministrazione rispettivamente di 376 milioni, 471 milioni e 291 milioni e il conto consuntivo 1996 chiude in sostanziale pareggio.

MONTEPARANO (TA) **Abitanti 2.551**
Classe demografica III

L'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 1989 per 421 milioni ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1992 esponendo un fabbisogno di 1.426 milioni così composto:
- debiti fuori bilancio per 1.322 milioni
- disavanzo di amministrazione 1991 pari a 104 milioni.

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio è rappresentato in misura prevalente da maggiori oneri per espropriazioni pari a 1.138 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 16 dicembre 1996, la commissione liquidatrice è stata autorizzata a richiedere un mutuo alla Cassa depositi e prestiti per 1.785 milioni.

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1992 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi 25 posti. È stato prescritto infine all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto al comune, a decorrere dal 1993.

- di applicare l'I.C.I.A.P. in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione

utenti almeno al 36 per cento;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il revisore dei conti, nella relazione del 12 dicembre 1997 osserva che:
- la tassa sulle concessioni comunali e i diritti di segreteria sono stati applicati al massimo livello;
- è stato garantito il massimo gettito per l'I.C.I.A.P. e la TOSAP;
- la tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stata elevata in modo da garantire una copertura dei costi pari al 61%;
- l'aliquota dell'I.C.I. è stata fissata al 6 per mille;
- le spese per il personale sono state contenute nella misura del 38% delle spese correnti;
- l'ente si è attivato per il recupero delle evasioni dell'I.C.I.A.P. e degli oneri di urbanizzazione;
- persistono condizioni di equilibrio economico-finanziario e non sussistono debiti fuori bilancio.

Si segnala che l'ente presenta un risultato di amministrazione negativo per 336 milioni nel 1993 e per 128 milioni nel 1994 e che negli anni 1995 e 1996 si sono registrati avanzi di amministrazione rispettivamente per 136 milioni e per 301 milioni.

PALAGIANELLO (TA) **Abitanti 7.136**
Classe demografica V

L'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 1989 per 900 milioni; dal 1990 al 1993 sono stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per 529 milioni. Nel 1995 è stato dichiarato il dissesto esponendo un fabbisogno di 3.019 milioni così ripartiti:
- debiti fuori bilancio per 1.460 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1994 pari a 1.559 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 830 milioni inerenti maggiori oneri per espropriazioni. Ulteriori 670 milioni per maggiori oneri di esproprio sono confluiti nella liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 10 dicembre 1996 è stata autorizzata la commissione liquidatrice a contrarre un mutuo con la Cassa depositi e prestiti .per 3.839 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 22 marzo 1996 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato dell'anno 1995 e, relativamente

al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.68 posti.

Per quanto concerne le entrate proprie è stato prescritto al comune a decorrere dal 1996:

- di applicare per la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo le tariffe massime;
- di mantenere il livello delle tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire entro un anno tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti presso l'ente per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare per le unità immobiliari destinate ad abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare i canoni stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, per 5 anni i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 25 febbraio 1998, rileva che:

- l'aliquota dell'I.C.I. è stata fissata al 6,5 per mille;
- sono stati applicati nelle misure massime previste i diritti di segreteria e le tasse sulle concessioni comunali;
- è stata prevista la totale copertura dei costi del servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- la copertura dei servizi a domanda individuale è stata pari al 42%;
- le spese per il personale nel 1997 rappresentano il 49% delle spese correnti;
- non esistono debiti fuori bilancio ed è stato garantito il mantenimento delle condizioni di equilibrio.

TORRICELLA (TA) **Abitanti 4.006**
Classe demografica IV

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 esponendo un fabbisogno di 462 milioni per debiti fuori bilancio e un avanzo di amministrazione 1988 di 9 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno dell'8 gennaio 1991 è stato approvato il piano di risanamento con un fabbisogno da finanziare di 502 milioni per debiti fuori bilancio. L'ente è tenuto a finanziare una parte dei debiti con entrate proprie pari a 105 milioni. Per la parte residua è autorizzata l'assunzione di un mutuo di 397 milioni con la Cassa depositi e prestiti. È concesso sul fondo perequativo un contributo di 131 milioni per l'adeguamento dei contributi ordinari e perequativi dell'ente alla media nazionale della classe demografica di appartenenza.

Con lo stesso decreto è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per il 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 35 posti ed è stato prescritto all'ente di non assumere personale a tempo determinato.

Per quanto concerne le entrate proprie è stato prescritto al comune, a decorrere dal 1991:

- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di elevare la copertura dei costi dei servizi a domanda individuale.

Si segnala che l'ente alla fine del 1995 presenta oneri latenti per maggiori spese di espropriazione pari a 884 milioni.

Secondo quanto dichiarato dal sindaco, l'ente ha ottemperato a tutte le prescrizioni contenute nel decreto ministeriale e non risulta essere stata presentata alcuna relazione da parte del revisore dei conti.

8.3 La situazione degli enti locali della Basilicata

Gli enti locali territoriali della Basilicata sono, secondo i risultati del censimento del 1991:

- n.2 amministrazioni provinciali (Potenza e Matera);
- n.131 comuni.

La ripartizione dei comuni secondo le province di appartenenza e le dimensioni demografiche mostra la seguente situazione:

CLASSI DEMOGRAFICHE	Matera	Potenza	TOTALE
classe 1 da ab. 500 ad ab. 999	3	11	**14**
classe 2 da ab. 1.000 ad ab. 1.999	7	29	**36**
classe 3 da ab. 2.000 ad ab. 2.999	2	18	**20**
classe 4 da ab. 3.000 ad ab. 4.999	4	22	**26**
classe 5 da ab. 5.000 ad ab. 9.999	10	13	**23**
classe 6 da ab. 10.000 ad ab. 19.999	4	6	**10**
classe 7 da ab. 20.000 ad ab. 59.999	1	0	**1**
classe 8 da ab. 60.000 ad ab. 99.999	0	1	**1**
amministrazioni provinciali	1	1	**2**
Totale	**32**	**101**	**133**

Dai dati esposti si rileva che il 91% dei comuni ha una popolazione inferiore 10.000 abitanti e che il 38% ha una popolazione inferiore a 2.000 abitanti. Una analisi a livello provinciale evidenzia che la provincia di Matera ha meno di un terzo dei comuni della provincia di Potenza e in quest'ultima si registra una presenza particolarmente rilevante di comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti pari al 40%. Nella provincia di Matera il 48% dei comuni ha una popolazione superiore a 5.000 abitanti.

8.3.1 Il funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali

In occasione dell'esame delle gestioni degli enti locali si è potuto rilevare che il conseguimento dei risultati è spesso condizionato negativamente dal funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali.

Una verifica dello stato di tali organi in Basilicata è stata condotta utilizzando i dati forniti dal Ministero dell'interno sugli scioglimenti dei consigli comunali.

Nel periodo intercorrente tra il 1990 ed il 1997 è stato disposto lo scioglimento dei consigli di n.38 comuni (il 29% dei comuni della regione) di cui n.11 in provincia di Matera e n.27 in provincia di Potenza.

Il fenomeno in provincia di Matera presenta caratteri di maggiore gravità in quanto gli enti, i cui organi rappresentativi hanno concluso anticipatamente rispetto alle naturali scadenze la loro attività, rappresentano un terzo dei comuni della provincia; per due enti i consigli sono stati sciolti due volte e per un comune si è provveduto allo scioglimento per tre volte nell'arco di tempo considerato.

In provincia di Potenza gli enti interessati allo scioglimento dei consigli costituiscono il 27% dei comuni della provincia e quattro sono i comuni in cui il consiglio è stato sciolto per due volte.

8.3.2 Le segnalazioni degli organi regionali di controllo

La rilevazione degli enti locali, i cui conti consuntivi chiudono in disavanzo ovvero con la presenza di debiti fuori bilancio, è stata affidata agli organi regionali di controllo, secondo quanto previsto dall'articolo 28 della legge n.440 del 1987, che sono tenuti a comunicare alla Corte dei conti l'elenco degli enti in cui i fenomeni risultano presenti.

Dalla documentazione pervenuta relativa agli anni 1994, 1995 e 1996 si evince che il supporto conoscitivo degli organi regionali di controllo è stato carente.

Infatti per gli enti della Basilicata per il triennio preso in considerazione, delle quattro sedi regionali di controllo (Potenza, Matera, Lagonegro e Melfi) sono pervenute comunicazioni solo dalla sede di Potenza che, per gli enti di propria competenza, ha segnalato nel 1994 la presenza di un disavanzo in sette comuni ed ha dichiarato l'inesistenza di debiti fuori bilancio, nel 1995 ha comunicato un disavanzo in due comuni ed ha confermato l'assenza di situazioni debitorie fuori bilancio ed infine nel 1996 ha affermato l'inesistenza di disavanzi e di debiti fuori bilancio.

8.3.3 Gli enti con situazioni gestionali deficitarie

La rilevazione ha preso in considerazione le amministrazioni provinciali e i comuni con esclusione di quelli che avevano dichiarato lo stato di dissesto, per i quali è stata condotta una indagine specifica tenuto conto della particolare disciplina alla quale sono assoggettati.

Nel 1989 gli enti presi in esame sono n.129 (le amministrazioni provinciali di Potenza e di Matera, n.30 comuni della provincia di Matera e n.97 comuni della provincia di Potenza) su n.133, in quanto quattro enti avevano dichiarato lo stato di dissesto.

Nel 1991 gli enti presi in esame sono n.123 (le due amministrazioni provinciali, n.27 comuni della provincia di Matera e n.94 comuni della provincia di Potenza), essendo saliti a n.10 gli enti che avevano dichiarato il dissesto.

Nel 1994 l'esame ha riguardato n.117 enti (le due amministrazioni provinciali, n.25 comuni della provincia di Matera e n.90 comuni della provincia di Potenza) non coinvolti nelle procedure di dissesto.

8.3.4 Gli enti con disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

L'accertamento dei risultati di amministrazione è avvenuto traendo i dati dal quadro riassuntivo della gestione finanziaria contenuto nei conti consuntivi.

Gli enti che presentano, a conclusione dell'esercizio 1989, un disavanzo di amministrazione, comprensivo dei residui passivi cancellati per perenzione, sono n.18 su n.129 enti (il 14% del totale), di cui n.6 in provincia di Matera e n.12 in provincia di Potenza.

Il disavanzo complessivo ammonta a 4.567 milioni, di cui 1.594 milioni rilevati nei comuni in provincia di Matera e 2.973 milioni in quelli della provincia di Potenza (vedi prospetto n.22).

Con riferimento alle dimensioni demografiche si rileva che gli enti in disavanzo hanno una popolazione inferiore a 10.000 abitanti e che n.10 su n.18 registrano meno di 3.000 abitanti. Da un raffronto delle situazioni delle due province, emerge che il fenomeno è più diffuso in provincia di Matera in cui gli enti in disavanzo sono il 20% degli enti presi in esame, mentre l'importo medio del disavanzo per abitante si equivale (77.000 lire in provincia di Matera, 81.000 lire in provincia di Potenza).

Rispetto alla media gli importi pro-capite più elevati si registrano nel comune di Fardella (PZ) della I classe demografica con 224.000 lire e nel comune di Miglionico (MT) della III classe demografica con un disavanzo pro-capite di 115.000 lire.

Nel 1991 il numero di enti in disavanzo si riduce da n.18 a n.15, ma cresce l'ammontare complessivo del disavanzo registrato a livello regionale da 4.567 milioni a 5.568 milioni (vedi prospetto n.23).

Una analisi delle situazioni rilevate a livello provinciale mette in evidenza che i comuni in provincia di Matera con un risultato di amministrazione negativo diminuiscono di due unità, si riduce l'ammontare complessivo del disavanzo (da 1.594 a 1.267 milioni), ma aumenta l'importo medio del disavanzo per abitante (da 77.000 a 90.000 lire).

In provincia di Potenza si assiste alla riduzione di una unità del numero degli enti in disavanzo e si registra la presenza di un ente della VIII classe demografica con popolazione da 60.000 a 99.000 abitanti, il comune di Potenza, il cui disavanzo, anche se non rilevante in relazione alle dimensioni dell'ente, contribuisce a far lievitare l'ammontare complessivo dei disavanzi da 2.973 milioni a 4.301 milioni.

Nel 1994 gli enti in disavanzo si riducono ulteriormente da n.15 a n.11 e registrano un disavanzo complessivo di 32.173 milioni (vedi prospetto n.24). Tra di essi si registra la presenza per la prima volta di due comuni appartenenti alla VI classe demografica con popolazione da 10.000 a 19.000 abitanti che contribuisce a mantenere elevato l'importo del disavanzo complessivo. Ma l'aumento di quasi sei volte rispetto al dato del 1991 è dovuto al pesante risultato registrato nel comune di Potenza (un disavanzo di 27 miliardi) che concorrerà a determinare le condizioni per la dichiarazione di dissesto che l'ente delibererà nel 1995.

Se in provincia di Potenza è il comune capoluogo a produrre l'incremento del disavanzo complessivo da 4.301 milioni a 29.394 milioni con un disavanzo pro-capite a livello provinciale di 314.000 lire, in provincia di Matera è il comune di Montescaglioso, con un disavanzo di 2.411 milioni, a produrre un incremento del 120% dell'importo del disavanzo complessivo (da 1.267 a 2.779 milioni) con un disavanzo pro-capite che aumenta dal 1991 al 1994 a livello provinciale da 90.000 a 168.000 lire.

8.3.5 I debiti fuori bilancio

Nel 1989, su n.129 enti presi in esame, n.86, pari al 67%, presentano debiti fuori bilancio (n.22 comuni in provincia di Matera e n.64 comuni in provincia di Potenza) per un ammontare complessivo di 86.947 milioni, di cui 22.518 milioni registrati in provincia di Matera e 64.429 milioni in provincia di Potenza (vedi prospetto n.25).

L'indagine condotta nel 1993 aveva portato ad accertare che nel 1989 gli enti con debiti fuori bilancio erano n.69 per un ammontare di 82.173 milioni. Non erano quindi stati registrati n.17 enti ed un importo di debiti fuori bilancio pari a 4.774 milioni.

Si rileva che, in relazione alle dimensioni demografiche, rispetto al numero di enti appartenenti a ciascuna classe il fenomeno è più diffuso nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

Per poter valutare la situazione debitoria fuori bilancio in relazione alla dimensioni demografiche degli enti, è stata calcolata l'incidenza della massa debitoria, accertata e non ancora ripianata, sulla popolazione dei comuni in cui i debiti fuori bilancio sono presenti. A fronte di un valore medio per abitante a livello regionale di 182.000 lire, in provincia di Matera il dato medio è pari a 138.000 lire, mentre in provincia di Potenza è di 204.000 lire.

Una analisi per classe demografica evidenzia il valore massimo in provincia di Matera nei comuni della classe demografica II con 583.000 lire seguiti da quelli della classe VI con 214.000 lire. Nella provincia di Potenza il valore medio pro-capite è fortemente influenzato da quello rilevato per il comune di Potenza con 491.000 lire, più che doppio rispetto al dato medio provinciale.

Nel 1991, a fronte di n.123 esaminati, il numero degli enti interessati al fenomeno è pari a n.79 (n.20 comuni in provincia di Matera, n.58 comuni in provincia di Potenza e l'amministrazione provinciale di Potenza) con un decremento di n.7 unità rispetto all'anno 1989 (vedi prospetto n.26).

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio cresce del 6% (da 86.947 milioni nel 1989 a 91.920 nel 1991 con un pro-capite a livello regionale di 192.000 lire) registrando un andamento diversificato nelle due province. Ad un incremento del 63% in provincia di Matera (da 22.518 a 36.717 milioni con un pro-capite che passa da 138.000 lire a 209.000 lire) fa riscontro una diminuzione in provincia di Potenza del 14% (da 64.429 a 55.203 milioni con un pro-capite di 182.000 lire).

Con riferimento alle classi demografiche si registrano i valori medi pro-capite più elevati: in provincia di Matera nella VI classe con 526.000 lire seguita dalla IV classe con 194.000 lire; in provincia di Potenza il comune di Potenza con 425.000 lire seguito dai comuni della III classe con 239.000 lire.

Nel 1994 il numero di enti esaminati scende a n.117 e di essi solo n.45 presentano debiti fuori bilancio (vedi prospetto n.27).

L'importo totale dei debiti aumenta a livello regionale del 26% (da 91.920 a 115.744 milioni con un pro-capite di 361.000 lire) ma ciò è dovuto esclusivamente all'incremento registrato dal comune di Potenza (da circa 28 miliardi a 97 miliardi di debiti con un pro-capite di 1.476.000 lire) che, come in precedenza già segnalato, porterà alla dichiarazione dello stato di dissesto nel 1995; l'esposizione debitoria complessiva, senza considerare i dati del comune di Potenza, ammonta a 18.728 milioni, l'80% in meno rispetto al dato del 1991.

8.3.6 Gli enti con disavanzo di amministrazione effettivo

Esaminati separatamente i due fenomeni previsti dalla legge, i disavanzi di amministrazione ed i debiti fuori bilancio, per una valutazione delle situazioni gestionali è necessario verificare per ciascun ente il risultato di amministrazione "effettivo" ovverosia il risultato di amministrazione che, oltre ai residui passivi cancellati per perenzione, tenga conto anche dei debiti fuori bilancio riconosciuti e non ancora ripianati.

I dati che si espongono riguardano solo gli enti che presentano un risultato di amministrazione effettivo negativo, con esclusione sia degli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, sia di quelli che chiudono con un avanzo di amministrazione disponibile di importo tale da fornire una adeguata copertura ai debiti fuori bilancio riconosciuti ed ancora non ripianati.

Nel 1989 gli enti che presentano un disavanzo di amministrazione effettivo sono n.66 (il 51% dei n.129 enti presi in esame), di cui n.20 in provincia di Matera e n.46 in provincia di Potenza (vedi prospetto n.28). Si rileva che il 67% degli enti della provincia di Matera chiude l'esercizio 1989 con un disavanzo di amministrazione effettivo.

Il disavanzo effettivo complessivo ammonta a 82.835 milioni, di cui 18.662 milioni rilevati nei comuni in provincia di Matera e 64.173 milioni in quelli della provincia di Potenza.

Con riferimento alle dimensioni demografiche, si rileva che il fenomeno interessa gli enti di tutte le classi demografiche presenti nella regione con l'esclusione della VII classe alla quale appartiene solo il comune di Matera e che esso è particolarmente diffuso tra i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti della provincia di Matera in cui il 40% degli enti registrano un disavanzo effettivo.

L'importo medio del disavanzo per abitante in provincia di Matera è di 189.000 lire, mentre è di 273.000 lire nei comuni in provincia di Potenza. È da tenere presente che tale ultimo importo medio è fortemente condizionato nel suo ammontare dal disavanzo pro-capite del comune di Potenza pari a 487.000 lire.

Rispetto alla media gli importi più elevati si registrano:

- per la provincia di Matera in cinque comuni con popolazione da 1.000 a 1.999 abitanti con 636.000 lire pro-capite e in due comuni con popolazione da 2.000 a 2.999 abitanti con 219.000 lire;
- in provincia di Potenza nei comuni con popolazione da 2.000 a 2.999 abitanti con un disavanzo pro-capite di 233.000 lire ed in quelli della V e della VI classe demografica rispettivamente con 217.000 e 200.000 lire, oltre al comune di Potenza in precedenza segnalato.

Nel 1991 il numero di enti in disavanzo effettivo è pari a n.65 (il 53% dei 123 enti non dissestati). Si registra un incremento delle situazioni di disavanzo nei comuni delle classi demografiche più elevate (da 5.000 a 59.999 abitanti) della provincia di Matera, mentre in provincia di Potenza l'aumento ha riguardato i comuni con popolazione da 1.000 a 2.999 abitanti (vedi prospetto n.29).

L'ammontare complessivo del disavanzo effettivo aumenta rispetto al 1989 dell'11% (da 82.835 a 91.808 milioni), ma non in modo uniforme nelle due province. Infatti si registra una diminuzione del 14% del disavanzo in provincia di Potenza (da 64.173 a 55.503 milioni) ed un incremento del 95% nei comuni della provincia di Matera (da 18.662 a 36.305 milioni) ed in particolare in quelli della VI classe demografica (da

10.000 a 19.999 abitanti) che espongono un disavanzo medio pro-capite di 513.000 lire. In provincia di Potenza, nonostante la riduzione del disavanzo effettivo complessivo, si rilevano disavanzi pro-capite elevati nel comune di Potenza con 454.000 lire e nei comuni delle classi demografiche III e IV, rispettivamente, con 275.000 e 210.000 lire.

Nel 1994 l'introduzione delle limitazioni al riconoscimento dei debiti fuori bilancio e l'incremento del numero di enti in stato di dissesto che risultano complessivamente n.16 e che non sono considerati nella presente rilevazione, produce un ridimensionamento del fenomeno e gli enti in disavanzo effettivo si riducono da n.65 a n.26 (il 22% dei n.117 enti non dissestati), di cui n.7 in provincia di Matera e n.19 in provincia di Potenza (vedi prospetto n.30).

Il disavanzo effettivo complessivo aumenta da 91.808 a 139.195 milioni e il disavanzo pro-capite a livello regionale è pari a 613.000 lire. Ma gli aumenti rilevati sono da attribuire esclusivamente ai risultati del comune di Potenza che denuncia un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 124.039 milioni corrispondente ad un disavanzo di 1.888.000 lire per abitante, preludio alla dichiarazione di dissesto presentata nel 1995.

Permangono elevati i disavanzi pro-capite registrati nel comune di Montescaglioso in provincia di Matera della VI classe pari a 336.000 lire e nei comuni della IV classe demografica della provincia di Potenza con 236.000 lire.

8.3.7 L'analisi degli enti in presumibili difficoltà finanziarie

Gli approfondimenti delle situazioni gestionali, individuate applicando i parametri illustrati nel paragrafo 8.1.4, hanno interessato n.45 comuni della regione Basilicata, di cui n.7 con debiti fuori bilancio non riconosciuti per abitante pari o superiori a 500.000 lire.

provincia di Matera	n. 12	comuni su	n. 31	pari al	39 %
provincia di Potenza	n. 33	comuni su	n. 100	pari al	33 %
Totale	**n. 45**	**comuni su**	**n. 131**	**pari al**	**34 %**

classe I	n. 1	comune su	n. 14	pari al	7 %
classe II	n. 11	comuni su	n. 36	pari al	31 %
classe III	n. 6	comuni su	n. 20	pari al	30 %
classe IV	n. 13	comuni su	n. 26	pari al	50 %
classe V	n. 8	comuni su	n. 23	pari al	35 %
classe VI	n. 6	comuni su	n. 10	pari al	60 %
classe VII	n. 0	comuni su	n. 1	pari al	0 %
classe VIII	n. 0	comuni su	n. 1	pari al	0 %
Totale	**n. 45**	**comuni su**	**n. 131**	**pari al**	**34 %**

I risultati delle analisi sono indicati per ciascun comune secondo un modulo espositivo illustrato nel paragrafo 8.1.4.

Le brevi relazioni, in cui sono riportati i dati rilevati e segnalata l'evoluzione dei fenomeni, sono ordinate per provincia in ordine alfabetico e all'interno di ciascuna provincia i comuni sono anch'essi elencati in ordine alfabetico.

PROVINCIA DI MATERA

ACCETTURA (MT)

Abitanti 2.740
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
385	318	212	106	54	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 2	+ 13	+ 42
Disavanzo di amministrazione effettivo	383	199	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	139.781	72.627	--------
Situazione economica di competenza	0	- 4	+ 27
Situazione economica di cassa	-.8	+ 156	+ 6
Scoperto con il tesoriere	0	248	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento decrescente fino ad arrivare nel 1994 a registrare l'inesistenza di debiti.

L'ente a fine 1994, ha in sospeso un debito non riconosciuto di 93 milioni per maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nei tre anni ma non sufficienti, nel 1989 e 1991 a fornire idonea copertura alla massa debitoria.

La situazione economica di competenza e di cassa è positiva a fine periodo e nel 1991 si registra uno scoperto di cassa con il tesoriere che costituisce il 10% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente passa dal 78% del 1989 al 76% del 1994. valore superiore di ben 16 punti rispetto al valore medio a livello provinciale (60%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 60% e quella per indebitamento patrimoniale è pari al 16%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono nel 1994 il 27% delle entrate correnti, valore quasi coincidente con quello medio registrato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (28%).

I residui attivi delle entrate proprie (tit.I e tit.III) sono in forte aumento e nel 1994 costituiscono rispettivamente il 173% e il 483% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 25% del 1989 al 29% del 1994, valore superiore di sei punti rispetto a quello medio a livello provinciale (35%).

La spesa per il personale aumenta e nel 1994 è pari al 67% della spesa corrente, anche se il numero di dipendenti diminuisce di cinque unità. rispetto al 1989; il valore medio a livello regionale per la classe demografica di appartenenza dell'ente è pari al 55%.

Il rapporto dipendenti popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 62 abitanti, evidenzia un rilevante esubero di personale rispetto al parametro previsto per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi, inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

FERRANDINA (MT)

Abitanti 9.427
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
3.699	709	579	492	379	537

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 9.234	0	+ 1
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	709	536
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	75.210	56.858
Situazione economica di competenza	0	0	0
Situazione economica di cassa	- 702	+ 12	+ 1.020
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente viene preso in considerazione per l'esistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti negli anni 1990, 1991 e 1992 per 15.961 milioni con un debito per abitante di 1.693.000 lire. Si tratta di debiti con il Banco di Napoli (12.887 milioni) contratti in occasione del terremoto ed inseriti nel bilancio 1993 e di maggiori oneri di esproprio per circa 3.000 milioni che non risultano ancora riconosciuti.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti, presenta un andamento decrescente fino al 1993 per subire un incremento nel 1994. Le voci più rilevanti riguardano il debito per fornitura di acqua per 1.394 milioni, la fornitura di energia elettrica per 800 milioni e contributi previdenziali per 315 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili nei tre anni sono positivi o in pareggio. La situazione economica di competenza risulta in pareggio nei tre anni, mentre quella di cassa, negativa nel 1989, diviene positiva nel 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce, passando dall'81% del 1989 al 69% nel 1994, valore elevato rispetto a quello medio risultante a livello provinciale (60%) L'incidenza delle spese per il personale sulle entrate correnti è in diminuzione e nel 1994 si attesta sul 46% e l'incidenza della spesa per indebitamento registra il 23%.

Le spese per l'amministrazione generale sono in aumento e nel 1994 assorbono il 29% delle entrate correnti, valore superiore di quattro punti rispetto a quello della classe demografica di appartenenza dell'ente a livello regionale.

Nel 1994 i residui attivi del titolo I (entrate tributarie) sono in aumento e rappresentano il 59% degli accertamenti in conto competenza. I residui del titolo III (entrate extratributarie) in leggera diminuzione rispetto agli anni precedenti hanno la stessa consistenza degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta passando dal 23% del 1989 al 31% del 1994, inferiore di quattro punti rispetto al valore medio rilevato a livello provinciale.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente diminuisce passando dal 58% del 1989 al 52% del 1994 in relazione alla diminuzione di n.29 dipendenti; il valore medio registrato a livello provinciale è pari al 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione che nel 1994 è di un dipendente ogni 105 abitanti, coincide con quello previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti ma non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie d'importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) l'esistenza di finanziamento degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

GORGOGLIONE (MT)

Abitanti 1.395
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
52	64	42	18	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 89	+ 89	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	--------	--------	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	--------	--------	--------
Situazione economica di competenza	0	0	0
Situazione economica di cassa	- 161	0	+ 169
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente viene preso in considerazione in quanto a fine 1994 presenta debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio pari a 2.044 milioni con un debito pro-capite di 1.465.000 lire.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti, di modesta entità, decrescono fino a essere inesistenti nel 1993 e 1994.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi e in pareggio nel 1994 :La situazione economica di cassa negativa nel 1989 diviene positiva a fine periodo.

La rigidità della spesa corrente nel 1989 è pari all'82% e scende nel 1994 al 75%, valore superiore di 14 punti percentuali rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1991 era del 64%, nel 1994 scende al 58% e la spesa per l'indebitamento incide per il 17%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 25% delle entrate correnti a fine periodo coincidente con il valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti diminuisce passando dal 22% nel 1991 al 18% del 1994, percentuale inferiore di otto punti rispetto al valore medio a livello regionale della classe demografica di appartenenza dell'ente (26%).

I residui attivi per le entrate proprie sono in aumento; quelli del titolo I rappresentano il 43% degli accertamenti in conto competenza e quelli del titolo III costituiscono il 188% degli accertamenti.

La spesa per il personale incide sulla spesa corrente nel 1994 per il 62% superiore di 11 punti rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente.

Il rapporto dipendenti-popolazione che nel 1994 è di un dipendente ogni 56 abitanti evidenzia un forte esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/95.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50%. del totale delle spese correnti.

IRSINA (MT) **Abitanti 6.558**
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
429	110	0	1.316	1.357	245

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 15	+ 13	+ 578
Disavanzo di amministrazione effettivo	414	--------	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	63.129	--------	--------
Situazione economica di competenza	+ 107	+ 88	+ 334
Situazione economica di cassa	- 124	- 38	+ 693
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente è sottoposto ad esame in quanto nel 1992 presenta un disavanzo effettivo pro-capite pari a 228.000 lire.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti raggiunge livelli elevati negli anni 1992 e 1993; nel 1994 la massa debitoria scende notevolmente. Le voci più rilevanti riguardano i maggiori oneri di esproprio per 1.591 milioni e contributi previdenziali per 246 milioni.

L'ente a fine 1994 presenta debiti fuori bilancio non riconosciuti per 1.694 milioni di cui 1.617 milioni per maggiori oneri di esproprio. Di questi nel 1996 il comune ne riconosce 77 milioni.

I risultati di amministrazione sono positivi in tutti e tre gli anni. La situazione economica di competenza anch'essa positiva nei tre anni, mentre quella di cassa è negativa nel 1989 e nel 1991.

La rigidità della spesa corrente aumenta passando dal 70% nel 1989 al 72% nel 1994, valore elevato rispetto a quello medio registrato a livello provinciale (60%). L'incidenza delle spese per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 54% e la spesa per indebitamento patrimoniale, si attesta sul 18%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 30% delle entrate correnti a fine periodo rispetto ad un valore medio a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 25%.

I residui attivi del titolo I (entrate tributarie) sono in aumento e nel 1994 raggiungono il 69% degli accertamenti in conto competenza; nel titolo III (entrate extratributarie) i residui costituiscono il 67% degli accertamenti in conto competenza.

L incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti si attesta nel 1994, sul 25% rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 35%.

La spesa per il personale sulla spesa corrente si attesta nel 1994 sul 63% a fronte di un valore medio a livello provinciale del 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 71 abitanti evidenziando un esubero di personale se confrontato con il parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.504 in quanto presenta: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata opposizione giudiziale; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero debiti fuori bilancio, rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 4) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

MIGLIONICO (MT) **Abitanti 2.718**
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
500	422	209	105	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	- 311	- 324	- 326
Disavanzo di amministrazione effettivo	811	533	326
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	298.381	196.100	119.941
Situazione economica di competenza	+ 46	- 219	+ 4
Situazione economica di cassa	+ 9	- 85	+ 94
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta il suo massimo nel 1989 e decresce negli anni successivi. Le voci più rilevanti riguardano 551 milioni per maggiori oneri di esproprio e 316 milioni per debiti nei confronti del tesoriere.

I risultati di amministrazione sono negativi nei tre anni e rappresentano circa il 14% delle entrate correnti.

La situazione economica di competenza risulta negativa nel 1991 e raggiunge il 9% delle entrate correnti. La situazione economica di competenza e di cassa risultano positive a fine periodo.

La rigidità della spesa corrente ha il suo massimo nel 1991 con il 78% e si attesta al 72% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 60%. La spesa per il personale nel 1994 rappresenta il 58% delle entrate correnti e la spesa per indebitamento assorbe il 14%.

Le spese per l'amministrazione generale incidono nel 1994 per il 29% sulle entrate correnti percentuale superiore di tre punti rispetto al valore medio registrato a livello provinciale (26%).

I residui attivi per entrate tributarie (titolo I) sono in costante aumento e nel 1994 raggiungono l'83% degli accertamenti in conto competenza; i residui relativi alle entrate extratributarie (titolo III) nel 1994 si attestano sul 58% degli accertamenti in conto competenza..

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta, passando dal 24% del 1989 al 27% del 1994, valore inferiore di otto punti rispetto al valore medio a livello provinciale.

La spesa per il personale rappresenta nel 1994 il 64% della spesa corrente, a fronte di un valore medio a livello provinciale del 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 72 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/100 evidenziando un esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiori al 40% delle entrate correnti; 4) un disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle entrate correnti.

MONTESCAGLIOSO (MT)

Abitanti 10.104
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.033	903	726	517	978	979

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+33	+18	-2.410
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.000	885	3.389
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	98.970	87.589	335.411
Situazione economica di competenza	+2	0	+516
Situazione economica di cassa	-522	-1.101	-271
Scoperto con il tesoriere	0	771	1.115

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta nel 1989 il suo punto massimo di 1.033 milioni poi vi è una graduale riduzione fino al 1992 per risalire negli anni 1993 e 1994. Le voci più rilevanti riguardano: 671 milioni per maggiori oneri di esproprio; 279 milioni per fornitura di energia elettrica; 305 milioni per contributi previdenziali.

L'ente presenta a fine 1994 una consistente massa debitoria, esistente e non riconosciuta, per 12.337 milioni di cui 11.627 milioni di maggiori oneri di esproprio.

I risultati di amministrazione sono positivi nel 1989 e 1991 ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria esistente; nel 1994 il disavanzo d'amministrazione è di 2410 milioni ed incide sulle entrate correnti per il 30%.

La situazione economica di competenza risulta positiva o in pareggio in tutti e tre gli anni, quella di cassa è sempre negativa con il massimo nel 1991. Si rileva uno scoperto di cassa nel 1991 con un incidenza del 10% sulle entrate correnti e nel 1994 con un incidenza del 14%.

La rigidità della spesa corrente diminuisce, e a fine periodo si attesta sul 66%, superiore di 5 punti rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti, che nel 1989 era del 55% scende nel 1994 al 44% mentre la spesa per indebitamento è costante nei tre anni intorno al 22% . Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 25% delle entrate correnti rispetto al valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 27%.

I residui attivi per entrate extratributarie (titolo III) nel 1994 sono il 56% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta, attestandosi nel 1994 sul 35% valore coincidente con quello medio rilevato a livello provinciale.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è in diminuzione passando dal 59% del 1989 al 55% del 1994, valore superiore di sette punti rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente(48%):

Il rapporto dipendenti-popolazione che nel 1994 è di un dipendente ogni 112 abitanti è inferiore al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/95.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art 45, secondo comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un disavanzo d'amministrazione complessivo superiore al 5% delle entrate correnti; 2) anticipazioni di cassa superiori al 5% delle entrate correnti; 3) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 4) il volume complessivo delle entrate proprie fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiori al 40% delle entrate correnti; 5) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri inferiori al 10% del totale; 6) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

PISTICCI (MT)

Abitanti 18.311
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
4.523	4.225	3.853	3.489	3.001	829

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	13	171	1.056
Disavanzo di amministrazione effettivo	4.510	3.682	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	246.300	201.081	---------
Situazione economica di competenza	-210	+479	-571
Situazione economica di cassa	-40	+2.617	+1.520
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento decrescente, con il suo massimo nel 1989 per 4.523 milioni. Le voci più rilevanti riguardano: 3.126 milioni per maggiori oneri di esproprio; 631 milioni per incarichi professionali.

L'ente a fine 1994 presenta una notevole massa debitoria non riconosciuta per maggiori oneri di esproprio pari a 6.124 milioni; di questi con delibera del 1996 riconosce 3.600 milioni che intende ripianare con mutui richiesti alla Cassa depositi e prestiti.

I risultati di amministrazione disponibili nei tre anni sono positivi e in aumento e forniscono copertura ai debiti fuori bilancio solo nel 1994.

La situazione economica di competenza risulta negativa nel 1989 e nel 1994, mentre quella di cassa è positiva nel 1991 e a fine periodo.

La rigidità della spesa nel 1994 si attesta sul 63% rispetto al valore medio a livello provinciale del 60%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 46% e la spesa per l'indebitamento per il 18%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 27% delle entrate correnti, valore coincidente con quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

I residui attivi del titolo I e del titolo III sono in aumento e nel 1994 raggiungono rispettivamente l'83% e l'86% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti si attestano nel 1994 al 28%, inferiore di otto punti percentuali rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (36%).

La spesa per il personale incide sulla spesa corrente nel 1994 per il 47% rispetto al valore medio a livello provinciale del 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 110 abitanti inferiore rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/95.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti .

POLICORO (MT)

Abitanti 14.551
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	2.871	2.852	2.526	1.590	2.266

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+1	+12	+4.643
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	2.840	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	195.175	---------
Situazione economica di competenza	-228	+40	+1.804
Situazione economica di cassa	-555	+462	+914
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta il suo massimo nel 1990 con 2.871 milioni, decresce nel 1992 e 1993 per risalire nel 1994 a 2.266 milioni. Le voci più rilevanti riguardano : contributi previdenziali per 4.459 milioni; maggiori oneri per espropriazioni per 1.638 milioni; incarichi professionali per 974 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi in tutti e tre gli anni ma nel 1991 il risultato di amministrazione è insufficiente a fornire idonea copertura all'ingente massa debitoria.. Le situazioni di competenza e di cassa risultano negative nel 1989 e fortemente positive nel 1994.

La rigidità della spesa nel 1994 si attesta sul 51%, valore inferiore di 11 punti rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (62%). La spesa per il personale è in diminuzione nei tre anni considerati e nel 1994 incide per il 30% sulle entrate correnti e la spesa per indebitamento per il 21%. Le spese per l'amministrazione generale in aumento incidono sulle entrate correnti nel 1994 per il 30%, tre punti in più rispetto alla media a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (27%).

I residui attivi per entrate proprie sono in aumento e nel 1994 sono il 35% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è in aumento e nel 1994 è pari al 41%, cinque punti in percentuale in più rispetto al valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (36%).

Il rapporto dipendenti-popolazione che nel 1994 è di un dipendente ogni 136 abitanti, è inferiore al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente (!/95)

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, ma presenta perdite di aziende e di istituzioni dell'ente in misura superiore al 5% delle entrate correnti.

POMARICO (MT) **Abitanti 5.018**
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
842	994	663	331	0	87

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+5	+2	-358
Disavanzo di amministrazione effettivo	837	661	445
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	166.799	131.725	88.680
Situazione economica di competenza	-324	-298	+16
Situazione economica di cassa	-79	-147	-12
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio ha il suo massimo nel 1990 con 994 milioni poi decresce. Le voci più rilevanti riguardano: 66 milioni di contributi previdenziali; 74 milioni di ENEL; 48 milioni di debito per fornitura di acqua; 88 milioni per sentenze. L'ente a fine 1994 ha debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri d'esproprio pari a 259 milioni che rappresentano solo una parte del debito complessivo che l'ente non è ancora in grado di quantificare.

I risultati d'amministrazione disponibili sono positivi nel 1989 e 1991 ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria; il risultato d'amministrazione del 1994 è negativo e costituisce il 9% delle entrate correnti.

La situazione economica di competenza è negativa nel 1989 e nel 1991 e nel 1989 incide sulle entrate correnti al 9%; a fine periodo si presenta positiva. La situazione economica di cassa è negativa nei tre anni in esame.

La rigidità della spesa ha un andamento in crescendo e nel 1994 raggiunge l'80% delle entrate correnti rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (68%). Le spese per il personale incidono nel 1994 sulle entrate correnti per il 55% e le spese per indebitamento per il 25%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 incidono per il 27% sulle entrate correnti rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente pari al 29%.

I residui attivi del titolo I e III nel 1994 sono rispettivamente il 57 % e il 60% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti, in aumento, si attesta nel 1994 al 30%, inferiore di 5 punti in percentuale rispetto al valore medio registrato a livello provinciale (35%).

L'incidenza delle spese per il personale sulla spesa corrente aumenta si attesta a fine periodo sul 64%, rispetto al 58% rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

Il rapporto dipendenti-popolazione che nel 1994 è di un dipendente ogni 82 abitanti manifesta un esubero rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficiatario ai sensi dell'art 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.. 504, in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiore nel complesso al 50% della spese correnti; 3) finanziamento degli investimenti con mezzi propri per un importo inferiore al 10% del totale.

ROTONDELLA (MT)

Abitanti 3.712
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
610	1.212	808	404	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+255	+3	-42
Disavanzo di amministrazione effettivo	355	805	42
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	95.635	216.864	11.314
Situazione economica di competenza	-5	-360	+212
Situazione economica di cassa	-419	-450	-141
Scoperto con il tesoriere	250	200	0

Il comune riconosce una prima volta una consistente massa di debiti fuori bilancio nel 1989, nel 1990 raggiunge il massimo per 1.212 milioni; negli anni successivi i debiti decrescono fino a non essere presenti a fine periodo.

I risultati d'amministrazione del 1989 e 1991 sono positivi, ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria . Il risultato d'amministrazione del 1994 è negativo.

La situazione economica di competenza è negativa nel 1989 e nel 1991 e in quest'ultimo esercizio incide sulle entrate correnti per il 9%; diviene positiva nel 1994. La situazione economica di cassa è negativa in tutti e tre gli esercizi in esame ed è accompagnata da uno scoperto di cassa. con il tesoriere nei primi due anni considerati che nel 1989 incide del 6% sulle entrate correnti.

La rigidità della spesa è in aumento e nel 1994 si attesta sul 71%, rispetto al valore medio a livello provinciale del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 59% e quella per indebitamento patrimoniale è del 12% .

Le spese per l'amministrazione generale sono in aumento e nel 1994, assorbono il 37% delle entrate correnti rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 31%.

I residui attivi per entrate proprie (titoli I e III) sono in aumento e nel 1994 sono rispettivamente il 55% e il 66% degli accertamenti in conto competenza .

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 raggiunge il 24%, rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 35%.

La spesa per il personale nel 1994 è pari al 65% della spesa corrente, rispetto al valore medio a livello provinciale del 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 59 abitanti ed evidenzia un forte esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente di 1/105.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo. 30 dicembre 1992, n. 504 in quanto presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

SALANDRA (MT)

Abitanti 3.363
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.067	1.186	1.124	1.021	809	695

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+31	+8	+12
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.036	1.116	683
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	308.058	331.846	203.092
Situazione economica di competenza	0	0	+ 8
Situazione economica di cassa	+48	-347	+161
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta il suo massimo nel 1990 con 1.186 milioni e negli anni successivi decresce. Le voci più rilevanti riguardano: maggiori oneri per espropri pari a 449 milioni; 476 milioni per contributi previdenziali; 292 milioni per incarichi professionali. A fine 1994 l'ente ha debiti fuori bilancio non riconosciuti per 960 milioni di cui 114 milioni per maggiori oneri di esproprio .

I risultati di amministrazione sono positivi nei tre anni ma insufficienti a fornire idonea copertura alla massa debitoria.

La situazione economica di competenza è in sostanziale in pareggio nei tre anni considerati, mentre quella di cassa, negativa nel 1991, diviene positiva nel 1994.

La rigidità della spesa è in diminuzione e nel 1994 si attesta al 72% rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1994 è del 61% e quella per indebitamento patrimoniale è dell'11%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1994 assorbono il 30% delle entrate correnti; rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 26%.

I residui attivi per le entrate proprie(tit.I e tit.III) nel 1994 rappresentano l'80% degli accertamenti in conto competenza nel titolo I ed il 96% nel titolo III.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 14% nel 1989 al 22% nel 1994 ma rimane inferiore di 12 punti rispetto al valore medio rilevato a livello provinciale (35%).

Le spese per il personale incide sulla spesa corrente per il 64% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 49%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 70 abitanti; rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente(1/105) evidenzia un rilevante esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, 2° comma, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% delle entrate correnti.

TRICARICO (MT)

Abitanti 7.017
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
8	1.067	796	457	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-393	-848	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	401	1.644	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	57.146	234.288	---------
Situazione economica di competenza	-572	-195	+556
Situazione economica di cassa	-401	-625	+719
Scoperto con il tesoriere	1.731	236	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio raggiunge il suo massimo nel 1990 con 11.067 milioni, in seguito decresce fino a scomparire a fine periodo. La voce più rilevante è rappresentata dagli incarichi professionali per 134 milioni.

L'ente a fine esercizio 1994 ha una situazione debitoria di 4.968 milioni di debiti non riconosciuti di cui 4.787 milioni per maggiori oneri di esproprio.

Il risultato d'amministrazione disponibile negativo nel 1989 e nel 1991 raggiunge il pareggio nel 1994.

La situazione economica di competenza e di cassa sono negative nel 1989 e nel 1991, positive nel 1994. Si rileva uno scoperto di cassa con il tesoriere nel 1989 e 1991.

La rigidità della spesa corrente si riduce dall'81% del 1991 al 67% del 1994, valore elevato rispetto a quello medio a livello provinciale del 60%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 50% nel 1994 e quella per indebitamento patrimoniale è del 17%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è in aumento e si attesta nel 1994 al 23% inferiore di 6 punti rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (29%).

I residui attivi per entrate extratributarie (tit.III) presentano un consistente aumento e nel 1994 il loro ammontare è pari al 207% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è del 24%, inferiore di sei punti rispetto al valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente (30%).

La spesa per il personale incide sulla spesa corrente per il 63% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 58%.

Il rapporto dipendenti - popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 95 abitante, perfettamente coincidente con il parametro previsto dalla vigente normativa per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) un volume di residui passivi di fine esercizio per la parte corrente superiore al terzo delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi, di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 4) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complessivo al 50% del totale delle spese correnti.

PROVINCIA DI POTENZA

ACERENZA (PZ) **Abitanti 3.043**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	0	0	0	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 327	+ 415	+ 410
Disavanzo di amministrazione effettivo	--------	--------	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	--------	--------	--------
Situazione economica di competenza	+ 78	+ 112	+ 144
Situazione economica di cassa	- 388	+ 348	+ 163
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente è stato preso in esame in quanto al 31 dicembre 1994 presenta debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori indennità di espropriazione ammontanti a 1.926 milioni pari ad un debito per abitante di 633.000 lire.

Nel periodo considerato l'ente ottiene risultati di amministrazione disponibili positivi e nel 1994 sono positive la situazione economica di competenza e di cassa.

La rigidità della spesa corrente aumenta dal 59% nel 1989 al 71% nel 1991 e scende di 5 punti percentuali nel 1994 (66%), mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la fascia demografica di appartenenza dell'ente è pari al 61% nell'ultimo esercizio.

Nel 1994 l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 45% e la spesa per indebitamento patrimoniale incide per il 21%.

La spesa per l'amministrazione generale negli esercizi 1989 e 1991 assorbe il 22% delle entrate correnti, scende di due punti percentuali nel 1994 (20%) rispetto al 24% registrato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta di tre punti in percentuale passando dal 18% dell'esercizio 1989 al 21% nell'esercizio finanziario 1994, mentre a livello provinciale e regionale l'incidenza è pari al 35%.

La spesa per il personale nel 1989 assorbe il 52% della spesa corrente e nel 1994 in presenza di un aumento di due unità di personale raggiunge il 55%, mentre il valore medio a livello provinciale è pari al 44%.

Il rapporto dipendenti popolazione nel 1994 di un dipendente ogni 82 abitanti, rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente evidenziando un esubero di personale.

I debiti fuori bilancio per maggiori oneri d'esproprio esistenti e non riconosciuti alla fine del 1994 dell'importo di 1926 milioni sono stati riconosciuti nel 1996 e finanziati con mutuo da contrarre con la Cassa depositi e prestiti. per 1.473 milioni e per i restanti 453 milioni con proventi derivanti da alienazione di aree.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 in quanto presenta: 1) il volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori al 50% del totale delle spese correnti.

ATELLA (PZ)

Abitanti 3.519
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
525	801	534	267	0	104

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	0	+ 1
Disavanzo di amministrazione effettivo	525	534	103
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	149.190	151.748	29.270
Situazione economica di competenza	- 51	+ 417	+ 89
Situazione economica di cassa	- 93	+ 272	+ 284
Scoperto con il tesoriere	0	0	434

L'ammontare dei debiti fuori bilancio che nel primo triennio è consistente si riduce nel triennio successivo. La voce più saliente si riferisce al debito verso l'ENEL per 130 milioni che l'ente ripiana per 106 milioni nel 1989 e per i restanti 24 milioni nel 1991.

Nel periodo considerato il risultato di amministrazione risulta in pareggio.

La situazione economica di competenza e di cassa è positiva nel 1994 ma si rileva uno scoperto di cassa con il Tesoriere che rappresenta il 10% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente presenta un decremento dal 66% nel 1989 al 58% nel 1994 rispetto al valore medio a livello provinciale del 55%. La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 57% nel 1989 e diminuisce di sette punti percentuali (50%) nel 1994 e la spesa per indebitamento patrimoniale incide per l'8% a fine periodo.

Le spese per l'amministrazione generale nell'esercizio 1989 assorbono il 15% delle entrate correnti e nel 1991 il 19% rispetto al valore medio a livello provinciale del 22%.

Il volume dei residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) aumenta nel periodo considerato in particolare per quanto riguarda le entrate tributarie (da 173 milioni nel 1989 a 896 milioni nel 1994) i cui residui nel 1994 sono pari all'85% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti che nel 1989 è pari al 36% aumenta di 13 punti in percentuale nel 1994 (49%), mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente è pari al 31%.

La spesa per il personale a fine periodo assorbe il 53% della spesa corrente mentre a livello provinciale il valore medio è pari al 44%.

Il rapporto dipendenti popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 62 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente evidenziando un rilevante esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta spese per il personale a qualunque titolo in servizio superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

AVIGLIANO (PZ)

Abitanti 11.761
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
2.185	2.077	1.434	980	1.903	82

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	+1	-316
Disavanzo di amministrazione effettivo	2.185	1.433	398
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	185.784	121.843	33.841
Situazione economica di competenza	+66	-170	-235
Situazione economica di cassa	-507	-209	+724
Scoperto con il tesoriere	0	1.593	0

Al termine del 1989 l'ammontare dei debiti fuori bilancio, già in flessione per oltre 800 milioni rispetto all'anno precedente, si manifesta ancora elevato e con due dati significativi: 784 milioni di passivo nei confronti dell'ENEL e 500 milioni di arretrati per maggiori oneri di esproprio. I nuovi riconoscimenti intervenuti a fine 1993 non pregiudicano la progressiva riduzione della massa debitoria, che viene assicurata per il regolare rispetto, da parte dell'ente, dei piani di risanamento deliberati.

A chiusura del 1994 le situazioni espropriative non regolarizzate e prive di riconoscimento formale sono quantificate in 210 milioni.

Il risultato di amministrazione è in pareggio nei primi due anni e negativo nel 1994; il disavanzo pro-capite è presente in tutto il periodo in esame e decresce in correlazione al riassorbimento dei debiti.

Nell'ultimo biennio la situazione economica di competenza risulta negativa, mentre quella di cassa migliora sensibilmente.

Lo scoperto di cassa con il tesoriere è presente solo nel 1991 e rappresenta il 16% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente passa dal 65% del 1989 al 53% del 1994 e si scosta di 4 punti percentuali dal valore medio rilevato a livello provinciale per uguale classe demografica (49%). La riduzione più evidente si è verificata nella spesa per il personale (dal 46% al 37%) in relazione alla riduzione di cinque unità di personale, mentre quella per l'indebitamento patrimoniale è calata di quattro punti percentuali (dal 19% al 15%).

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti rimane stabile in tutto il triennio e si attesta attorno al 18%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) sono in forte aumento, soprattutto nel tit. I, e rappresentano rispettivamente il 67% e il 56% degli accertamenti di competenza.

Nel primo biennio il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti è costante (27% circa), ma sale al 47% nel 1994, anno in cui il valore percentuale medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica è pari al 41%.

La spesa per il personale a fine triennio diminuisce e costituisce il 40% della spesa corrente, mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 38%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 96 abitanti, si mostra in linea col parametro previsto dalla normativa vigente di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti ma non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 3) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

BALVANO (PZ) **Abitanti 2.296**
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	0	897	50	23	53

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 1	+ 1	+ 79
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	896	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	390.244	---------
Situazione economica di competenza	0	0	+ 20
Situazione economica di cassa	- 170	+ 331	+ 30
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio raggiungono il massimo volume nel 1991 con un importo pari a 897 milioni il cui ripiano è stato realizzato nel 1992. Le voci più salienti riguardano: 710 milioni per sentenze e 110 milioni per consumo di acqua.

Il risultato di amministrazione disponibile è in pareggio nei primi due esercizi considerati e risulta positivo per 79 milioni nel 1994.

La situazione economica di competenza e di cassa chiudono con un saldo positivo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dall'81% del 1989 al 71% del 1994 rispetto al valore medio a livello provinciale del 55% e nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 67%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 57% e della spesa per indebitamento patrimoniale del 14% nel 1994.

La spesa per l'amministrazione generale assorbe il 30% delle entrate correnti a fine periodo mentre il valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 28%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 20% del 1989 al 40% del 1994 a fronte di un valore medio registrato a livello provinciale nella stessa fascia demografica del 29%.

La spesa per il personale in rapporto alla spesa corrente dal 67% del 1989 diminuisce di 5 punti in percentuale (62%) a fine periodo. Il valore medio di riferimento a livello provinciale è pari al 44% e nella stessa classe demografica dell'ente è del 54%.

I residui attivi delle entrate proprie (tit.I e tit.III) aumentano nel periodo considerato; quelli relativi alle entrate tributarie rappresentano a fine periodo il 51% degli accertamenti in conto competenza e quelli riguardanti le entrate extratributarie il 78%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 66 abitanti rispetto al parametro previsto per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente di 1/100 mostrando un rilevante esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente si trova in condizioni strutturalmente deficitarie, ai sensi dell'articolo. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504, in quanto presenta la spesa per il personale a qualunque titolo in servizio, superiore nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

BANZI (PZ) **Abitanti 1.903**
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
322	268	55	27	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 296	+ 8	+ 1
Disavanzo di amministrazione effettivo	26	47	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	13.663	24.698	---
Situazione economica di competenza	+ 214	- 81	+ 1.024
Situazione economica di cassa	+ 133	- 238	+ 259
Scoperto con il tesoriere	0	0	440

I debiti fuori bilancio raggiungono il massimo livello nel 1989 con 322 milioni. Le tipologie prevalenti si riferiscono a contributi previdenziali per 60 milioni, ad un debito ENEL per 13 milioni e ad incarichi professionali per 10 milioni .

Il risultato di amministrazione positivo nel 1989 a fine periodo è in sostanziale pareggio. La situazione economica di competenza e di cassa sono entrambe positive a fine periodo, mentre per qua concerne la liquidità uno scoperto di cassa nei confronti del Tesoriere il cui ammontare rappresenta il 12% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente diminuisce dall'80% del 1989 al 41% del 1994 rispetto al valore medio a livello provinciale del 55% nel 1994. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 25% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è del 16%. Le spese per l'amministrazione generale incidono sulle entrate correnti per il 32% nel 1989 e per il 26% nel 1994 a fronte di un valore medio a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 30%. I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) presentano un incremento in particolare per le entrate extratributarie (da 21 milioni a 961 milioni) e costituiscono rispettivamente il 39% ed il 76% degli accertamenti in conto competenza del 1994. La spesa per il personale nel 1989 assorbe il 54% della spesa corrente e nel 1994 scende al 39%. Il rapporto dipendenti-popolazione è di un dipendente ogni 79 abitanti, rispetto al parametro previsto di1/100 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente evidenziando un esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 pur presentando: 1) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi inferiore al 40% delle entrate correnti.

BARILE (PZ)

Abitanti 3.262
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
899	2.004	1.890	1.319	720	1.286

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 75	+ 36	- 375
Disavanzo di amministrazione effettivo	824	1.944	1.661
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	252.605	595.953	509.197
Situazione economica di competenza	- 36	- 69	+ 42
Situazione economica di cassa	- 292	- 232	+ 465
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente presenta debiti fuori bilancio a partire dal 1988 per 916 milioni ed il riconoscimento più consistente si verifica nell'esercizio finanziario 1990 per un ammontare di 1.980 milioni. Le tipologie prevalenti si riferiscono a sentenze per 712 milioni, al consumo di energia elettrica per 455 milioni, ad incarichi professionali per 133 milioni, a decreti ingiuntivi per 413 milioni. Nel 1990 e nel 1994 l'ente non rispetta il programma di ripiano previsto.

I risultati di amministrazione disponibili positivi nel 1989 e nel 1991 non forniscono idonea copertura ai debiti fuori bilancio e nel 1994 il saldo risulta negativo per 375 milioni ed incide per il 12% sulle entrate correnti.

Le situazioni economiche di competenza e cassa, negative nel 1989 e nel 1991 diventano positive nel 1994.

La rigidità della spesa nell'esercizio 1994 è del 76% mentre il valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 49% e quella per indebitamento patrimoniale è del 27%.

Le spese per l'amministrazione. generale assorbono il 22% delle entrate correnti nell'esercizio finanziario 1991 ed il 24% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 22%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1991 è pari al 22% e raggiunge il 33% nel 1994 e nello stesso anno il dato medio a livello provinciale è pari al 35%.

I residui attivi dei titoli I e III costituiscono rispettivamente l'87% ed il 104% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente nel 1994 è del 59% ,otto punti in più rispetto al valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (51%)

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 76 abitanti mostrando un esubero di personale se confrontato con il parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 in quanto presenta:

1. pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale;
2. debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati;
3. un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti;
4. spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiore nel complesso al 50% del totale delle spese correnti;
5. finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

BELLA (PZ)

Abitanti 5.789
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.615	1.437	1.110	634	307	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 153	+ 225	+ 271
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.462	885	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	455.125	152.770	---------
Situazione economica di competenza	- 63	- 69	+ 40
Situazione economica di cassa	- 557	- 255	+ 327
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Il riconoscimento più elevato di debiti fuori bilancio è di 1.615 milioni a fine esercizio 1989. Le voci più salienti riguardano il debito di 143 milioni per consumo di energia elettrica, di 69 milioni per incarichi professionali, di 23 milioni per pignoramenti e di 38 milioni per contributi previdenziali.

I risultati di amministrazione, pur essendo nel triennio positivi, per la loro esiguità non sono sufficienti a coprire la massa passiva. La situazione economica di competenza e quella di cassa negative nel biennio 1989 e 1991 diventano positive nell'esercizio 1994.

La rigidità della spesa corrente è pari al 54% nel 1994 rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 43% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è dell'11%. Le spese per l'amministrazione generale assorbono il 21% delle entrate correnti nel 1994, rispetto a quella media rilevata a livello provinciale del 22%. L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta nell'arco di tempo in esame dal 26% del 1° esercizio finanziario al 32% dell'ultimo, mentre a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 35%. I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) rappresentano nel 1994 rispettivamente l'80% ed il 55% degli accertamenti in conto competenza. La spesa per il personale in rapporto alla spesa corrente diminuisce e nel 1994 si attesta al 46%, valore superiore di due punti rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale (44%):

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 129 abitanti rispetto al parametro di 1/100 previsto per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente. Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non si trova in condizioni strutturalmente deficitarie, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, pur presentando debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati.

CALVERA (PZ) **Abitanti 662**
Classe demografica I

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
13	13	13	13	20	20

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 20	+ 31	+ 44
Disavanzo di amministrazione effettivo	---	---	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---	---	---
Situazione economica di competenza	- 9	+ 5	+ 18
Situazione economica di cassa	- 4	+ 89	+ 107
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente è stato preso in esame poiché alla fine del 1994 presenta debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio per un importo di 337 milioni registrando un onere per abitante pari a 509.000 lire.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio nel periodo preso in esame è esiguo e trova copertura nei risultati di amministrazione disponibili positivi.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa, negative nel 1989, risultano positive nel 1991 e nel 1994.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari all'80% rispetto ad un valore percentuale medio per i comuni della provincia del 55% e nella stessa classe demografica dell'ente del 75%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 66% e quella per indebitamento patrimoniale è del 14%.

La quota di entrate correnti destinate alla spesa per l'amministrazione generale dal 31% del 1989 sale al 33% nel 1994 rispetto ad una percentuale media registrata a livello provinciale nella stessa fascia demografica dell'ente pari al 38%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 13% del 1989 al 18% del 1994 che rappresenta il valore medio a livello provinciale della classe demografica di appartenenza dell'ente inferiore di ben 17 punti rispetto al 35% dato medio registrato nei comuni della provincia.

Il volume dei residui attivi delle entrate tributarie aumenta nel periodo in esame e nel 1994è pari al 123% degli accertamenti in conto competenza mentre i residui attivi delle entrate extra tributarie costituiscono il 74% degli accertamenti.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è pari al 73% nel 1994 mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 64%.

Il rapporto dipendenti-popolazione è di un dipendente ogni 51 abitanti e se confrontato con il parametro previsto di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente, mette in evidenza un rilevante esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta:

1. debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati;
2. un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti;
3. spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti.

CARBONE (PZ)

Abitanti 1.171
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
29	152	145	13	53	49

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 14	+ 1	+ 72
Disavanzo di amministrazione effettivo	15	144	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	12.809	122.972	---------
Situazione economica di competenza	+ 129	+ 82	+ 105
Situazione economica di cassa	+ 62	- 155	+ 11
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio accertati dall'ente nell'arco di tempo 1989 - 1994 raggiungono il massimo livello alla fine del 1990 con 152 milioni, di cui circa la metà dovuti ad incarichi professionali.

I risultati di amministrazione disponibili, pur se positivi, non riescono a coprire la massa debitoria nel 1989 e nel 1991, portando l'ente a subire in quest'ultimo esercizio un disavanzo effettivo di 123.000 lire pro-capite.

La situazione economica di competenza è sempre positiva nel periodo considerato mentre quella di cassa risulta negativa solo nel 1991.

La rigidità della spesa corrente è pari al 78% nel 1994 mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è pari al 66%; la spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 52% e quella per indebitamento patrimoniale per il 26%.

Le spese per l'amministrazione generale assorbono nel 1994 il 35% delle entrate correnti. a fronte di un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 30%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) presentano un volume ridotto.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è del 24% nel 1994 mentre il dato medio a livello provinciale è pari al 35% e nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 27%.

La spesa per il personale costituisce il 65% della spesa corrente rispetto ad un valore medio a livello provinciale nella stessa classe demografica del 57%.

Il rapporto dipendenti - popolazione a fine periodo è pari ad un dipendente ogni 69 abitanti, evidenziando un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta:

1. un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi dei servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti;
2. spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

CASTELLUCCIO INFERIORE (PZ)

Abitanti 2.617
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
540	405	405	1.343	1.256	829

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 24	+ 1	+ 8
Disavanzo di amministrazione effettivo	516	404	821
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	197.172	154.375	313.718
Situazione economica di competenza	+ 13	- 84	+ 12
Situazione economica di cassa	- 195	+ 86	- 85
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Debiti fuori bilancio per 675 milioni sono riconosciuti al 31 dicembre 1988 e ripianati nei due anni successivi per soli 270 milioni. Ai restanti 405 milioni si aggiungono nel 1993 ulteriori debiti riconosciuti per 938 milioni riguardanti forniture di energia elettrica.

I risultati d'amministrazione disponibili, positivi nel periodo considerato, non riescono ad assorbire la massa debitoria fuori bilancio per cui l'ente presenta disavanzi effettivi elevati in tutto il periodo.

La situazione economica di competenza si presenta negativa nel 1991 mentre quella di cassa è negativa nel primo e nel terzo esercizio finanziario.

La rigidità della spesa corrente dal 75% del 1989 scende al 63% nel 1994, rispetto al valore percentuale medio registrato a livello provinciale pari al 55% e nella stessa classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 67%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti nel 1989 è del 49% e diminuisce di 13 punti in percentuale (36%) nel 1994 e nello stesso anno la spesa per indebitamento patrimoniale incide per il 27%.

Le spese per l'amministrazione generale nell'esercizio 1989 assorbono il 37 % delle entrate correnti e diminuiscono di 10 punti (27%) nel 1994 rispetto ad un valore medio provinciale nella stessa classe demografica pari al 28%.

I residui attivi per entrate del titolo I e del titolo III rappresentano nel 1994 rispettivamente il 60% e il 91% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1989 è pari al 20% ed aumenta di 14 punti in percentuale nel 1994, raggiungendo il 34% rispetto ad un valore percentuale medio registrato a livello provinciale del 35%.

La spesa per il personale nel 1989 incide per il 55% sulla spesa corrente e scende al 43% nel 1994 mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa fascia demografica dell'ente è pari al 54%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 109 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

CASTELLUCCIO SUPERIORE (PZ)

Abitanti 1.142
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
209	157	105	53	5	28

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 3	+ 5	+ 1
Disavanzo di amministrazione effettivo	206	100	27
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	180.385	87.566	23.643
Situazione economica di competenza	- 8	- 4	- 49
Situazione economica di cassa	+ 40	- 4	- 25
Scoperto con il tesoriere	0	0	130

La ricognizione dei debiti fuori bilancio viene effettuata nel 1989 per un importo pari a 209 milioni che l'ente ripiana in cinque esercizi finanziari. I debiti più rilevanti si riferiscono al consumo di energia elettrica per 117 milioni, a contributi previdenziali per 7 milioni e ad incarichi professionali per 6 milioni. Nel 1993 e nel 1994 sono riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per 33 milioni di cui 20 milioni per fornitura energia elettrica e 13 milioni per contributi previdenziali. Alla fine del 1994 esistono debiti non riconosciuti per 269 milioni nei confronti dell'ENEL che risultano riconosciuti e ripianati nel 1996.

I risultati d'amministrazione nel periodo considerato sono in sostanziale pareggio.

La situazione economica di competenza è negativa nell'arco di tempo in esame mentre quella di cassa, positiva nel 1989 risulta negativa a chiusura del periodo considerato.

Lo scoperto di cassa è presente nel triennio 1992 - 1994 e in quest'ultimo esercizio raggiunge l'11% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente nel 1989 è pari all'80% e scende al 74% nel 1994 mentre il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è pari al 66%. La spesa per il personale nel 1994 incide sulle entrate correnti per il 57% e quella per l'indebitamento patrimoniale per il 17%.

Le spese per l'amministrazione generale nel 1989 assorbono il 35% delle entrate correnti e scendono di 2 punti in percentuale nel 1994 (33%), valore superiore a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica (30%).

I residui attivi per le entrate dei titoli I e III rappresentano rispettivamente il 50% e il 103% degli accertamenti in conto competenza

Le entrate proprie incidono sulle entrate correnti per il 16% nel primo esercizio e raggiungono il 30% nel 1994 a fronte di un valore medio a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 30%.

La spesa per il personale incide sulla spesa corrente nel 1994 per il 63%, laddove la percentuale media rilevata a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 57%.

Il rapporto dipendenti - popolazione è di un dipendente ogni 67 abitanti denuncia un esubero di personale rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n,504, in quanto presenta:

1. debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati, ovvero rateizzati e non pagati;
2. un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti;
3. spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

CASTELSARACENO (PZ)

Abitanti 2.020
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
392	531	368	120	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 64	- 7	+ 231
Disavanzo di amministrazione effettivo	328	361	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	162.376	185.644	---------
Situazione economica di competenza	- 10	- 22	- 23
Situazione economica di cassa	- 13	+ 2	+ 186
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'andamento dei debiti fuori bilancio evidenzia l'ammontare più elevato nell'esercizio finanziario 1990 e l'ente inizia a rispettare i piani di risanamento deliberati soltanto nel 1991. Le voci più salienti si riferiscono a maggiori oneri per di espropri per 132 milioni, al consumo di energia elettrica per 142 milioni, a fornitura di acqua per 43 milioni e ad incarichi professionali per 45 milioni.

Nel periodo considerato si registrano debiti esistenti ma non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio che alla fine del 1994 sono pari a 208 milioni.

Il risultato di amministrazione è sempre positivo tranne che nel 1991.

La situazione economica. di competenza è sempre negativa negli anni presi in esame mentre quella di cassa è positiva nel 1994.

La rigidità della spesa corrente scende dal 79% nel 1989 al 68% nel 1994, sostanzialmente con il dato medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica (67%), ma di 13 punti percentuali superiore rispetto al valore medio a livello provinciale (55%). L'incidenza sulle entrate correnti della spesa per il personale è del 41% e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è pari al 27%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è pari al 24% nell'esercizio finanziario 1991 e sale di 3 punti in percentuale nell'ultimo esercizio finanziario (27%) valore sostanzialmente coincidente con quello medio a livello provinciale nella stessa classe demografica (28%).

I residui attivi per entrate tributarie ed extratributarie presentano un consistente aumento nell'arco di tempo considerato e rappresentano rispettivamente il 112% e il 203% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 è pari al 22% rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale per la terza classe demografica pari al 29%.

La spesa per il personale rappresenta il 47% della spesa corrente nel 1994, evidenziando un valore inferiore rispetto a quello medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica (54%), ma superiore alla media provinciale che è del 44%.

Il rapporto dipendenti-popolazione è di un dipendente ogni 96 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/100 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario, pur presentando:

1. un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti;
2. finanziamento degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

FRANCAVILLA IN SINNI (PZ) **Abitanti 4.044**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	381	304	518	0	1.181

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+ 156	+ 56	+ 54
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	248	1.127
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	61.325	278.684
Situazione economica di competenza	- 290	- 53	+ 197
Situazione economica di cassa	- 740	- 226	+ 655
Scoperto con il tesoriere	747	818	0

La situazione debitoria fuori bilancio emerge nel 1990 e nel 1994. Le voci più rilevanti sono costituite dal debito verso l'ENEL per 107 milioni, dal mancato versamento di contributi previdenziali per 529 milioni, dal consumo d'acqua per 665 milioni e da incarichi professionali per 70 milioni.

Dal 1987 al 1994 sono presenti debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio che a fine 1994 ammontano a 827 milioni.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nel periodo considerato ma non sufficienti ad assorbire i debiti nel 1994, per cui l'ente chiude con un rilevante disavanzo effettivo.

La situazione economica di competenza negativa nel 1989 incide per l'11% sulle entrate correnti e diventa positiva nel 1994. Lo stesso andamento presenta la situazione economica di cassa

Lo scoperto con il tesoriere è presente nel periodo 1989 - 1993 e nel 1991 rappresenta il 27% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa è pari al 71% nel 1994 mentre la percentuale media rilevata a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente è del 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 47% e quella per l'indebitamento patrimoniale è pari al 24%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti, il cui valore medio a livello provinciale per la classe demografica d'appartenenza è pari al 24%, è contenuta al 22%.

I residui attivi per le entrate tributarie ed extratributarie costituiscono rispettivamente il 159% ed il 131% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta nell'arco di tempo in esame dal 16% al 24% rispetto ad un valore medio a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 31%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente aumenta di nove punti percentuali ed alla fine del 1994 è pari al 58% contro un valore medio a livello provinciale per la stessa classe demografica del 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 109 abitanti, rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 in quanto presenta spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% del totale delle spese correnti.

LATRONICO (PZ)

Abitanti 5.507
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
524	608	275	148	0	39

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	- 190	+ 1	+ 252
Disavanzo di amministrazione effettivo	714	274	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	129.653	49.755	---------
Situazione economica di competenza	- 314	+ 25	+ 125
Situazione economica di cassa	- 158	- 96	+ 871
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Il riconoscimento più rilevante di debiti fuori bilancio si registra nel 1988. Le voci più significative riguardano 211 milioni per maggiori oneri di esproprio, ai quali nel 1991 vengono aggiunti altri 23 milioni e 116 milioni per consumo di energia elettrica.

Sono presenti debiti fuori bilancio non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio che alla fine del 1994 ammontano a 251 milioni.

Il risultato di amministrazione negativo per l'esercizio 1989 presenta un risultato positivo nel 1994.

La situazione economica di competenza è negativa nel 1989 ed ha una incidenza sulle entrate correnti pari al 7%. Si ripresenta negativa nel 1993 per 386 milioni e recupera nel 1994 con un saldo positivo di 125 milioni.

Per quanto riguarda la situazione economica di cassa nel periodo considerato risulta positiva solo negli esercizi 1992 e 1994 ed il saldo negativo più rilevante nel 1993 con 641 milioni.

La rigidità della spesa corrente scende dal 78% del 1989 al 66% del 1994 a fronte di un dato medio a livello provinciale per la stessa classe demografica pari al 57%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è del 41% nel 1994 e quella per indebitamento patrimoniale è del 25%.

Le spese per l'amministrazione generale presentano una incidenza sulle entrate correnti del 28% nel 1994, valore di sette punti percentuali superiore alla media registrata a livello provinciale per la quinta classe demografica (21%).

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) presentano un aumento nel periodo considerato, raggiungendo il 51% degli accertamenti in conto competenza per le entrate tributarie ed il 104% per le extratributarie.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti aumenta dal 20% del 1989 al 32% del 1994 rispetto al valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica del 35%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente dal 52% del 1991 scende di 3 punti in percentuale a fine 1994 (49%), rispetto alla media provinciale registrata per la stessa classe demografica del 46%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è pari ad un dipendente ogni 90 abitanti rispetto al parametro previsto di 1/105 per la fascia demografica d'appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno nel 1995 l'ente non è stato classificato strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, lettera b) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

LAURIA (PZ)

Abitanti 13.752
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.656	1.543	1.080	581	106	49

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+71	+1	+210
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.585	1.079	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	115.256	78.461	---------
Situazione economica di competenza	-225	-113	+197
Situazione economica di cassa	-665	-194	+1.606
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

La situazione dei debiti fuori bilancio è emersa alla fine del 1988 con un ammontare complessivo di 2.020 milioni, di cui 270 milioni nei confronti della CPDEL per mancato versamento di contributi previdenziali. L'ente ha rispettato i piani previsti per il risanamento di tali passività e nel periodo successivo ha effettuato un solo riconoscimento per 260 milioni di debiti; conseguentemente al 31 dicembre 1994 la massa debitoria risulta quasi completamente estinta.

Un andamento inverso a quello sopra esposto viene seguito dai debiti rimasti privi di riconoscimento formale nell'intero periodo considerato. Questi, rappresentati da appena 57 milioni di maggiori oneri di esproprio, si elevano - a fine 1994 - ad un totale di 480 milioni per la presenza di 423 milioni di passività conseguenti a procedimenti giudiziari in corso di definizione.

Il risultato di amministrazione risulta positivo per l'intero periodo.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa negative fino al 1991, nel 1994 si presentano positive.

La rigidità della spesa corrente subisce un decremento di sei punti percentuali (passa dal 62% del 1989 al 56% del 1994) e denuncia un valore molto alto rispetto a quello rilevato nella classe di appartenenza dell'ente (49%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti diminuisce dal 46% al 41% di fine periodo, mentre quella dell'indebitamento patrimoniale è stabile al 15%.

La quota di entrate correnti destinate alla spesa per l'amministrazione generale è pari al 25%, valore elevato rispetto a quello percentuale medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente(20%).

I residui attivi per entrate tributarie ed extratributarie sono consistenti ed in aumento; nel 1994 quelli del tit.I rappresentano l'89% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli del tit.III sono superiori agli stessi accertamenti.

Il volume delle entrate proprie costituisce il 32% delle entrate correnti nel 1994, mostrandosi inferiore al valore medio percentuale rilevato a livello provinciale nella medesima classe demografica dell'ente(41%).

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente registra un calo dal 53% nel 1991 al 43% nel 1994, (rispetto al 1991 il personale in servizio è diminuito di ben 11 unità), ma il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è del 38%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 120 abitanti e quindi inferiore al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 504 ma presenta un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti

MARATEA (PZ) **Abitanti 5.261**
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	1.038	226	113	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	226	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	42.958	---------
Situazione economica di competenza	- 24	+ 14	- 131
Situazione economica di cassa	+ 174	+ 176	- 224
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio emergono nel 1988 per un importo di 1.774 milioni, di cui 260 milioni per incarichi professionali per la cui copertura sarà utilizzato il ricavato della vendita di beni patrimoniali. Nell'esercizio finanziario 1991 viene effettuato un ulteriore riconoscimento per l'ammontare di 1.038 milioni di cui 342 milioni per fornitura di energia elettrica, al cui ripiano si provvede con alienazione di beni patrimoniali.

L'ente viene sottoposto ad esame in quanto nel 1990 presenta un disavanzo effettivo per abitante pari a 197.000 lire.

Il risultato di amministrazione nel periodo in esame è sempre in pareggio e nel 1995 chiude con un disavanzo di amministrazione pari a 62 milioni.

La situazione economica di competenza è negativa nei sei anni presi in esame tranne nel 1991 e nel 1993; quella di cassa risulta anch'essa negativa ad eccezione del 1991.

La rigidità della spesa corrente dal 78% del 1991 scende al 64% del 1994, rispetto al valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica che è pari al 57%.

L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 42% nel 1994 e quella della spesa per indebitamento patrimoniale è del 22%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è pari al 26% nel 1994 contro un valore medio provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 21%.

Il volume dei residui attivi delle entrate extratributarie nel 1994 costituisce il 493% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti dal 40% del 1991 sale al 50% del 1994 a fronte di un valore medio a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 35%.

La spesa per il personale incide sulla spesa corrente per il 47% sostanzialmente coincidente con quello rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica (46%).

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 101 abitanti, rispetto al parametro previsto di 1/105 per la classe demografica di appartenenza.

L'ente nel 1995 dai dati forniti dal Ministero dell'interno non è stato classificato come strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, pur in presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero di debiti rateizzati e non pagati.

MONTEMILONE (PZ) **Abitanti 2.122**
Classe demografica III

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.543	3.274	3.003	1.502	4	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	+1	+1
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.543	3.003	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	727.144	1.415.174	---------
Situazione economica di competenza	+1	+8	-5
Situazione economica di cassa	-85	-146	+367
Scoperto con il tesoriere	419	723	390

Con riferimento ai debiti fuori bilancio si osserva una pesante dilatazione della massa passiva al termine del 1990, anno in cui l'ente effettua il riconoscimento più significativo (1.977 milioni). Particolarmente consistenti risultano essere sia il debito contratto nei confronti della CPDEL per mancato versamento di contributi previdenziali (1.919 milioni), sia quello verso l'ENEL per erogazione di energia elettrica (245 milioni).

L'ente ha rispettato i piani previsti per il risanamento di tali passività e al 31 dicembre 1994 l'intero ammontare debitorio è regolarmente inserito in bilancio.

I risultati di amministrazione disponibili sono in sostanziale pareggio, ma il disavanzo effettivo è fortemente condizionato dai debiti fuori bilancio e si mostra elevato soprattutto nel 1991. In questo esercizio il disavanzo pro-capite raggiunge 1.415.000 lire.

La situazione economica di cassa negativa negli anni 1989 e 1991, diviene positiva nel 1994.

Lo scoperto di cassa con il tesoriere, presente per l'intero periodo, nel 1991 costituisce il 24% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente, elevata e costante sin dal 1989 (76%), è lontana dal valore medio rilevato a livello provinciale per classe demografica, pari al 67%. Nel periodo considerato l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti aumenta dal 44% al 47%, mentre quella dell'indebitamento patrimoniale diminuisce dal 32% al 29%.

La spesa per l'amministrazione generale nel 1994 assorbe il 26% delle entrate correnti a fronte di un valore medio a livello provinciale del 22%.

I residui attivi per entrate extratributarie presentano un andamento crescente e superano gli accertamenti in conto competenza di oltre dieci volte.

Nel 1994 le entrate proprie costituiscono il 31% delle entrate correnti mentre il valore medio rilevato a livello provinciale è del 35%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente registra un aumento: dal 50% del 1989 al 56% del 1994 (rispetto al 1989 il personale in servizio si è accresciuto di 3 unità); il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 54%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 62 abitanti .evidenzia un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1994 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 2) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali, e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

NEMOLI (PZ)

Abitanti 1.598
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
8	68	0	0	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+2	-195	+132
Disavanzo di amministrazione effettivo	6	195	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	3.755	122.028	---------
Situazione economica di competenza	-56	-85	+137
Situazione economica di cassa	-83	+96	+262
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio emergono al termine del 1988 per il modesto ammontare di 137 milioni. La voce più saliente è costituita dal debito contratto nei confronti dell'ENEL per erogazione di energia elettrica, pari a 46 milioni. La completa estinzione dei debiti a decorrere dal 1991 è dovuta al rispetto dei piani di risanamento programmati.

Il risultato di amministrazione disponibile è negativo nel 1991 e rappresenta l'11% delle entrate correnti.

La situazione economica di competenza è negativa nei primi due anni e diviene positiva nel 1994, mentre quella di cassa raggiunge risultati positivi sin dal 1991.

La rigidità della spesa corrente presenta - a fine periodo - un valore (80%) notevolmente superiore rispetto a quello medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente(66%). Sono in incremento dal 1989 al 1994 sia le quote di entrate correnti destinate alla spesa per il personale (dal 45% al 50%), sia quelle convogliate verso l'indebitamento patrimoniale (dal 26% al 30%).

La spesa per l'amministrazione generale nel 1994 assorbe il 27% delle entrate correnti, valore di due punti inferiore rispetto al dato medio registrato a livello regionale nella classe demografica di appartenenza dell'ente (29%).

L'ammontare dei residui attivi del tit.I rappresenta - nel 1994 - il 48% degli accertamenti in conto competenza, mentre i residui del tit.III, in sensibile aumento, risultano essere il 114% degli accertamenti.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è in forte flessione; nel 1994 risulta del 19%, valore inferiore a quello medio percentuale rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica, pari al 27%.

Il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente registra un incremento dal 48% del 1989 al 65% del 1994, nonostante il personale in servizio sia diminuito di 4 unità; la percentuale media registrata a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente è pari al 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 76 abitanti rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente ed evidenzia un esubero di personale.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1994 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 in quanto presenta: 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40 per cento delle entrate correnti; 2) spese per il personale a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50 per cento delle spese correnti.

PIETRAGALLA (PZ) **Abitanti 4.633**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
131	132	0	46	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+335	+363	+613
Disavanzo di amministrazione effettivo	---------	---------	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	---------	---------
Situazione economica di competenza	-155	+73	+329
Situazione economica di cassa	-89	+263	+393
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Ad una situazione debitoria fuori bilancio di scarso rilievo (i debiti riconosciuti presentano importi esigui ed il loro inserimento in bilancio è adempiuto nei termini di legge), si contrappone il cospicuo ammontare dei debiti per maggiori indennità di espropriazione rimasti senza formale riconoscimento da parte dell'ente a tutto il 1994. Questi, emersi al termine del 1987 per un totale di 1.193 milioni, raggiungono la massima esposizione nel 1990 stabilizzandosi, anche per il periodo successivo, su un complessivo di 2.618 milioni; che rappresenta un onere di 565.000 lire per abitante.

Per i tre anni considerati si registrano avanzi di amministrazione disponibili e le situazioni economiche di competenza e di cassa, negative nel 1989, diventano positive nel 1994.

La rigidità della spesa corrente si presenta in flessione e passa dal 65% del 1989 al 48% di fine periodo, valore nettamente inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica pari al 61%. È diminuita l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti (dal 44% al 28%), mentre l'incidenza della spesa per l'indebitamento patrimoniale resta costante al 20%.

La spesa per l'amministrazione generale rimane stabile nell'intero periodo e assorbe il 25% delle entrate correnti; il valore medio registrato a livello provinciale è pari al 22%.

Il volume dei residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) registra un discreto aumento e nel 1994 rappresenta, per entrambi i titoli, il 33% degli accertamenti in conto competenza.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti nel 1994 risulta in crescita di ben 13 punti percentuali rispetto al dato del 1989, ed è pari al 30% rispetto ad un valore medio provinciale del 35%.

A fine periodo la spesa per il personale incide sulla spesa corrente per un valore pari al 35%, diminuendo di 10 punti in percentuale rispetto al 1989. Il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 232 abitanti, si mostra nettamente inferiore rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) debiti fuori bilancio riconosciuti ma non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati; 2) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

RAPOLLA (PZ)

Abitanti 4.447
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
68	289	275	262	249	249

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	- 488	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	68	763	249
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	15.291	171.576	55.993
Situazione economica di competenza	-3	+19	+15
Situazione economica di cassa	-417	+243	+162
Scoperto con il tesoriere	0	1.500	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio raggiunge il massimo volume nel 1990, anno in cui l'ente effettua il riconoscimento più significativo per un totale di 235 milioni, di cui 198 milioni dovuti per incarichi professionali. La situazione debitoria rimane sostanzialmente stabile fino al 1994 in quanto l'ente non rispetta i ripiani programmati.

La gestione finanziaria registra risultati particolarmente critici nel 1991, anno in cui il disavanzo di amministrazione effettivo raggiunge il 17% delle entrate correnti e lo scoperto di cassa è di 1.500 milioni.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono negative nel 1989 ed a fine periodo registrano ambedue un saldo positivo.

La rigidità della spesa corrente si presenta in flessione e passa dal 68% del 1989 al 59% del 1994, valore inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica (61%). L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è diminuita di 6 punti percentuali (dal 39% al 33%) e l'incidenza della spesa per l'indebitamento patrimoniale è nel 1994 del 27%.

La quota di entrate correnti destinata alla spesa per l'amministrazione generale è in aumento dal 17% del 1989 al 23% del 1994 e risulta coincidente con il valore medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente.

Nel periodo considerato i residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) sono in espansione e nel 1994, in relazione agli accertamenti in conto competenza, sono pari al 57% -nel tit.I-e al 170% nel tit.III.

Nel 1994 il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti risulta in crescita di ben 14 punti percentuali rispetto al dato del 1989, ed è pari al 41%. Il valore medio registrato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente è del 31%.

La spesa per il personale assorbe circa il 45% della spesa corrente negli anni 1989 e 1991 e scende al 39% nel 1994 e rimane al di sotto del valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica di 12 punti percentuali.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 101 abitanti, non si discosta in modo evidente dal parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1994 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'articolo 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 ma presenta debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero debiti fuori bilancio rateizzati e non pagati.

RAPONE (PZ) **Abitanti 1.336**
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
10	0	13	0	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+6	+5	+9
Disavanzo di amministrazione effettivo	4	8	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	2.994	5.988	---
Situazione economica di competenza	+4	-30	+255
Situazione economica di cassa	+43	-40	+174
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Ad una situazione debitoria fuori bilancio di scarso rilievo (i debiti riconosciuti presentano importi esigui ed il loro inserimento in bilancio è adempiuto nei termini di legge), si contrappone il cospicuo ammontare dei debiti per maggiori indennità di espropriazione rimasti senza formale riconoscimento da parte dell'ente a tutto il 1994. Le predette passività si presentano elevate sin dal 1987 (1.183 milioni); di esse solo 10 milioni sono stati regolarmente ripianati entro il 1989. L'onere per abitante è pari a 878.000 lire.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono negative soltanto nel 1991.

La rigidità della spesa corrente si presenta in forte flessione e passa dal 75% del 1989 al 57% del 1994, valore inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente (66%). La diminuzione più evidente si registra per la parte di entrate correnti assorbita dalla spesa per il personale (dal 58% al 42%);l'incidenza della spesa per l'indebitamento patrimoniale cala di 2 punti percentuali (dal 17% al 15%).

Nel periodo considerato anche la quota di entrate correnti destinata alla spesa per l'amministrazione generale è in consistente riduzione (dal 40% al 24%); il dato medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 30%.

I residui attivi per le entrate del titolo I e del titolo III sono in espansione e nel 1994 rappresentano, rispettivamente, il 35% e il 41% degli accertamenti in conto competenza..

Nel 1994 il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti risulta in crescita di ben 10 punti percentuali rispetto al dato del 1989, ed è pari al 29%. Il valore medio registrato a livello provinciale è del 35% e per la classe demografica dell'ente è del 27%.

La spesa per il personale rappresenta il 63% della spesa corrente nel 1991, ma scende al 54% nel 1994 rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente del 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione nel 1994 è di un dipendente ogni 103 abitanti, rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti.

RIONERO IN VULTURE (PZ)

Abitanti 13.201
Classe demografica VI

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
5.585	4.649	2.897	2.132	1.777	1.082

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+6	+7	+222
Disavanzo di amministrazione effettivo	5.579	2.890	860
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	422.619	218.923	65.147
Situazione economica di competenza	-251	+351	+18
Situazione economica di cassa	-1.034	-68	-220
Scoperto con il tesoriere	190	120	53

Al 31 dicembre 1989 l'ammontare dei debiti fuori bilancio è di 5.585 milioni ed è costituito in prevalenza dal debito per maggiori oneri di esproprio (2.070 milioni).A questo si aggiungono ulteriori 447 milioni per ritardato pagamento nei confronti dell'ENEL, 202 milioni di morosità contributive e 108 milioni dovuti per incarichi professionali. Nonostante le quote dei ripiani non sempre corrispondano ai programmi deliberati e il riassorbimento dei debiti sia talvolta dilazionato di uno o più anni rispetto al previsto, a fine 1994 la situazione debitoria è in netto miglioramento.

Al termine del periodo in esame si evidenzia l'esistenza di un debito di 400 milioni per maggiori indennità di espropriazione, per il quale l'ente non ha ancora provveduto al formale riconoscimento.

Il disavanzo effettivo, anche a fronte di un risultato di amministrazione positivo ed in aumento, si presenta in flessione nel 1994, ma si dimostra elevato nel suo valore pro-capite soprattutto nei primi due anni.

Lo scoperto di cassa con il tesoriere, pur in graduale riduzione, è presente per l'intero periodo.

La situazione economica di competenza è negativa nel 1989 e diviene positiva a fine periodo, mentre quella di cassa risulta sempre negativa.

La rigidità della spesa corrente, che nel 1989 era pari al 65%, scende al 48% nel 1994, in linea col valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica. È diminuita sia l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti (dal 55% al 40%), sia quella dell'indebitamento patrimoniale (dal 10% all'8%).

La spesa per l'amministrazione generale assorbe il 16% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 20%.

Il livello dei residui attivi per entrate tributarie (tit.I) è a fine 1994 al 55% degli accertamenti in conto competenza, contro il 35% del 1989.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti è pari al 45%, valore superiore per 4 punti percentuali a quello medio registrato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente (41%).

La spesa per il personale costituisce, nel periodo considerato, rispettivamente il 56%, il 49% ed il 41% della spesa corrente, ma evidenzia un valore ancora lontano dal dato medio riscontrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 38%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 72 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/95 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n:504 pur presentando finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

ROTONDA (PZ) **Abitanti 4.011**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	0	0	0	618	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+203	+101	+1
Disavanzo di amministrazione effettivo	---	---	---
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---	---	---
Situazione economica di competenza	+71	+77	+6
Situazione economica di cassa	-30	-329	+210
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

La situazione debitoria fuori bilancio, formalmente inesistente fino al 31 dicembre 1993, era emersa nel 1987 con 458 milioni di debiti non riconosciuti per maggiori oneri di esproprio. Le predette passività, appesantite per ulteriori 250 milioni, raggiungevano la massima espansione a fine 1992 per un totale debitorio da riconoscere - caratterizzato esclusivamente dalla tipologia espropriativa - di 708 milioni. Di questi, l'ente provvedeva al formale riconoscimento nel 1993 per soli 618 milioni, registrando un disavanzo effettivo pro-capite di 154.000 lire e dichiarando inesistenti, perché non dovuti, i rimanenti 90 milioni. Al termine del periodo considerato, l'ente non ha ancora adempiuto né all'inserimento in delibera, né alla copertura finanziaria di altri 376 milioni di spese per forniture varie.

Il risultato di amministrazione è positivo nel primo biennio ed in sostanziale pareggio nel 1994.

La situazione economica di competenza risulta positiva, mentre quella di cassa chiude con un saldo negativo nei primi due anni considerati.

La rigidità della spesa corrente, pari al 73% nel 1994, è dovuta principalmente all'incremento dell'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti, che dal 39% del 1989 sale al 46% del 1994, sebbene si registri un aumento anche per l'indebitamento patrimoniale (dal 21% al 27%).Il valore medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente per quanto concerne la rigidità della spesa corrente è del 61%.

La spesa per l'amministrazione generale è cresciuta dal 16% di inizio periodo al 30% del 1994, superando il dato medio a livello provinciale nella classe demografica dell'ente di ben 6 punti percentuali (24%).

A fine periodo i residui attivi per entrate extratributarie si sono elevati oltre il doppio del dato iniziale e costituiscono il 229% degli accertamenti in conto competenza.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti nel 1994 è pari al 24%, valore inferiore, per 7 punti percentuali, a quello medio registrato a livello provinciale nella classe demografica dell'ente (31%).

La spesa per il personale si è stabilizzata al 53% della spesa corrente, registrando un valore superiore a quello medio riscontrato a livello provinciale nella medesima classe demografica pari al 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 111 abitanti, si mostra al di sotto del parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n:504 pur presentando un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

RUVO DEL MONTE (PZ) **Abitanti 1.453**
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
303	374	261	137	37	7

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+158	+210	+143
Disavanzo di amministrazione effettivo	145	51	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	99.794	35.100	---------
Situazione economica di competenza	---------	-96	-98
Situazione economica di cassa	---------	+60	+60
Scoperto con il tesoriere	---------	0	200

Ad una situazione debitoria fuori bilancio non preoccupante (i debiti riconosciuti presentano un andamento decrescente a partire dal 1990 ed il loro inserimento in bilancio è adempiuto nel rispetto dei ripiani programmati), si contrappone il cospicuo ammontare dei debiti per forniture varie rimasti senza formale riconoscimento da parte dell'ente a tutto il 1994. Questi, elevati sin dal 1989 (689 milioni), raggiungono la massima esposizione a fine 1992 per un totale di 751 milioni, comprensivi di 62 milioni per maggiori indennità di espropriazione, che determina un onere di 517.000 lire per abitante.

Il risultato di amministrazione si mostra positivo nell'intero periodo.

La situazione economica di competenza è negativa, mentre quella di cassa chiude con un saldo positivo. Nel 1994 si registra uno scoperto di cassa con il tesoriere che costituisce il 9% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente, pari al 63% nel 1994 rispetto ad un valore medio rilevato a livello regionale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 65%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è pari al 45% mentre quella per indebitamento patrimoniale è del 18%.

La spesa per l'amministrazione generale è diminuita dal 29% del 1989 al 23% del 1994 rispetto al dato medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente del 30%.

A fine triennio i residui attivi per entrate tributarie rappresentano il 122% degli accertamenti in conto competenza.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti è pari al 35% rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica del 27%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente si è stabilizzata al 47% rispetto ad un valore medio riscontrato a livello provinciale nella medesima classe demografica del 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 63 abitanti, evidenzia un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n:504, in quanto presenta: 1) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiore nel complesso al 50% del totale delle spese correnti; 3) finanziamenti degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

SAN FELE (PZ)

Abitanti 4.186
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.138	838	348	0	356	438

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+5	+777	+16
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.133	---------	422
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	270.664	---------	100.812
Situazione economica di competenza	+13	-140	+32
Situazione economica di cassa	-126	-18	+263
Scoperto con il tesoriere	277	0	0

Al termine del 1988 la situazione debitoria fuori bilancio è critica e presenta un complessivo di 1.921 milioni. Di questi, 1.565 milioni rappresentano debiti per forniture varie per i quali l'ente ha adottato, con delibera di riconoscimento, un ripiano quadriennale, che, rispettato, ne produce l'integrale estinzione a fine 1992. I rimanenti 356 milioni costituiscono un debito per maggiori indennità di espropriazione che l'ente ripiana con un mutuo di pari entità concesso dalla Cassa depositi e prestiti. Al 31 dicembre 1994 un nuovo riconoscimento evidenzia debiti per 438 milioni di cui 372 milioni sono spese per sentenze.

I risultati di amministrazione disponibili sono positivi nel periodo considerato, ma non sufficienti a coprire i debiti, per cui l'ente registra disavanzi di amministrazione effettivi ad inizio e fine periodo.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa presentano un andamento discontinuo, ma a fine triennio tornano entrambe positive.

L'esercizio finanziario 1989 chiude con uno scoperto di cassa con il tesoriere pari al 6% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente, che nel 1994 si attesta al 58%, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica del 61%. La quota di entrate correnti destinata alla spesa per il personale è diminuita di 3 punti percentuali passando dal 43% al 40%; quella assorbita dall'indebitamento patrimoniale rimane stabile al 18%.

L'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sulle entrate correnti è cresciuta dal 18% di inizio periodo al 20% del 1994, rimanendo inferiore al dato medio a livello provinciale registrato per uguale classe demografica pari al 24%.

A fine periodo i residui attivi per entrate tributarie costituiscono il 102% degli accertamenti in conto competenza, mentre quelli per entrate extratributarie ne rappresentano il 97%; entrambi hanno subito un sensibile aumento rispetto al dato del 1989.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti si mantiene fisso al 30% per l'intero periodo rispetto ad un valore medio a livello provinciale del 35%.

La spesa per il personale nel corso del periodo in esame è pari al 45% della spesa corrente; il valore medio riscontrato a livello provinciale nella medesima classe demografica è del 51% nel 1994.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 75 abitanti, evidenzia un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n:504 pur presentando: 1) anticipazioni di cassa non restituite o di importo uguale o superiore al 5% delle entrate correnti; 2) debiti fuori bilancio riconosciuti e non finanziati ovvero rateizzati e non pagati; 3) un volume complessivo delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti.

SAN MARTINO D'AGRI (PZ)

Abitanti 1.243
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
318	81	54	27	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-285	-189	+44
Disavanzo di amministrazione effettivo	603	243	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	485.117	195.495	--------
Situazione economica di competenza	0	+97	+61
Situazione economica di cassa	-72	+10	+173
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Alla fine del 1989 l'ente riconosce debiti fuori bilancio per 318 milioni. Nel 1990 l'importo dei debiti fuori bilancio è rettificato in complessivi 81 milioni. Nonostante l'ente rispetti i piani di risanamento programmati e al termine del 1993 i debiti riconosciuti risultino integralmente inseriti in bilancio, rimangono a fine periodo 209 milioni di debiti esistenti, ma ancora privi di formale riconoscimento, di cui 144 milioni rappresentati da maggiori oneri di esproprio.

I disavanzi di amministrazione sono presenti nei primi due anni e rappresentano rispettivamente il 31% ed il 16% delle entrate correnti; sommati ai debiti producono disavanzi effettivi pro-capite elevati.

La situazione economica di competenza si presenta in pareggio nel 1989, mentre quella di cassa è negativa; tornano entrambe positive nel 1994.

La rigidità della spesa corrente subisce un forte decremento e passa dall'87% del 1989 al 77% del 1994; il suo valore è nettamente superiore alla percentuale media rilevata a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente(66%). Nel 1994 rispetto alle entrate correnti la spesa per il personale rappresenta il 58% e la spesa per indebitamento patrimoniale il 19%.

La spesa per l'amministrazione generale nel 1994 assorbe il 30% delle entrate correnti e corrisponde al dato medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica (30%).

Il livello dei residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) mostra un andamento contrapposto: nel tit.I i residui aumentano e nel 1994 rappresentano il 97% degli accertamenti in conto competenza; nel tit.III si riducono sensibilmente tanto da costituire solo il 45% degli accertamenti.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è in flebile ascesa; nel 1994 risulta del 20%, inferiore al valore medio percentuale rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica pari al 27%.

Il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente si mantiene stabile al 68%, rispetto ad una percentuale media registrata a livello provinciale nella stessa classe demografica del 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 73 abitanti, evidenzia un esubero di personale con riferimento al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art.45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 in quanto presenta: 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40 per cento delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50 per cento delle spese correnti.

SAVOIA DI LUCANIA (PZ)

Abitanti 1.351
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
69	0	0	0	165	74

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-37	0	+84
Disavanzo di amministrazione effettivo	106	0	--------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	78.460	--------	--------
Situazione economica di competenza	-46	+53	+61
Situazione economica di cassa	-136	+5	-23
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

L'ente ha effettuato riconoscimenti di debiti fuori bilancio a chiusura degli esercizi finanziari 1989 e 1993 per rispettivi 69 milioni (nei confronti dell'ENEL per fornitura di energia elettrica) e 165 milioni, di cui 81 milioni rappresentano somme dovute al tesoriere a seguito di interventi dell'autorità giudiziaria. L'ente è stato assoggettato all'esame in quanto nel 1993 presenta un disavanzo effettivo pro-capite di 115.000 lire. A fine periodo l'ente registra debiti non riconosciuti per 24 milioni non ancora definiti in sede giurisdizionale.

Il risultato di amministrazione disponibile è negativo nel 1989, si presenta in pareggio nel 1991 e raggiunge un saldo positivo alla chiusura dell'esercizio finanziario 1994; la situazione economica di competenza riproduce sostanzialmente lo stesso andamento mentre quella di cassa a chiusura del periodo presenta un saldo negativo.

La rigidità della spesa corrente subisce un forte decremento e passa dal 79% del 1989 al 67% del 1994; rispetto ad una percentuale media rilevata a livello regionale per classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 65%. La quota di entrate correnti destinata alla spesa per il personale si è ridotta dal 65% al 54%, mentre quella occupata dall'indebitamento patrimoniale non ha subito cambiamenti di rilievo (13%).

La spesa per l'amministrazione generale assorbe il 19% delle entrate correnti, espone un dato inferiore di undici punti in percentuale rispetto a quello medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente(30%).

Il volume dei residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) mostra un andamento crescente nel periodo considerato; nel 1994 i residui rappresentano rispettivamente il 112% e il 117% degli accertamenti in conto competenza.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti è in ascesa: dal 22% nel 1989 al 26% nel 1994. Il valore medio percentuale rilevato a livello provinciale è pari al 35% e per la classe demografica di appartenenza dell'ente è pari al 27%.

Il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente diminuisce dal 66% del 1989 al 62% del 1994, rispetto al dato medio rilevato a livello provinciale nella classe demografica di appartenenza dell'ente pari al 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 79 abitanti, evidenzia un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, in quanto presenta: 1) pignoramenti per i quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale; 2) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40 per cento delle entrate correnti; 3) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50 per cento delle spese correnti.

SENISE (PZ)

Abitanti 7.316
Classe demografica V

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.558	1.867	950	633	316	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+1	+1	+242
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.557	949	---------
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	212.821	129.716	---------
Situazione economica di competenza	-17	+59	+334
Situazione economica di cassa	-255	-422	+512
Scoperto con il tesoriere	200	397	0

L'ammontare dei debiti fuori bilancio presenta un andamento crescente fino al 31 dicembre 1990 ed è costituito prevalentemente dalle maggiori indennità espropriative, il cui importo ascende a 600 milioni. A queste si aggiungono 380 milioni di competenze professionali, 58 milioni di debito per fornitura di energia elettrica e 22 milioni di oneri previdenziali. Al termine del periodo considerato le suddette passività risultano integralmente inserite in bilancio, mentre ulteriori 2.126 milioni di debito, rappresentati quasi esclusivamente da somme dovute per giudizi in corso di definizione (1.782 milioni), troveranno formale riconoscimento soltanto nel 1996.

Negli anni 1989 e 1991, nonostante l'ente chiuda gli esercizi finanziari in sostanziale pareggio, si determina un elevato disavanzo pro-capite, a causa del cospicuo volume debitorio fuori bilancio.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa negative nel 1989 a fine periodo risultano ambedue positive.

Lo scoperto di cassa con il tesoriere, presente solo nei primi due anni considerati, nel 1991 rappresenta il 7% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente passa dal 71% del 1989 al 62% del 1994 e si mostra uguale alla percentuale media rilevata a livello regionale per la classe demografica di appartenenza dell'ente (62%). La riduzione si è verificata sia per l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti: dal 50% al 45%, sia per quella della spesa per l'indebitamento patrimoniale: dal 21% al 17%.

L'incidenza delle spese per l'amministrazione generale sulle entrate correnti rimane stabile in tutto il periodo e si attesta attorno al 20% .

I residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) sono in considerevole aumento, soprattutto nel tit. III; nel 1994 rappresentano rispettivamente il 39% ed il 63% degli accertamenti in conto competenza.

Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti sale dal 18% del 1989 al 27% del 1994, anno in cui il valore percentuale medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica è pari al 35%.

La spesa per il personale non ha subito cambiamenti di rilievo e costituisce il 53% della spesa corrente, mentre il valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica è del 46%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 98 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1994 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 in quanto presenta : 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi, di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti.

SPINOSO (PZ)

Abitanti 1.852
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
168	178	97	14	0	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	0	-112	-304
Disavanzo di amministrazione effettivo	168	209	304
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	90.713	112.851	164.147
Situazione economica di competenza	0	+7	+29
Situazione economica di cassa	-23	-68	+105
Scoperto con il tesoriere	171	179	0

Sui debiti fuori bilancio riconosciuti a fine 1989 incidono 79 milioni di arretrato nei confronti dell'ENEL, per la cui copertura finanziaria l'ente predispone un ripiano triennale con decorrenza dal 1991. Un nuovo riconoscimento per 10 milioni di debiti produce - al termine del 1990 - la massima esposizione debitoria (178 milioni). Il riassorbimento dei debiti è programmato nei termini di legge ed è adempiuto regolarmente a tutto il 1993.

I risultati di amministrazione registrati a chiusura dell'ultimo biennio sono negativi e sufficienti a produrre, anche in assenza di debiti fuori bilancio, disavanzi pro-capite elevati, soprattutto in considerazione delle ridotte dimensioni dell'ente.

La situazione economica di competenza è costantemente positiva, a differenza di quella di cassa che lo diviene solo nel 1994.

Lo scoperto di cassa con il tesoriere, presente solo nei primi due anni, nel 1991 rappresenta il 10% delle entrate correnti.

La rigidità della spesa corrente passa dall'82% del 1989 al 76% del 1994, eccede sul valore medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente di ben 10 punti percentuali(66%). La riduzione si è verificata contestualmente sia nell'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti, dal 58% al 54%, sia in quella per l'indebitamento patrimoniale, dal 24% al 22%.

Il rapporto tra la spesa per l'amministrazione generale e le entrate correnti ha subito un incremento di quattro punti in percentuale e a fine triennio è pari al 32%. Il dato medio a livello provinciale per la classe demografica dell'ente registra il 30%.

I residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) evidenziano un andamento contrapposto: aumentano quelli del tit.I e rappresentano il 54% degli accertamenti in conto competenza nel 1994, diminuiscono considerevolmente quelli del tit.III pari al 23% degli accertamenti.

Le entrate proprie costituiscono a fine periodo il 26% delle entrate correnti, rispetto ad un valore medio rilevato a livello provinciale pari al 35% e nella stessa classe demografica dell'ente al 27% .

La spesa per il personale è pari al 63% della spesa corrente, ma il valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 88 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta : 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti; 3) un finanziamento degli investimenti con mezzi propri per importi inferiori al 10% del totale.

TERRANOVA DI POLLINO (PZ)

Abitanti 1.815
Classe demografica II

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	965	482	192	119	208

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-91	+151	+9
Disavanzo di amministrazione effettivo	91	331	199
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	50.138	182.369	109.642
Situazione economica di competenza	-85	+185	+48
Situazione economica di cassa	-90	+118	+202
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Al termine del 1990 i debiti fuori bilancio ammontano a 965 milioni. Tra le tipologie debitorie più significative si distinguono: somme dovute per prestazioni professionali (195 milioni); debiti da sentenze (181 milioni); mancati pagamenti all'ENEL per 18 milioni. Pur nel puntuale rispetto dei ripiani nel periodo 1989 - 1992, la definitiva riduzione del debito globale è impedita da una duplice causa: a fine 1994 debiti preesistenti per 100 milioni non sono stati ripianati e a questo si aggiunge un nuovo riconoscimento per 108 milioni, di cui 74 milioni rappresentati da maggiori oneri di esproprio.

Il risultato di amministrazione disponibile, negativo nel 1989, diviene positivo negli esercizi successivi ma non fornisce idonea copertura per la situazione debitoria fuori bilancio e nel 1990 si registra il disavanzo effettivo più elevato al quale corrisponde un pro-capite di 361.000 lire.

Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono negative all'inizio del periodo preso in esame e nel 1994 sono ambedue positive.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari all'81%, superando il valore medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica dell'ente di ben 16 punti percentuali pari al 66%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è uguale al 54%, quella per l'indebitamento patrimoniale risulta del 27%.

Il rapporto tra la spesa per l'amministrazione generale e le entrate correnti è in aumento passando dal 16% al 23% ed è inferiore al dato medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente del 30%.

I residui attivi per le entrate del titolo I e del titolo III evidenziano un incremento a fine periodo e rappresentano rispettivamente il 91% e il 98% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie rappresentano nel 1994 il 17% delle entrate correnti, di dieci punti percentuali al di sotto della media a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente pari al 27%.

La spesa per il personale è pari al 67% della spesa corrente, ma il valore medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica dell'ente è del 57%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 65 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/100 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

TOLVE (PZ) **Abitanti 3.766**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
236	320	214	124	4	0

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	-79	+19	-14
Disavanzo di amministrazione effettivo	315	195	14
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	83.643	51.779	3.717
Situazione economica di competenza	+23	+45	+59
Situazione economica di cassa	+68	+108	-93
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Al 31 dicembre 1989 l'ente presenta un volume debitorio complessivo fuori bilancio di 862 milioni. Il 73% di tale ammontare, pari a 626 milioni per maggiori indennità espropriative, rimane privo di un riconoscimento formale fino al 1994 e l'importo aumenta per ulteriori 267 milioni di spese per forniture varie. Per i rimanenti 236 milioni, tutti debitamente riconosciuti, si prospetta un iter diversificato: il 30% di questi trova puntuale copertura finanziaria entro il 1990, mentre il restante 70% viene inserito in un ripiano triennale. A fine 1994 i debiti fuori bilancio formalmente riconosciuti sono stati completamente ripianati.

Il risultato di amministrazione disponibile si presenta negativo negli esercizi 1989 e 1990, anno in cui il disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite raggiunge 105.000 lire. Anche l'esercizio 1994 chiude con un saldo negativo.

Nel periodo considerato la situazione economica di competenza è sempre positiva, mentre quella di cassa chiude nel 1994 con un risultato negativo.

La rigidità della spesa corrente è pari nel 1994 al 73% e supera il valore medio rilevato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente di ben 12 punti percentuali, 61%. L'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti è salita dal 36% del 1989 al 44% del 1994, quella per l'indebitamento patrimoniale è rimasta costante al 29%.

Il rapporto tra la spesa per l'amministrazione generale e le entrate correnti è pari al 29% rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica del 24%.

I residui attivi per le entrate del titolo I e del titolo III evidenziano un andamento discontinuo; a fine periodo rappresentano rispettivamente il 56% e il 71% degli accertamenti in conto competenza.

Le entrate proprie costituiscono nel 1994 il 26% delle entrate correnti e risultano di cinque punti percentuali al di sotto della media rilevata a livello provinciale nella classe demografica dell'ente che è pari al 31%.

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è in aumento, passando dal 48% del 1989 al 55% del 1994; il valore medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica dell'ente è del 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 114 abitanti, si mostra inferiore rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto presenta: 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) spese per il personale, a qualunque titolo in servizio, superiori nel complesso al 50% delle spese correnti.

VIETRI DI POTENZA (PZ) **Abitanti 3.255**
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
0	366	152	0	0	9

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+31	+10	+9
Disavanzo di amministrazione effettivo	31	142	0
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	---------	43.625	---------
Situazione economica di competenza	-38	+2	-1
Situazione economica di cassa	-307	+37	+128
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

Nel 1990 l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti è pari a 366 milioni che, a fronte di un avanzo di amministrazione di 5 milioni, produce un onere di 111.000 lire per abitante. Nel 1991 l'importo dei debiti fuori bilancio è rettificato in 152 milioni di cui 81 milioni sono costituiti da maggiori oneri di esproprio. L'integrale estinzione dei debiti si verifica a decorrere dal 1992.

Per i tre anni considerati si registrano avanzi di amministrazione disponibili.

La situazione economica di competenza, negativa nel 1989, risulta in sostanziale pareggio dal 1991; per quanto concerne la situazione economica di cassa si rileva un netto miglioramento nel periodo considerato che porta ad un risultato positivo nel 1994.

La rigidità della spesa corrente nel 1994 è pari al 70% e il suo valore è nettamente superiore alla percentuale media rilevata a livello provinciale nella stessa classe demografica dell'ente (61%).La spesa per il personale incide sulle entrate correnti per il 52%, quella per l'indebitamento patrimoniale per il 18%.

La spesa per l'amministrazione generale costituisce il 31% delle entrate correnti; il dato medio rilevato a livello provinciale per la classe demografica di appartenenza dell'ente è del 24%.

Il livello dei residui attivi per entrate proprie (tit. I e tit. III) mostra una rilevante crescita nei sei anni considerati; i residui del tit. I rappresentano il 78% degli accertamenti in conto competenza; quelli del tit. III risultano il 132%.

L'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti nel 1994 risulta del 24%, inferiore al valore medio percentuale rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica e pari al 31%.

Il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente sale dal 54% del 1989 al 57% del 1994; il suo valore è superiore a quello medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica dell'ente pari al 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 74 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla normativa vigente (1/105) per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, nel 1995 l'ente non è stato classificato come strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ma presenta: 1) un volume delle entrate proprie, fiscali, di redditi patrimoniali e di proventi di servizi di importo inferiore al 40% delle entrate correnti; 2) un finanziamento degli investimenti con mezzi propri per importo inferiore al 10% del totale.

VIGGIANELLO (PZ)

Abitanti 3.985
Classe demografica IV

DEBITI FUORI BILANCIO

(Importi in milioni di lire)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.791	2.291	1.791	0	0	2.215

	1989	1991	1994
Risultato di amministrazione disponibile	+21	+1	-1.211
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.770	1.790	3.246
Disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	444.166	449.184	859.724
Situazione economica di competenza	-2	+195	-98
Situazione economica di cassa	-510	+136	+450
Scoperto con il tesoriere	0	0	0

I debiti fuori bilancio raggiungono il massimo volume al termine del 1990 (2.291 milioni) e sono prevalentemente costituiti dai mancati pagamenti all'ENEL per 847 milioni, dalle morosità contributive per 423 milioni e dal debito per incarichi professionali, ammontante a 171 milioni. Il riassorbimento di tali debiti, nonostante l'ente non abbia rispettato i tempi previsti per il ripiano, è comunque assicurato a fine 1992. Tuttavia un nuovo riconoscimento, intervenuto a conclusione dell'esercizio 1994, denuncia un'inusitata situazione debitoria fuori bilancio pari a 2.215 milioni, di cui 953 milioni dovuti per fornitura di energia elettrica. Nel periodo considerato rimangono privi di riconoscimento formale 531 milioni di debiti comprensivi di 39 milioni di maggiori oneri di esproprio. Una gestione finanziaria critica (nel 1994 il risultato di amministrazione disponibile è negativo per 1.211 milioni), appesantita dai debiti fuori bilancio, determina un disavanzo effettivo pro-capite elevato e con andamento crescente. Nel 1994 la situazione economica di competenza è negativa, mentre quella di cassa chiude con un saldo positivo.

La rigidità della spesa corrente è in forte riduzione, passa dal 75% del 1989 al 46% di fine periodo, valore nettamente inferiore a quello medio rilevato a livello provinciale nella stessa classe demografica pari al 61%. La diminuzione più evidente si è verificata nell'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti: dal 54% al 29% mentre per la spesa per indebitamento patrimoniale si registra un calo dal 24% al 17%. La spesa per l'amministrazione generale nel 1994 rappresenta il 14% delle entrate correnti; il valore medio registrato a livello provinciale nella medesima classe demografica è pari al 24%.

Il volume dei residui attivi per entrate proprie (tit.I e tit.III) registra un discreto aumento e nel 1994 rappresenta, per entrambi i titoli, il 54% degli accertamenti in conto competenza. Il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti nel 1994 risulta in crescita di nove punti percentuali ed è pari al 34% rispetto ad un valore medio registrato a livello provinciale per la stessa classe demografica dell'ente del 31%. A fine periodo la spesa per il personale incide sulla spesa corrente per un valore pari al 44%, diminuendo di nove punti in percentuale rispetto al 1989. Il dato medio registrato a livello provinciale nella stessa classe demografica è del 51%.

Il rapporto dipendenti-popolazione, che nel 1994 è di un dipendente ogni 87 abitanti, mostra un esubero di personale rispetto al parametro previsto dalla vigente normativa di 1/105 per la fascia demografica di appartenenza dell'ente.

L'ente, in relazione all'aggravarsi della situazione finanziaria, nonché di quella debitoria fuori bilancio, ha ritenuto di non poter provvedere al riequilibrio della gestione ed ha quindi dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1996.

Per il finanziamento del fabbisogno pregresso è stata autorizzata in data 13 dicembre 1996 la concessione di un mutuo di 2.535 milioni da parte della Cassa depositi e prestiti.

La situazione debitoria dell'ente è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 31 maggio 1996 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1996 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.37 posti ed attuata la mobilità per n.7 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1996 è stato disposto:

- di applicare le tariffe massime per la riscossione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di applicare i canoni di legge per i beni immobili dell'ente dati in locazione o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di mantenere le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" ad un livello che ne assicuri la totale copertura;
- di definire in breve tempo tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 5 anni, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi per garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 12 gennaio 1998 ha rilevato che:

1. non esistono debiti fuori bilancio;
2. sono state deliberate nella misura massima tutte le tariffe, tasse e canoni comunali;
3. l'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili è stata approvata nella misura del 6 per mille;
4. i servizi a domanda individuale coprono oltre il 36% previsto;
5. sono ancora in fase di riscossione i ruoli per la tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani relativi agli anni 1996 e 1997, nonché quelli per il canone dell'acquedotto comunale, scarico e depurazione dell'anno 1996;
6. non sono stati emessi avvisi di accertamento per la rilevazione di eventuali evasioni in materia di ICIAP ed ICI anche se, al fine di recuperare al massimo le evasioni, sono in corso verifiche.

8.3.8 Gli enti in dissesto

Gli enti locali che risultano aver dichiarato il dissesto dal 1989, anno in cui l'istituto è stato introdotto nel sistema delle autonomie locali, al 1997, sono stati a livello nazionale n.402, di cui n.19 in Basilicata (n.6 in provincia di Matera e n.13 in provincia di Potenza). Su n.133 enti locali presenti nella regione, il 14% ha ritenuto, in presenza di gravi squilibri gestionali, di dover dichiarare lo stato di dissesto chiedendo l'intervento dello Stato per il ripiano delle situazioni debitorie. La diffusione di tali situazioni si riscontra in misura maggiore in provincia di Matera in cui il 19% degli enti ha avviato la procedura di dissesto.

Dei n.19 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1996, n.9 appartengono ai comuni con popolazione da 500 a 1.999 abitanti, n.5 da 2.000 a 4.999 abitanti e n.4 ai comuni con popolazione da 5.000 a 19.999 abitanti ed uno, il comune di Potenza, alla VIII classe demografica (da 60.000 a 99.999 abitanti).

Sono gli enti di minori dimensioni che con maggiore frequenza ricorrono all'istituto del dissesto per ristabilire un equilibrio difficilmente recuperabile una volta introdotti elementi di turbativa nella gestione finanziaria. È da rilevare che si registra il dissesto del comune di Potenza, capoluogo della regione, che insieme al comune di Napoli esaurisce la casistica a livello nazionale.

L'andamento del fenomeno è stato il seguente nel periodo considerato:

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Totale
4	3	3	1	3	2	2	1	0	19

Il maggior numero di dichiarazioni di dissesto si registra nel triennio 1989-1991 in cui quattro sono i comuni dissestati in provincia di Matera e sei quelli in provincia di Potenza. Sette comuni su dieci hanno una popolazione inferiore a 2.000 abitanti. Dal 1992 al 1996 i due comuni della provincia di Matera che dichiarano il dissesto appartengono a classi demografiche più elevate (la IV e la VI) e dei sette enti dissestati della provincia di Potenza solo due rientrano nella II classe demografica.

Per il finanziamento delle passività pregresse è stata autorizzata a n.13 enti che hanno dichiarato il dissesto l'assunzione di mutui con la Cassa depositi e prestiti per 33.748 milioni. Il 92% dei mutui è stato autorizzato negli anni 1996 e 1997, rispettivamente, per 26.326 milioni e per 4.821 milioni. In relazione alle dimensioni demografiche degli enti, i mutui di importo più elevato si registrano: per la II classe demografica nei comuni di Colobraro (MT) con 2.087 milioni e di Maschito (PZ) con 2.074 milioni; per i comuni della IV classe nei comuni di Palazzo S. Gervasio (PZ) con 6.464 milioni, Sant'Arcangelo (PZ) con 4.396 milioni e Grottole (MT) con 4.126 milioni; il comune di Bernalda (MT) della VI classe è stato autorizzato ad assumere un mutuo di 6.362 milioni.

Esuberi di personale sono stati registrati in n.15 comuni su n.19 (presenti quasi esclusivamente nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) ai quali è stata prescritta l'applicazione dell'istituto della mobilità per n.179 dipendenti di cui n.111 in n.9 enti in provincia di Potenza e n.68 in n.6 enti in provincia di Matera

Dei n.19 enti andati in dissesto fino al 1996 risultano formalmente concluse le procedure di risanamento relative a n.9 enti (n.3 in provincia di Matera e n.6 in provincia di Potenza). Non sono ancora concluse le operazioni per tutti gli enti che hanno dichiarato il dissesto a partire dal 1992, ad eccezione di un comune dissestato nel 1993, per un totale di

n.8 enti e restano ancor da definire le situazioni per n.2 dissesti dichiarati nel 1989 e nel 1990.

Nel corso della gestione riequilibrata risultano essere stati riconosciuti nuovi debiti fuori bilancio dal comune di Calciano in provincia di Matera, della II classe demografica, entrato in dissesto nel 1990, per 159 milioni nel 1993 e dal comune di Fardella in provincia di Potenza, della I classe demografica, in dissesto dal 1991, per 229 milioni nel 1993 e non ancora ripianati nel 1994.

Per ciascun ente che ha dichiarato il dissesto è stata predisposta una breve relazione illustrativa della situazione debitoria complessiva e dello stato di attuazione della procedura di risanamento secondo un modulo espositivo illustrato nel paragrafo 8.1.4.

PROVINCIA DI MATERA

ALIANO (MT) **Abitanti 1.495**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1990 con un fabbisogno finanziario di 955 milioni così suddiviso:
- disavanzo di amministrazione 1989: 79 milioni ;
- debiti fuori bilancio 876 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 708 milioni per maggiori oneri di espropriazione.

Con delibera del 1991 l'ente riconosce altri debiti fuori bilancio per 55 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 4 dicembre 1996 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 858 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con decreto del 13 luglio 1993 è approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1990 e relativamente al personale è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 16 posti attuando la mobilità per n. 14 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1993:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito dell'imposta;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni di tributi, canoni e contributi;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il revisore dei conti, nella relazione in data 12 settembre 1997, osserva:
- che l'ente presenta condizioni di equilibrio di bilancio;

- che è stata accertata l'inesistenza di debiti fuori bilancio;
- che per l'ICIAP è stato applicato il limite stabilito dalla legge n.384 del 27 novembre 1989;
- che per le concessioni comunali le tariffe base sono state maggiorate del 100%;
- che l'ICI è stata rideterminata nella misura del 5 per mille;
- che il costo relativo al servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stato coperto nella misura del 100,73% nel 1996 e si prevede un conferma per il 1997;
- che i fitti introitati dall'ente non risultano adeguati ai prezzi di mercato;
- che per l'imposta di pubblicità, diritti di pubbliche affissioni, TOSAP, è stato garantito il gettito massimo;
- che i creditori indicati nel piano di risanamento sono stati soddisfatti nella misura del 70% e le restanti somme sono in corso di pagamento.

Con successiva relazione in data 30 settembre 1998 il revisore dei conti dichiara che il comune mantiene le condizioni di equilibrio di bilancio per l'anno 1997, non si registrano debiti fuori bilancio e si conferma quanto dichiarato nella relazione in data 12 settembre 1997 per le misure adottate per il risanamento.

BERNALDA (MT) **Abitanti 12.037**
Classe demografica VI

L'ente ha riconosciuto nel 1989 debiti fuori bilancio per 3.852 milioni ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1992 esponendo 7.911 milioni di debiti fuori bilancio e un avanzo di amministrazione di 499 milioni. Con delibera del 1993 sono riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per 621 milioni. Nel 1996 si riconoscono debiti fuori bilancio per maggiori oneri di espropriazione pari a 12.977 milioni. La massa debitoria complessiva pari a 21.509 milioni è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Direttore generale dell'amministrazione civile in data 18 dicembre 1996 è autorizzata la concessione di un mutuo dalla Cassa depositi e prestiti di lire 6.032 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993 è stata respinta l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'anno 1992 per la mancata produzione da parte dell'ente della documentazione idonea alla valutazione effettiva delle misure disposte per il riequilibrio gestionale .

Con successivo decreto in data 1° dicembre 1993 è approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo al 1992 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione, ha rideterminato la pianta organica in complessivi n.132 posti attuando la mobilità per un dipendente. È prescritto all'ente, per tre anni a decorrere dal 1994, di contenere la spesa per l'assunzione a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1994:
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i dieci anni successivi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il collegio dei revisori, nella relazione del 18 settembre 1997, dichiara che l'ente ha attuato tutte le misure necessarie per il risanamento economico e si sta attivando per combattere l'elusione e l'evasione dei tributi. Dichiara inoltre che non si è verificata l'insorgenza di debiti fuori bilancio e che la gestione finanziaria è in equilibrio.

Con relazione in data 7 gennaio 1998 il collegio dei revisori conferma quanto dichiarato nella relazione del 18 settembre 1997.

CALCIANO (MT) **Abitanti 1.040**
Classe demografica II

L'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 1989 per 1.463 milioni ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1990 esponendo debiti fuori bilancio per 1.364 milioni ed un avanzo di amministrazione 1989 pari a 50 milioni. Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 233 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione. Nel 1991 l'ente riconosce altri debiti fuori bilancio per 196 milioni per un totale di 1.547 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 9 maggio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse predisposto dall'organo straordinario di liquidazione in cui è indicato un fabbisogno da finanziare pari a 1.632 milioni ed autorizzata l'assunzione di un mutuo per l'intero ammontare con la Cassa depositi e prestiti

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo al 1990 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione, si ridetermina la pianta organica in complessivi n. 11 posti, attuando la mobilità per n. 5 dipendenti.

È prescritto infine all'ente per tre anni a decorrere dal 1993, di contenere la spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1993:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime di legge;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i 10 anni successivi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il revisore dei conti, nella relazione del 31 luglio 1997, rileva che non si riscontrano debiti fuori bilancio e che il comune si è attenuto alle prescrizioni stabilite dal Ministero dell'interno per il mantenimento dell'equilibrio di bilancio.

COLOBRARO (MT) **Abitanti 1.756**
Classe demografica II

L'ente ha riconosciuto nel 1989 debiti fuori bilancio per 371 milioni ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1990 con un fabbisogno da finanziare di 2.087 milioni di cui:
- debiti fuori bilancio per 1.740 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1989 pari a 347 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 496 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento confermando il fabbisogno indicato nella dichiarazione di dissesto.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 3 dicembre 1992 è approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativo all'esercizio 1990 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.19 posti mettendo in mobilitano 20 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1992:
- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Il revisore dei conti, nella relazione in data 14 gennaio 1998, rileva che:
- sono state mantenute le condizioni di equilibrio del bilancio e non si sono registrati debiti fuori bilancio;
- per l'ICIAP è stato applicato il limite stabilito dalla legge n.384 del 27 novembre 1989;
- per le concessioni comunali le tariffe base sono state maggiorate del 100%;
- l'ICI è stata rideterminata nella misura del 6 per mille;
- il costo relativo al servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stato coperto nella misura del 100%;
- che i fitti introitati dall'ente risultano adeguati ai prezzi di mercato;
- per l'imposta di pubblicità, diritti di pubbliche affissioni, TOSAP, è stato garantito il gettito massimo;
- che i creditori indicati nel piano di risanamento sono stati soddisfatti.

GROTTOLE (MT) **Abitanti 3.006**
classe demografica IV

L'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 1989 per 490 milioni ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1993 esponendo un fabbisogno di 1.508 milioni così suddivisi:
- debiti fuori bilancio 1.342 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1992 pari a 166 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 580 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 10 febbraio 1996 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 3.901 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Con decreto del 23 dicembre 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato dell'esercizio 1993 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione, è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n.30 posti attuando la mobilità per n.20 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è stato prescritto, a decorrere dal 1995:
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la totale copertura dei costi;
- di garantire la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 per cento;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire entro un anno tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti presso l'ente per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare per le unità immobiliari destinate ad abitazione o gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio anche per i dieci anni successivi, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi.

Il revisore dei conti, nella relazione del 16 settembre 1997 dichiara che:
- la gestione finanziaria è in equilibrio;
- non sono stati riscontrati debiti fuori bilancio;
- sono state realizzate tutte le misure necessarie per il risanamento della gestione;
- sono state attivate tutte le misure al fine del controllo dei costi dei servizi erogati.

OLIVETO LUCANO (MT) **Abitanti 762**
Classe demografica I

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989. Con decreto del Ministro dell'interno in data 17 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento ed è stato determinato in 744 milioni il fabbisogno da finanziare costituito da:
- debiti fuori bilancio 473 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1988: 271 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio sono inclusi 70 milioni inerenti maggiori oneri di espropriazione.

Al finanziamento del fabbisogno l'ente doveva provvedere con entrate proprie per 230 milioni da ricavare dalla alienazione di beni immobili. Per la differenza pari a 514 milioni è stata autorizzata con decreto ministeriale dell'11 gennaio 1993 l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti.

Considerato che non è stato possibile realizzare i proventi derivanti dalla alienazione di alcuni beni immobili prevista dal piano di risanamento, con decreto del 12 luglio 1996 è stato autorizzato l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo 1994 pari a 90 milioni per il pagamento delle passività pregresse.

Con il sopracitato decreto del 17 marzo 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per il 1989 e, relativamente al personale al fine di garantire la stabilità della gestione è stata rideterminata la pianta organica in complessivi n. 8 posti e sono stati messi in mobilità n. 8 dipendenti.

Per quanto concerne le entrate proprie è stato prescritto al comune, a decorrere dal 1992:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;
- di applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di mantenere, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, anche per i successivi esercizi, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Il revisore dei conti, nelle relazioni del secondo semestre 1996 e del primo semestre 1997 dichiara che il comune:

- mantiene le condizioni di equilibrio finanziario;
- non ha debiti fuori bilancio;
- ha realizzato tutte le misure per il risanamento della gestione finanziaria con particolare riferimento all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, canoni e contributi ai massimi livelli.

PROVINCIA DI POTENZA

FARDELLA (PZ) **Abitanti 857**
Classe demografica I

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1991 con un fabbisogno di 1.316 milioni di cui:

- disavanzo di amministrazione 1990: 986 milioni;
- debiti fuori bilancio: 330 milioni.

Nell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio non sono inclusi 685 milioni inerenti richieste di mutuo presentate alla Cassa depositi e prestiti per maggiori oneri di espropriazione e concesso per 114 milioni.

Da delibera adottata dall'ente nel 1996 si rilevano debiti nei confronti del tesoriere al 31 dicembre 1995 per l'ammontare di 299 milioni dovuti a ordinanze pretorili degli anni 1991, 1992 e 1993.

Con decreto del Ministero dell'Interno del 19 luglio 1993 è stata respinta una prima ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato. Una seconda ipotesi viene poi approvata con altro decreto datato 2 dicembre 1994 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in N.10 posti ed attuata la mobilità per n.14 dipendenti.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto, a decorrere dal 1995:

- di applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di fissare le tariffe per il servizio "smaltimento dei rifiuti solidi urbani" e per quelli a domanda individuali idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio;
- di mantenere le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressochè totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire entro un anno dalla notifica del decreto tutti i procedimenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare per i beni immobili dell'ente dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 8 aprile 1998 ha rilevato che:

- non risultano incassati i ruoli coattivi dell'acquedotto e acque reflue, per gli anni dal 1991 al 1994;
- il saldo di cassa non risulta coincidente con quello effettivo in quanto ancora non sanati i debiti nei confronti del tesoriere;
- non risultano effettuati positivi accertamenti sui tributi locali con verifiche incrociate atte a reprimere l'evasione di tributi comunali;
- sono state adeguate le tariffe dei tributi comunali previste dalle prescrizioni di legge.
- con delibera del 19 dicembre 1997 è stato riconosciuto un debito fuori bilancio di 4 milioni a seguito di sentenza;

GALLICCHIO (PZ) **Abitanti 1.130**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1991 ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno per soli debiti fuori bilancio pari a 549 milioni. La tipologia più rilevante è costituita da passività per prestazioni professionali (262 milioni).

Con delibera adottata nel 1996 l'ente riconosce ulteriori debiti fuori bilancio per maggiori oneri di espropriazione pari a 71 milioni.

Con decreto del Ministero dell'Interno del 3 marzo 1995 è stato approvato il piano di estinzione delle passività regresse e autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 617 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso. Con altro decreto datato 27 novembre 1996 il mutuo autorizzato in precedenza è stato integrato per ulteriori 60 milioni.

Con decreto del Ministero dell'interno in data 16 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.10 posti attuando la mobilità per n.12 dipendenti, con la prescrizione all'ente, per tre anni a decorrere dal 1993, di contenimento della spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale scopo nell'ultimo triennio.

Relativamente alle entrate proprie è prescritto al comune a decorrere dal 1993:
- di applicare l'imposta comunale sugli immobili con aliquota del 6 per mille;
- di applicare l'ICIAP con le maggiorazioni previste in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- di applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguarne gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti idonei al recupero massimo delle evasioni fiscali.

Infine viene prescritto all'ente di mantenere, per i 10 anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio, i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi deliberati.

Il revisore dei conti nella relazione del 17 aprile 1998 rileva che l'ente ha posto in essere provvedimenti relativi all'applicazione dei tributi nella misura stabilita per gli enti in dissesto, attestandone la regolarità della gestione finanziaria ed economica.

MASCHITO (PZ) **Abitanti 1.951**
Classe demografica II

La situazione dei debiti fuori bilancio è emersa alla fine del 1988 con un ammontare complessivo di 488 milioni; nello stesso esercizio non sono state formalmente riconosciute ulteriori passività per indennità di espropriazione pari a 562 milioni. Sebbene i successivi riconoscimenti abbiano contribuito in modo sostanziale ad elevare il volume debitorio a 1.466 milioni, l'ente ha raggiunto l'apice della situazione debitoria al termine del 1993.

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1994 con un fabbisogno finanziario per soli debiti fuori bilancio pari a 2.154 milioni. Il risultato d'amministrazione 1993 è positivo per 88 milioni.

Dal piano delle rilevazioni presentato dall'organo straordinario di liquidazione, la massa passiva per debiti fuori bilancio ammonta a 2.661 milioni. Le voci debitorie più salienti sono risultate: le mancate corresponsioni a professionisti per 760 milioni, il debito da approvvigionamento idrico per 188 milioni, i pagamenti dovuti all'ENEL per 139 milioni, a cui si devono aggiungere 230 milioni inerenti richieste di mutui presentate alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di maggiori oneri di esproprio non concessi.

L'organo straordinario ha valutato inammissibili alla liquidazione debiti fuori bilancio per 369 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 10 dicembre 1996 è stata autorizzata la concessione di un mutuo di 1.961 milioni da parte della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento del fabbisogno pregresso. Con decreto datato 19 luglio 1997 il mutuo autorizzato in precedenza viene integrato per ulteriori 113 milioni.

Con decreto del 23 dicembre 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1994 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.19 posti ed attuata la mobilità per n.8 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stata disposta l'osservanza delle prescrizioni ministeriali a decorrere dal 1995. È stato disposto di applicare l'ICIAP con aliquota massima e di utilizzare, parimenti, criteri idonei a garantire il gettito massimo sia per le imposte sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche, sia per quelle sulle concessioni comunali.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:

- di fissare tariffe, per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per quelli a domanda individuale, idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 4 aprile 1998 ha rilevato che:

- l'imposta comunale sulle attività produttive è stata applicata con i limiti di reddito stabiliti e con le maggiorazioni previste;
- l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, nonché la tassa per l'occupazione di spazi pubblici sono state applicate con le tariffe massime di legge;
- i diritti di segreteria sono stati fissati con criteri tali da garantire il massimo gettito;
- la copertura dei costi per i servizi a domanda individuale è stata fissata in misura percentuale superiore al minimo di legge ed ha raggiunto l'82% nell'anno 1995, il 67% nel 1996 e il 37% nel 1997;
- le tariffe della tassa sul servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono state fissate in modo da garantire la copertura totale dei costi e sono risultate pari al 100% negli anni 1995 e 1996, pari al 72% nell'anno 1997;
- l'ente ha posto in essere operazioni e verifiche idonee a restringere al minimo le fasce di evasione fiscale;
- non risultano debiti fuori bilancio;
- la pianta organica attualmente in vigore risulta di 19 unità così come prescritto dal decreto ministeriale del 20 gennaio 1995.

MOLITERNO (PZ) **Abitanti 5.033**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1993 con un fabbisogno per soli debiti fuori bilancio pari a 1.196 milioni. Il risultato di amministrazione 1992 è positivo per 1 milione. Nella massa debitoria complessiva sono stati inseriti 830 milioni inerenti richieste di mutui, presentate alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di maggiori oneri di esproprio, non concessi.

Con decreto del Ministro dell'interno datato 2 luglio 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse. Le risultanze ottenute hanno reso possibile il finanziamento della massa passiva senza necessità di ricorso al mutuo statale.

L'ammontare dei debiti fuori bilancio ammissibili alla liquidazione è stato rideterminato in 366 milioni. L'organo straordinario ha valutato inammissibili alla liquidazione debiti fuori bilancio per 439 milioni.

Con lo stesso decreto è stata autorizzata l'alienazione di beni mobili ed immobili fino a concorrenza dell'ammontare della massa passiva di 3.654 milioni.

Con decreto in data 16 maggio 1994, in conseguenza della mancata adozione da parte dell'ente di misure idonee ad assicurare condizioni permanenti di equilibrio della gestione, è stata respinta una prima ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Con successivo decreto del 23 dicembre 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1993 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.48 posti ed attuata la mobilità per n.16 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stata disposta l'osservanza delle prescrizioni ministeriali a decorrere dal 1995. È stato disposto di fissare tariffe, per i servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di acquedotto, nonché per quelli a domanda individuale, idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio; di definire, a breve termine, tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi; di adottare i provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale; di applicare e riscuotere:

- gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- i canoni di legge per i beni immobili dell'ente dati in locazione;
- i diritti di segreteria con criteri adatti a garantire il gettito massimo.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il collegio dei revisori dei conti nella relazione del 10 gennaio 1998 ha rilevato la piena regolarità della gestione finanziaria ed economica dell'ente in ottemperanza alle prescrizioni dettate dal decreto ministeriale del 23 dicembre 1994 ed ha inoltre evidenziato che:

- tutte le spese si presentano in linea con la previsione;
- la riscossione relativa a TARSU, ICI, TOSAP, ICIAP, acquedotto, concessioni comunali, fognature e depurazione, servizi scolastici, contributi ed oneri di urbanizzazione è avvenuta sulla base delle tariffe deliberate ai livelli massimi;
- per i fitti attivi dei fabbricati, i crediti pregressi non risultano riscossi a causa di un contenzioso, mentre quelli riferiti al periodo in corso sono stati incassati.

PALAZZO SAN GERVASIO (PZ) **Abitanti 6.138**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 3.468 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1988: 1.487 milioni;

per un totale di 4.955 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 dicembre 1996 è stata autorizzata la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti per 6.112 milioni per il finanziamento del fabbisogno pregresso.

Dal piano delle rilevazioni della massa passiva risultano debiti fuori bilancio per 5.582 milioni. Sulla intera massa debitoria gravano in modo consistente sia le morosità contributive con la CPDEL per 1.968 milioni, sia i mancati pagamenti all'ENEL per erogazione di energia elettrica per 1.519 milioni. Tra le altre tipologie debitorie si distinguono le prestazioni professionali per un ammontare di 188 milioni e la mancata corresponsione delle indennità espropriative per 93 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.61 posti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stata disposta l'osservanza delle prescrizioni ministeriali a decorrere dal 1993. È stato disposto di applicare le tariffe massime per la riscossione dell'ICIAP, dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo, dei diritti di segreteria in modo da garantirne il gettito più elevato.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:
- di assicurare la copertura del 36% dei costi dei servizi a domanda individuale, nonché la copertura totale di quelli per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'acquedotto;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti di recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni ed i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il bilancio riequilibrato per l'esercizio finanziario 1994 si è chiuso con uno scoperto di cassa pari a 297 milioni. Dal conto consuntivo dello stesso esercizio è risultata la presenza di 742 milioni di pagamenti, eseguiti dal tesoriere per effetto di ordinanze pretorili, in attesa di regolare sistemazione contabile.

Il collegio dei revisori dei conti nella relazione del 9 aprile 1998 ha rilevato che:
- l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni, nonché la tassa per l'occupazione di spazi pubblici sono state applicate ai livelli massimi;
- i diritti di segreteria sono stati fissati con criteri tali da garantire il massimo gettito;
- per i servizi a domanda individuale la copertura dei costi è stata fissata al 63% e quindi ben oltre il minimo di legge;
- per la TARSU è stata garantita la totale copertura dei costi del servizio;
- i costi del servizio acquedotto sono stati coperti per il 92%;

- per l'ICI è stata fissata l'aliquota del 6 per mille;
- i costi del servizio fognatura e depurazione sono stati coperti nella misura del 100%;
- l'ICIAP è stata applicata, sino al 1997, con le tariffe e i limiti di reddito fissati nella misura massima consentita;
- per i beni patrimoniali disponibili dati in locazione sono stati applicati i canoni di legge;
- l'ente ha adottato provvedimenti idonei a restringere al minimo le fasce di evasione fiscale e di elusione dei tributi;
- i conti consuntivi dell'esercizio 1996 e retro sono stati regolarmente approvati e l'ente non risulta in condizioni strutturalmente deficitarie;
- per quanto concerne il fenomeno dei debiti fuori bilancio non sono state rilevate partite debitorie riconducibili alle casistiche dell'articolo 37 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77;
- la pianta organica è giuridicamente attestata su n.61 unità ed il personale effettivamente in servizio è pari a n.52 dipendenti.

PESCOPAGANO (PZ) **Abitanti 2.392**
Classe demografica III

I riconoscimenti formali effettuati al termine del 1989 e del 1990 hanno evidenziato una situazione debitoria fuori bilancio di circa 660 milioni, con un dato significativo per la fornitura di energia elettrica (150 milioni). Il rispetto dei piani di risanamento programmati dall'ente ha consentito l'integrale estinzione dei debiti riconosciuti a chiusura del 1993.

In seguito alla ricognizione di tutte le situazioni debitorie rimaste pendenti al 31 dicembre 1994, sono emersi debiti fuori bilancio esistenti e non riconoscibili per 8.228 milioni. L'ente ha ritenuto di non poter provvedere al riassorbimento delle situazioni debitorie ed ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1995.

Dal provvedimento di dissesto sono risultate ingiunzioni di pagamento per un totale di 4.428 milioni, di cui 1.549 milioni dovuti all'ERGAL per erogazione di acqua potabile. Con la stessa delibera sono stati denunciati consistenti importi per altre tipologie debitorie: 1.096 milioni per retribuzioni da corrispondere ai dipendenti comunali, 921 milioni per debiti nei confronti del tesoriere e 510 milioni per pendenze con professionisti.

La situazione debitoria globale dell'ente è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 8 marzo 1996 è stata respinta una prima ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, in quanto è stato formulato un giudizio negativo sulla validità dei provvedimenti di risanamento del comune, nonché sulla capacità degli stessi di assicurare la stabilità della gestione finanziaria.

Con decreto del 26 luglio 1996, in conseguenza di una maggiore attivazione dell'ente diretta al completamento della manovra di risanamento, è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1995 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.23 posti ed attuata la disponibilità per n.25 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stata disposta l'osservanza delle prescrizioni ministeriali a decorrere dal 1996. È stato disposto di fissare tariffe, per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per quelli a domanda individuale, idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:
- di applicare, per i beni immobili dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- di definire, a breve termine, tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 5 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 14 aprile 1998 ha rilevato che:
- le gestioni finanziarie degli esercizi 1995 e successivi hanno evidenziato la concreta volontà dell'ente alla piena realizzazione della manovra di risanamento economico-finanziario con conseguente raggiungimento e mantenimento delle condizioni di equilibrio;
- per quanto concerne il fenomeno dei debiti fuori bilancio non sono state rilevate partite debitorie riconducibili alle casistiche dell'articolo 37 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77;
- l'ente ha rispettato le prescrizioni dettate nel decreto ministeriale del 26 luglio 1996; in particolare: la riscossione dei ruoli, affidata ad una società esterna, è stata regolarmente adempiuta ad eccezione dei canoni per l'acquedotto per il 1996 e il 1997; sono state attivate verifiche incrociate per il recupero delle evasioni fiscali.

POTENZA **Abitanti 65.714**
Classe demografica VIII

Con i riconoscimenti effettuati nel triennio 1989-1991 l'ente ha denunciato una situazione debitoria fuori bilancio particolarmente critica, che ha raggiunto la massima esposizione al termine del 1990 di 34.584 milioni.

I debiti di maggior consistenza sono stati contratti in seguito al consumo di energia elettrica e di acqua potabile, per rispettivi 7.778 e 3.785 milioni. Per gli esercizi 1991,1992 e 1993, a seguito del parziale riassorbimento delle suddette passività e in presenza di ulteriori riconoscimenti, il debito complessivo si è stabilizzato intorno ai 28.000 milioni.

L'ente, valutata l'impossibilità di ristabilire l'equilibrio con l'utilizzo delle proprie risorse, ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1995 accertando un disavanzo di amministrazione 1994 pari a 27.024 milioni e un volume debitorio fuori bilancio pari a 97.016 milioni. Di essi 33.455 milioni rappresentano somme dovute per titoli esecutivi e procedimenti civili in sospeso; 31.641 milioni per mancati pagamenti alla SITA per il servizio di trasporto pubblico; 24.110 milioni di spese nei confronti dell'EAAP per il servizio di acquedotto; 2.201 milioni come interessi di mora verso l'ENEL.

Per quanto concerne i maggiori oneri per espropri, nel periodo 1988-1995 sono stati accertati debiti fuori bilancio pari a 38.371 milioni. Di essi 23.058 milioni hanno trovato formale riconoscimento e 17.450 milioni risultano essere stati ripianati per cui sono confluiti nel dissesto i residui 5.608 milioni. Restano da definire 15.313 milioni che non risultano inseriti nella dichiarazione di dissesto.

La situazione debitoria globale dell'ente è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 8 marzo 1996 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1995 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.821 posti e decretato il blocco delle assunzioni per quelli vacanti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1996 è stato disposto:

- di fissare tariffe per i servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di acquedotto, nonché per quelli a domanda individuale, idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale pari al 36% del costo del servizio;
- di definire, a breve termine, tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di adottare i provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale;
- di applicare e riscuotere: gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie e i canoni di legge per i beni immobili dell'ente dati in locazione.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi cinque anni, i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Con riferimento all'organizzazione dei servizi, con lo stesso decreto, sono stati statuiti i seguenti obblighi:

- per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", di stabilire preventivamente, sulla base delle risorse disponibili, il contributo massimo annuo a carico del bilancio comunale e di adottare in collaborazione con l'organo straordinario di liquidazione i mezzi necessari al risanamento della gestione aziendale;
- per il servizio depurazione, di diminuirne i costi e di eliminare le anticipazioni di somme di competenza del consorzio;
- per il servizio del mattatoio, di provvedere alla pattuizione di proventi maggiormente vantaggiosi;
- per la gestione trasporto urbano e scale mobili, di programmare e realizzare un riequilibrio della gestione di bilancio;
- per il servizio di riscossione delle entrate, di eliminare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria attraverso una tempestiva esazione delle stesse.

Il collegio dei revisori dei conti nella relazione del 16 gennaio 1998 ha rilevato che:

- i debiti fuori bilancio, per i quali sussistono le condizioni giuridiche per il loro riconoscimento, sono in fase di regolarizzazione
- gli equilibri della gestione sono stati rispettati;
- le misure adottate per il risanamento della gestione finanziaria dell'ente continuano a permanere e, allo stato, non si prevede un disavanzo di amministrazione;
- i costi di gestione dell'ente risultano determinati nel rispetto delle prescrizioni impartite dal decreto ministeriale dell'8 marzo 1996.

RUOTI (PZ) **Abitanti 3.777**
Classe demografica IV

L'ente ha presentato difficoltà gestionali a partire dal 1988. L'ammontare dei debiti fuori bilancio si è incrementato da 779 milioni a 1.171 milioni al termine del 1991, anno in cui i debiti di maggior rilievo sono: debito verso l'ENEL per 400 milioni e maggiori indennità di esproprio per 693 milioni.

Il disavanzo d'amministrazione è presente fin dal 1989 con 217 milioni e si riduce a 61 milioni alla fine del 1992, anno in cui si evidenzia anche uno scoperto di cassa di 696 milioni.

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1994 presentando un avanzo di amministrazione di 160 milioni e una situazione debitoria fuori bilancio pari a 606 milioni.

Dal provvedimento di dissesto sono risultati oneri latenti non ancora definiti nel loro esatto importo per circa 3.577 milioni. Di questi sono apparse voci salienti i mancati versamenti contributivi per 1.800 milioni, i maggiori oneri per espropri per 1.272 milioni e le spese per i giudizi in corso di definizione per 425 milioni .

Nel 1996, in seguito all'utilizzazione dei fondi della legge n.219/81, le situazioni debitorie legate ai maggiori oneri per espropri si sono ridotte ad un complessivo di 744 milioni e per il parziale finanziamento delle stesse è stato concesso un mutuo dalla Cassa depositi e prestiti per 448 milioni.

La situazione debitoria globale dell'ente è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno del 17 febbraio 1995 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1994 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.36 posti e decretato il blocco delle assunzioni per i posti vacanti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1995 è stato disposto che l'ente debba elevare le tariffe sia delle tasse applicate sulle concessioni comunali, sia di quelle previste per il servizio smaltimento rifiuti solidi urbani in modo da assicurare la totale copertura del costo del servizio; applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo dell'imposta; aumentare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:

- di definire, a breve termine, tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 31 gennaio 1998 ha rilevato che:

- l'ente ha rispettato tutte le prescrizioni dettate nel decreto ministeriale del 17 febbraio 1995;
- la gestione finanziaria è in condizioni di equilibrio;

- gli esercizi finanziari 1994, 1995 e 1996 si sono chiusi con un avanzo di amministrazione;
- le entrate relative ai servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'acquedotto superano il 100% dei costi;
- la tassa relativa ai diritti di fognatura e depurazione resta inapplicata per la materiale impossibilità di determinazione del quantitativo di acqua scaricata, nonché per la reale inesistenza di un censimento delle utenze allacciate alla pubblica fognatura.

SAN COSTANTINO ALBANESE (PZ) **Abitanti 1.077**
Classe demografica II

La situazione debitoria fuori bilancio è emersa al termine del 1990 per complessivi 522 milioni. L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1993 con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 522 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno1992: 922 milioni;

per un totale di 1.444 milioni.

Tra le tipologie debitorie più salienti si distinguono: maggiori indennità di esproprio (170 milioni), il debito contratto per la fornitura di acqua potabile (114 milioni) e le passività per prestazioni professionali (70 milioni).

L'ente ha denunciato l'esistenza di ulteriori passività prive di riconoscimento formale per un totale di 283 milioni, comprensivi di 190 milioni per situazioni espropriative non ancora definite nel loro esatto ammontare.

La situazione debitoria globale dell'ente è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 24 giugno 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1993 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.11 posti ed attuata la mobilità per n.9 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1994 è stato disposto di fissare tariffe, per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per quelli a domanda individuale, idonee a garantire, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:
- di definire, a breve termine, tutti i procedimenti pendenti relativi alle istanze per la sanatoria degli abusi edilizi;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale;
- di applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto nella misura massima, gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie, i canoni di legge per i beni immobili dati in locazione.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore di conti nella relazione del 2 aprile 1998 ha rilevato che la gestione finanziario-contabile dell'ente, con particolare riferimento al procedimento relativo

all'acquisizione delle entrate ed alla erogazione delle spese, è regolare e che la possibilità dell'eventuale ricostituirsi del disavanzo d'amministrazione e/o dei debiti fuori bilancio non sembra essersi verificata.

SANT'ANGELO LE FRATTE (PZ) **Abitanti 1.656**
Classe demografica II

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con un fabbisogno per soli debiti fuori bilancio pari a 782 milioni. Il risultato di amministrazione 1988 è positivo per lire 633.964.

La tipologia debitoria più rilevante è costituita da passività nei confronti dell'ENEL per erogazione di energia elettrica per 226 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno datato 3 febbraio 1995 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse ed autorizzata, per il finanziamento del fabbisogno, l'assunzione con la Cassa depositi e prestiti di un mutuo pari a 384 milioni. L'organo straordinario ha valutato inammissibili alla liquidazione debiti fuori bilancio per 491 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993 è stata respinta una prima ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'anno 1989, non avendo l'ente completato le procedure inerenti la determinazione obbligatoria della pianta organica, nei limiti dei posti spettanti in base alla media della fascia demografica.

Con decreto del 25 gennaio 1994 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.17 posti ed attuata la mobilità per n.14 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1994 è stato disposto di applicare l'ICIAP con aliquota massima e di utilizzare, parimenti, criteri idonei a garantire il gettito massimo per le imposte sulla raccolta delle acque di rifiuto, sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche e sui diritti di segreteria.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:
- di elevare la percentuale di copertura dei costi a domanda individuale;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il revisore dei conti nella relazione del 20 aprile 1998 ha rilevato la regolarità della gestione economica e finanziaria dell'ente, il permanere degli equilibri di bilancio, nonché il rispetto delle prescrizioni dettate nel decreto ministeriale del 25 gennaio 1994 ed ha segnalato, in particolare, che:
- l'ICI è stata applicata con aliquota del 6 per mille;
- l'ICIAP è stata riconfermata nella misura stabilita;
- la tassa sul servizio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani copre il totale delle spese previste.

SANT'ARCANGELO (PZ) **Abitanti 7.270**
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1991 con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio per 543 milioni;
- disavanzo di amministrazione 1990 pari a 657 milioni;
per un totale di 1.200 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 3 marzo 1995 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse in cui sono indicati debiti fuori bilancio per 2.531 milioni. Nella massa debitoria complessiva sono stati inseriti 755 milioni inerenti maggiori oneri di esproprio. Con riferimento alla massa passiva è stata prescritta l'inclusione di un debito per 79 milioni riguardante il mancato pagamento di prestazioni professionali e, al contempo, affermata la non ammissibilità alla liquidazione per 475 milioni di debiti fuori bilancio.

Per il finanziamento del fabbisogno pregresso è stata autorizzata la concessione di un mutuo di 3.763 milioni da parte della Cassa depositi e prestiti.

Con successivo decreto del 6 dicembre 1997 è stata approvata la revisione del piano di estinzione delle passività pregresse con un fabbisogno da finanziare pari a 4.396 milioni; il mutuo autorizzato in precedenza viene integrato per 633 milioni.

Con decreto del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1991 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.67 posti e decretato il blocco delle assunzioni per quelli vacanti.

Per la parte riguardante le entrate proprie è stata disposta, a decorrere dal 1993, l'osservanza, per l'ente, delle seguenti prescrizioni ministeriali:
- applicare le tariffe massime per la riscossione dell'ICIAP, dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantirne il gettito massimo;
- fissare tariffe, per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per quelli a domanda individuale, dirette ad assicurare, rispettivamente, la copertura totale e parziale (36%) del costo del servizio;
- applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti diretti al recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente è stato invitato a mantenere, per i successivi 10 anni, i tributi, i canoni e i contributi dei beni patrimoniali ai livelli massimi, per assicurare la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio.

Il collegio dei revisori dei conti nella relazione del 30 marzo 1998 ha rilevato che la gestione finanziaria è in condizioni di equilibrio e che l'ente, nel rispetto delle prescrizioni dettate nel decreto ministeriale del 19 luglio 1993, ha provveduto:
- alla copertura del 76% del costo dei servizi a domanda individuale;
- all'applicazione dell'aliquota dell'ICI al 6 per mille;
- alla totale copertura dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Per quanto concerne i canoni, questi risultano congrui al valore di mercato e la loro riscossione è eseguita con regolarità ad eccezione dei crediti vantati nei confronti dell'amministrazione provinciale per fitti di locali di cui l'ente ha sollecitato il pagamento.

Il collegio ha inoltre segnalato che il consiglio comunale ha riconosciuto debiti fuori

bilancio per sentenze pari a 31 milioni, la cui copertura è stata assicurata con fondi ordinari all'uopo previsti nel bilancio di previsione 1997.

VAGLIO BASILICATA (PZ) **Abitanti 2.320**
Classe demografica III

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha deliberato il piano di risanamento con il seguente fabbisogno:
- debiti fuori bilancio: 1.750 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1988: 1 milione;

per un totale di 1.751 milioni.

Sull'intera massa debitoria gravano in modo consistente sia le obbligazioni derivanti da sentenze passate in giudicato quantificate in 496 milioni, sia i mancati pagamenti all'ENEL per erogazione di energia elettrica ammontanti a 353 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 22 marzo 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse ed autorizzata, per il finanziamento del fabbisogno, l'assunzione con la Cassa depositi e prestiti di un mutuo pari a 1.450 milioni. Con lo stesso provvedimento è stata prescritta l'inclusione, nella massa attiva, di proventi da alienazione di beni immobili per un importo di 329 milioni ed è stato prescritto all'organo straordinario di liquidazione di procedere all'accertamento dei presupposti per operare in via transattiva al fine di inserire un debito di 668 milioni nella massa passiva.

Con decreto del 6 novembre 1992 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per l'esercizio finanziario 1989 e, relativamente al personale, è stata rideterminata la pianta organica in n.21 posti ed attuata la mobilità per n.6 dipendenti.

Per la parte riguardante le entrate proprie a decorrere dal 1992 è stato disposto di applicare le tariffe massime per la riscossione dell'ICIAP, dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo, dei diritti di segreteria, in modo da garantirne il gettito più elevato.

Con lo stesso decreto è stato fatto obbligo al comune:
- di assicurare la copertura del 36 per cento dei costi dei servizi a domanda individuale;
- di applicare, per i beni immobili dell'ente dati in locazione, i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti di recupero delle situazioni di evasione fiscale.

Infine l'ente, risultando formalmente inadempiente, è stato sollecitato a provvedere alla messa in mobilità del personale in esubero.

Il revisore dei conti nella relazione del 31 dicembre 1997 ha rilevato che:
- con riferimento al mantenimento delle condizioni che hanno determinato il riequilibrio gestionale dell'ente, non sembrano esistere elementi tali da condizionare in modo negativo i provvedimenti disposti per consolidare la situazione finanziaria ed assicurare stabilità alla gestione e che, a tutt'oggi, un eventuale ricostituirsi del disavanzo di amministrazione e/o dei debiti fuori bilancio non si è verificato;
- i tributi, i canoni ed i contributi sono stati mantenuti ai livelli massimi deliberati in ottemperanza al decreto ministeriale del 6 novembre 1992;
- l'obiettivo del contenimento dei costi dei servizi viene attuato con qualche difficoltà.

8.4 I debiti fuori bilancio non riconosciuti

Nel corso dell'indagine sui debiti fuori bilancio l'attività istruttoria ha messo in evidenza l'esistenza di situazioni debitorie non inserite nei bilanci degli enti per i seguenti motivi:

- non ricadono nelle ipotesi previste dall'articolo 12 bis del decreto-legge 12 gennaio 1991, n.6 convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n.80;
- sono in attesa di una decisione in sede giurisdizionale;
- sono definiti nel loro ammontare ma non ancora riconosciuti per carenza di copertura finanziaria;
- sono pagamenti effettuati dai tesorieri su ordine dell'autorità giudiziaria che devono essere regolarizzati sotto il profilo contabile.

Con riferimento alle tipologie, gran parte delle situazioni rilevate riguardano oneri per maggiori indennità di espropriazione sui quali è stato operato un approfondimento i cui risultati sono illustrati nel paragrafo successivo.

Si ritiene di dover segnalare all'attenzione del Parlamento elementi conoscitivi che sono emersi e che forniscono una quantificazione sicuramente non esaustiva ma utile per una valutazione dei futuri andamenti delle situazioni debitorie non risultanti dalle deliberazioni di riconoscimento assunte dagli enti.

Gli enti locali della Puglia che presentano situazioni debitorie fuori bilancio non riconosciute sono nel 1989 n.147 pari al 61% dei n.241 enti locali non dichiarati in dissesto. L'ammontare dei debiti a livello regionale è pari a 396.700 milioni con un debito medio per ciascun ente di 2.699 milioni (vedi prospetto n.33).

Nel 1991 il numero di enti interessati al fenomeno aumenta a n.151; l'importo complessivo dei debiti raggiunge 443.207 milioni (+12% rispetto al 1989) con un debito medio per ente di 2.935 milioni.

Alla fine del 1994 il numero degli enti aumenta ulteriormente a n.161 (il 70% degli enti non in dissesto) e rispetto al 1991 si registra un incremento dell'11% del totale dei debiti che risultano pari a 492.278 milioni per un importo medio per ente di 3.058 milioni. A fronte di tale dato medio, l'analisi per classe demografica mette in evidenza valori medi per ente più elevati in 30 comuni appartenenti alla VII classe demografica con 4.755 milioni, in tre comuni della VIII classe con 22.293 milioni ed in tre comuni della IX classe con 31.529 milioni.

Gli andamenti a livello provinciale dal 1989 al 1994 non sono omogenei; ad incrementi consistenti negli enti delle province di Brindisi (aumento del 50% del numero degli enti e del 103% dell'ammontare dei debiti) e di Foggia (+27% del numero degli enti e +76% dell'importo dei debiti) fanno riscontro diminuzioni nel numero degli enti (-4%) e nell'importo dei debiti (-28%) in provincia di Lecce e nel numero degli enti (-10%) in provincia di Taranto. In tale ultima provincia e negli enti della provincia di Bari l'incremento dei debiti risulta contenuto (rispettivamente +17% e +14%).

Gli enti locali della Basilicata che presentano situazioni debitorie fuori bilancio non riconosciute sono nel 1989 n.73, pari al 57% dei n.129 enti locali non dichiarati in dissesto. L'ammontare dei debiti a livello regionale è pari a 117.335 milioni con un debito medio per ciascun ente di 1.607 milioni (vedi prospetto n.34).

Nel 1991 il numero di enti interessati al fenomeno è di n.72 e l'importo complessivo dei debiti è di 114.607 milioni con un debito medio per ente di 1.592 milioni.

Alla fine del 1994 il numero degli enti è di 69, pari al 59% degli enti non in dissesto, il totale dei debiti risulta pari a 102.375 milioni per un importo medio per ente di 1.484 milioni.

Gli andamenti a livello provinciale dal 1989 al 1994 mostrano una riduzione del fenomeno negli enti in provincia di Matera (-19% nel numero degli enti e -24% nell'importo dei debiti) ed una sostanziale stabilità in quelli della provincia di Potenza. È da rilevare che risulta consistente la differenza dei valori medi dei debiti non riconosciuti per ente (2.900 milioni in provincia di Matera e 1.021 milioni in provincia di Potenza).

8.4.1 Gli oneri latenti per maggiori indennità di espropriazione

Le situazioni debitorie riguardanti i maggiori oneri derivanti agli enti locali a seguito delle espropriazioni trovano la loro causa in un intervento della Corte costituzionale che, con sentenza del 31 gennaio 1980, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n.10, nella parte in cui stabilisce che l'indennità di espropriazione per causa di pubblica utilità debba essere commisurata al valore agricolo del suolo, ritenendo tale valutazione in contrasto con l'articolo 42 della Costituzione in quanto determina l'indennità con riferimento al criterio del valore agricolo del suolo che non corrisponde al valore reale del terreno.

A seguito della decisione della Suprema Corte si è prodotto un notevole contenzioso con gli ex proprietari dei suoli espropriati i cui effetti hanno avuto ripercussioni sui bilanci degli enti locali.

Il legislatore, preoccupato per l'impatto che i maggiori oneri derivanti dal nuovo calcolo delle indennità di espropriazione potevano avere sulle gestioni finanziarie degli enti locali, è intervenuto con la legge 27 ottobre 1988, n.458, autorizzando la Cassa depositi e prestiti a concedere ai comuni mutui destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità con ammortamento a totale carico dello Stato. La normativa emanata successivamente ha esteso la possibilità di godere delle suddette provvidenze alle amministrazioni provinciali ed ai consorzi tra enti locali.

In sede di applicazione della illustrata normativa è emerso che gli importi mutuabili dalla Cassa depositi e prestiti non erano in grado di dare idonea copertura agli oneri finanziari a carico degli enti locali per il pagamento delle indennità di esproprio e si è avvertita l'esigenza di acquisire dati sulla effettiva consistenza dei maggiori oneri finanziari gravanti sulle amministrazioni locali per le indennità di espropriazione.

L'indagine ha interessato tutti i comuni delle regioni Puglia e Basilicata ed ha avuto come obiettivo la determinazione della esposizione debitoria complessiva per maggiori oneri di esproprio alla fine del 1995 attraverso la rilevazione dei debiti definiti nel loro ammontare ma non ancora inseriti nei bilanci degli enti e degli oneri in via di definizione in sede giurisdizionale.

A generiche richieste di far conoscere l'ammontare delle situazioni debitorie pendenti, gli apparati amministrativi degli enti locali hanno fornito risposte elusive affermando l'impossibilità di operare una quantificazione anche solo stimata delle pendenze.

Si è ritenuto quindi di condurre l'operazione su un piano di maggiore concretezza prendendo le mosse dalle domande presentate alla Cassa depositi e prestiti al fine di ottenere mutui per il finanziamento dei maggiori oneri di esproprio.

Il confronto con gli enti ha avuto come dato di riferimento iniziale l'importo complessivo richiesto alla Cassa dal quale sono stati detratti:
- le somme inserite nelle domande ma non riferibili a maggiori oneri di esproprio;
- l'ammontare dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti;
- i maggiori oneri per indennità di espropriazione riconosciuti dall'ente e ripianati con i fondi ordinari di bilancio.

Ai dati finanziari così ricavati sono stati aggiunti gli importi stimati dai responsabili amministrativi degli enti relativi alle situazioni non definite in quanto ancora pendenti in sede giurisdizionale.

Dalla rilevazione effettuata sui n.262 enti locali della Puglia (vedi prospetto n.35) è emerso che:
- le amministrazioni provinciali ed i comuni non dissestati hanno presentato alla Cassa depositi e prestiti nel periodo 1988-1995 domande per il finanziamento di maggiori oneri di esproprio per un ammontare di 854.745 milioni, delle quali, secondo dichiarazioni dei responsabili amministrativi degli enti, solo per un importo di 628.484 milioni riguardavano maggiori oneri di esproprio;
- i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti sono pari a 59.582 milioni (il 9% del totale);
- gli enti hanno provveduto al ripiano di debiti per 265.778 milioni con fondi ordinari di bilancio (il 42% del totale).

Alla fine del 1995 la situazione debitoria fuori bilancio per maggiori oneri di esproprio, rilevata in n.124 enti (il 54% di quelli che non hanno dichiarato lo stato di dissesto) e per la quale non sono stati adottati provvedimenti di riconoscimento, è stimata di importo pari a 405.663 milioni (vedi prospetto n.37).

Sono i n.30 enti della provincia di Bari (il 61% degli enti non dissestati) ad esporre l'importo più elevato con 129.695 milioni, seguiti dai n.15 enti della provincia di Taranto (il 68% degli enti non in dissesto) con 109.550 milioni. Nelle province di Foggia, Lecce e Brindisi si registrano nell'ordine 78.155, 55.084 e 33.179 milioni.

Per una valutazione dei dati rilevati, che non si possono ritenere definitivi soprattutto per la parte relativa ai debiti portati in giudizio, si è operato un raffronto con i risultati di una indagine condotta dal Ministero dell'interno sulle maggiori spese per indennità di esproprio a carico degli enti locali a tutto il 1988. È da tenere presente che l'indagine ministeriale ha preso in considerazione le maggiori indennità di esproprio ancora da pagare, mentre la rilevazione della Corte ha riguardato le indennità non inserite in bilancio. Le comparazioni proposte hanno quindi una valenza se considerate per grandi aggregati, tenuto conto che gli enti tendono ad effettuare con tempestività i pagamenti di debiti forniti di adeguata copertura finanziaria.

Su n.262 enti locali, gli enti che presentavano maggiori oneri per espropriazioni per il periodo precedente il 31 dicembre 1987 erano n.88 per un ammontare complessivo di 125.495 milioni; quelli relativi al 1988, che dovevano essere pagati da n.73 enti, ammontavano a 100.950 milioni. Alla fine del 1988 i maggiori oneri per esproprio non ancora pagati dagli enti locali della Puglia erano pari a 226.445 milioni.

Rispetto ai dati registrati alla fine del 1988, a distanza di sette anni nel 1995 si assiste ad un incremento del debito complessivo del 79% (da 226.445 a 405.663 milioni).

L'indagine condotta dalla Sezione sugli enti locali della Basilicata (vedi prospetto n.36) ha evidenziato che:

- sono state presentate dagli enti non dissestati alla Cassa depositi e prestiti domande dal 1988 al 1995 per un ammontare complessivo di 102.235 milioni di cui, secondo dichiarazioni dei responsabili amministrativi degli enti, solo per un importo di 77.895 milioni riguardavano maggiori oneri di esproprio;
- la Cassa depositi e prestiti ha concesso mutui per 6.273 milioni (l'8% del totale);
- gli enti hanno provveduto al ripiano di debiti per maggiori oneri di esproprio con fondi di bilancio per 28.210 milioni che rappresentano il 36% del totale.

La situazione debitoria fuori bilancio per maggiori oneri di esproprio per la quale non risultano adottati provvedimenti di riconoscimento è stimata, alla fine del 1995, per i n.58 enti che non hanno dichiarato lo stato di dissesto (il 50% del totale), in 58.602 milioni (vedi prospetto n.38).

In provincia di Matera gli enti che presentano il fenomeno sono n.16 (il 62% degli enti non dissestati) per un importo stimato in 37.266 milioni ed un onere medio per ente di 2.329 milioni. In provincia di Potenza gli enti sono n.42 (il 47% dei non dissestati)per un importo stimato di 21.336 milioni

Secondo i risultati dell'indagine ministeriale, su n.133 enti locali, n.35 presentavano maggiori oneri per 47.715 milioni per il periodo antecedente il 31 dicembre 1987; nel 1988 gli enti interessati sono stati n.19 per un ammontare di 54.082 milioni. I maggiori oneri per indennità di esproprio non ancora pagati al 31 dicembre 1988 ammontavano in Basilicata a complessivi 101.797 milioni.

Dal raffronto con i dati registrati alla fine del 1988, si rileva che nel 1995 l'ammontare del debito complessivo si è ridotto del 42% (da 101.797 a 58.602 milioni).

Dalle indagini effettuate sugli enti della Campania, i cui risultati sono stati rimessi al Parlamento con il referto generale del 1997, e su quelli della Puglia e Basilicata, emerge che i debiti per maggiori oneri di esproprio stimati, presumibilmente per difetto essendo stati valutati dai responsabili delle amministrazioni interessate, in complessivi 1.206 miliardi, di cui 741,8 miliardi nella Campania, 405,6 miliardi in Puglia e 58,6 miliardi in Basilicata, rappresentano un fenomeno da seguire nella sua evoluzione per l'impatto che può determinare sugli equilibri finanziari degli enti locali.

8.4.2 Considerazioni conclusive

L'indagine condotta dalla Sezione enti locali si è concentrata sul fenomeno dei debiti fuori bilancio da ripianare ed ha evidenziato che nei sei anni presi in esame, dal 1989 al 1994, il numero degli enti in cui i debiti risultano presenti e l'ammontare complessivo degli stessi è in diminuzione: in Puglia da 186 enti con 359 miliardi nel 1989 a 144 enti con 140,7 miliardi nel 1994; in Basilicata da 86 enti con 86,9 miliardi nel 1989 a 45 enti con 115,7 miliardi nel 1994 (l'incremento è dovuto alla situazione del comune di Potenza che dichiarerà il dissesto nel 1995).

I motivi dell'accertata riduzione del fenomeno sono da ricercare nella circostanza che nel periodo preso in esame n.33 enti della Puglia e n.16 enti della Basilicata hanno dichiarato il dissesto e dall'anno della dichiarazione la loro situazione debitoria non è più stata presa in considerazione ai fini dell'indagine. In secondo luogo sono da ponderare, per quanto concerne i nuovi debiti, gli effetti derivanti dalla normativa che dal 15 luglio 1991

ha ridotto la possibilità di riconoscere debiti fuori bilancio a specifiche tipologie, rinviando la valutazione di gran parte dei debiti ai tempi lunghi delle decisioni in sede giurisdizionale.

Si segnala che, alla riduzione delle situazioni debitorie fuori bilancio riconosciute che nel 1994 ammontano a 140,7 miliardi, si contrappone negli enti della Puglia un incremento, nei sei anni considerati, dei debiti fuori bilancio non riconosciuti che nel 1994 sono stimati pari a 492,2 miliardi. In Basilicata nello stesso anno i debiti fuori bilancio riconosciuti da ripianare ammontano a 115,7 miliardi e i debiti non riconosciuti sono stimati in 102,3 miliardi.

Un rilievo particolare assumono gli oneri per maggiori indennità di espropriazione che rappresentano la voce più consistente dei debiti non riconosciuti e che all'atto della loro emersione potrebbero concorrere a determinare situazioni di squilibrio nei conti degli enti. Nelle tre regioni in cui è stata condotta una specifica indagine (Campania, Puglia e Basilicata) il debito complessivo è stato stimato in 1.206 miliardi.

Il debito "sommerso" potrà venire alla luce e consentire la conoscenza delle reali situazioni debitorie che gli enti devono affrontare, applicando la modifica di grande rilievo all'articolo 37 del decreto legislativo n.77 del 1995, che disciplina il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, introdotta dall'articolo 5 del decreto legislativo n.342 del 1997, che permette di sanare permanentemente i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che gli enti hanno conseguito.

Dal raffronto tra i disavanzi di amministrazione, compresi i residui passivi cancellati per perenzione, ed i disavanzi di amministrazione in cui siano compresi anche i debiti fuori bilancio, emerge con evidenza l'incidenza che gli esiti dell'indagine effettuata hanno sui risultati finali degli enti locali esaminati e sulle conseguenti valutazioni delle situazioni gestionali.

Nel 1989 in Puglia gli enti in disavanzo di amministrazione, compresi i residui perenti, risultano dai conti consuntivi n.18 per un importo complessivo di 12,2 miliardi; l'integrazione con i dati relativi ai debiti fuori bilancio rende negativi i risultati di ulteriori n.117 enti e porta a n.135 gli enti in disavanzo effettivo per un ammontare complessivo di 297,4 miliardi (l'incremento è di 285,2 miliardi). In Basilicata gli enti in disavanzo risultano dai conti consuntivi n.18 per un importo complessivo di 4,5 miliardi; l'integrazione con i dati relativi ai debiti fuori bilancio rende negativi i risultati di altri n.48 enti e porta a n.66 gli enti in disavanzo effettivo per un ammontare complessivo di 82,8 miliardi (l'incremento è di 78,3 miliardi).

Nel 1991 in Puglia gli enti in disavanzo sono n.16 con un disavanzo complessivo di 10,3 miliardi, mentre la considerazione delle situazioni debitorie fuori bilancio fa registrare un disavanzo in n.121 enti per un ammontare di 259,2 miliardi (l'incremento è di 248,9 miliardi). In Basilicata gli enti in disavanzo, secondo quanto risulta dai conti, sono n.15 con un disavanzo complessivo di 5,5 miliardi, ed aumentano a n.65, se si considerano le situazioni debitorie fuori bilancio, per un disavanzo effettivo di 91,8 miliardi (l'incremento è di 86,3 miliardi).

Nel 1994 in Puglia gli enti in disavanzo, compresi i residui perenti, sono n.3 e l'ammontare del disavanzo è di 2,1 miliardi; i debiti fuori bilancio determinano un incremento del numero dei disavanzi che risultano n.45 per un importo complessivo di 43,5 miliardi (l'aumento è di 41,4 miliardi). In Basilicata gli enti in disavanzo, compresi i

residui perenti, sono n.11 e l'ammontare del disavanzo è di 32,1 miliardi; i debiti fuori bilancio determinano più che il raddoppio del numero dei disavanzi che risultano n.26 per un importo complessivo di 139,1 miliardi (l'aumento è di 107 miliardi).

Per quanto concerne il fenomeno del dissesto, alla fine del 1997 gli enti in dissesto in Puglia sono n.34 ed in Basilicata n.19; dal 1989 al 1997 il numero degli enti dissestati diminuisce gradualmente. Si rilevano ritardi nelle procedure di risanamento: in Puglia, su n.34 enti che hanno dichiarato il dissesto, sono state concluse le procedure per n.25 enti con l'approvazione del piano di risanamento o di estinzione e dei n. 9 enti ancora in sospeso n.3 hanno dichiarato il dissesto nel 1989 ed uno nel 1990; dei n.19 enti dissestati della Basilicata, n.9 hanno concluso la procedura, mentre dei n. 10 ancora sospesi n.2 riguardano dissesti dichiarati negli anni 1989 e 1990.

Per il finanziamento delle passività pregresse risultano autorizzati dal 1989 al 1997 mutui per complessivi 140,6 miliardi, di cui 106,9 miliardi per gli enti dissestati della Puglia e 33,7 miliardi per quelli della Basilicata.

A conclusione di un primo ciclo di indagini che ha interessato quattro regioni dell'area meridionale con una diffusa presenza di enti locali in disavanzo e con debiti fuori bilancio, si sottopongono per una comparazione i dati finanziari rilevati negli enti locali della Calabria, della Campania, della Puglia e della Basilicata riguardanti i disavanzi di amministrazione ed i debiti fuori bilancio rilevati alla fine del 1989 ed al termine del 1991, ultimo anno utile per i riconoscimenti generalizzati dei debiti fuori bilancio (vedi prospetti n.39, n.40 e n.41).

La rilevazione dei debiti fuori bilancio mette in evidenza patologie diffuse e rilevanti sotto il profilo finanziario: il 67% degli enti presenta il fenomeno (n.908 su n.1.363) e l'indebitamento è pari a 2.792,8 miliardi. Sono gli enti locali della Campania ad esporre l'importo dei debiti più elevato con 2.060,6 miliardi, mentre la percentuale più alta di enti con debiti si registra in Calabria con il 70%.

Su n. 1.363 enti locali delle quattro regioni, quelli in disavanzo, secondo le risultanze dei conti consuntivi relativi al 1991, sono n.143, pari al 10%, per un ammontare di 132 miliardi. Dall'analisi dei disavanzi "effettivi", comprendenti i debiti fuori bilancio, emerge una realtà diversa in cui il 53% degli enti risulta in disavanzo effettivo e il volume del disavanzo complessivo è di 2.452,3 miliardi.

I dati raccolti costituiscono un utile punto di riferimento per valutare l'evoluzione dei fenomeni considerati sulla base della normativa contenuta nel decreto legislativo n.342 del 1997, che ha riattivato, nel rispetto di precise condizioni, la possibilità di un riconoscimento generalizzato dei debiti fuori bilancio.

PUGLIA

Prospetto n. 1 – Anno 1994 - Comuni - Rigidità della spesa corrente - Incidenza percentuale media sulle entrate correnti delle spese per il personale e per indebitamento patrimoniale

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	56,30%	-	47,75%	59,43%	52,89%	47,52%	44,21%	-	43,30%	46,65%
BRINDISI	-	-	-	-	-	56,37%	55,45%	50,79%	47,56%	-	-	51,35%
FOGGIA	34,97%	64,47%	65,11%	64,88%	61,46%	56,89%	59,51%	51,69%	-	43,10%	-	52,44%
LECCE	-	-	65,73%	60,90%	53,86%	60,07%	56,04%	51,23%	-	38,99%	-	53,63%
TARANTO	-	-	62,73%	58,08%	63,73%	56,18%	54,94%	50,55%	-	45,38%	-	49,58%
MEDIA DI CLASSE	34,97%	64,47%	64,54%	62,65%	57,34%	58,67%	55,69%	49,35%	45,30%	43,28%	43,30%	49,88%

PUGLIA

Prospetto n. 2 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media della spesa per il personale sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	45,02%	-	41,47%	46,26%	39,70%	35,62%	28,72%	-	28,49%	33,09%
BRINDISI	-	-	-	-	-	40,61%	40,89%	39,83%	31,80%	-	-	37,73%
FOGGIA	31,84%	60,86%	53,70%	50,39%	47,52%	40,71%	42,54%	35,67%	-	30,05%	-	37,49%
LECCE	-	-	48,01%	45,92%	38,19%	44,66%	40,78%	39,26%	-	31,82%	-	40,11%
TARANTO	-	-	38,73%	36,70%	35,33%	36,84%	40,48%	35,40%	-	30,12%	-	33,81%
MEDIA DI CLASSE	31,84%	60,86%	50,13%	47,56%	41,41%	42,87%	40,82%	36,49%	29,73%	30,44%	28,49%	35,76%

PUGLIA

Prospetto n. 3 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle spese per indebitamento patrimoniale sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	11,27%	-	6,28%	13,17%	13,19%	11,90%	15,48%	-	14,82%	13,55%
BRINDISI	-	-	-	-	-	15,76%	14,56%	10,96%	15,76%	-	-	13,62%
FOGGIA	3,13%	3,60%	11,41%	14,49%	13,94%	16,19%	16,97%	16,02%	-	13,05%	-	14,95%
LECCE	-	-	17,72%	14,99%	15,67%	15,41%	15,26%	11,96%	-	7,17%	-	13,52%
TARANTO	-	-	24,00%	21,37%	28,40%	19,34%	14,46%	15,15%	-	15,26%	-	15,76%
MEDIA DI CLASSE	3,13%	3,60%	14,41%	15,09%	15,92%	15,80%	14,86%	12,87%	15,57%	12,84%	14,82%	14,12%

PUGLIA

Prospetto n. 4 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle spese per amministrazione generale (sezione I, titolo I) sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	38,80%	-	47,57%	28,17%	25,12%	23,20%	20,80%	-	19,16%	21,96%
BRINDISI	-	-	-	-	-	27,26%	22,90%	21,84%	21,75%	-	-	22,55%
FOGGIA	28,02%	31,93%	28,41%	27,77%	23,76%	24,74%	25,50%	19,37%	-	24,63%	-	23,44%
LECCE	-	-	29,22%	27,76%	25,21%	25,85%	24,22%	23,98%	-	13,64%	-	23,16%
TARANTO	-	-	29,07%	22,01%	22,51%	28,22%	26,13%	24,19%	-	26,56%	-	25,98%
MEDIA DI CLASSE	28,02%	31,93%	29,58%	27,45%	24,78%	26,35%	24,82%	22,55%	21,11%	23,27%	19,16%	23,08%

PUGLIA

Prospetto n. 5 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle entrate proprie (titolo I e titolo III) sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	38,80%	-	52,43%	40,82%	48,81%	46,00%	46,30%	-	54,06%	48,82%
BRINDISI	-	-	-	-	-	37,60%	38,65%	43,11%	42,27%	-	-	41,38%
FOGGIA	41,80%	18,01%	35,22%	30,42%	41,56%	40,81%	41,02%	39,07%	-	39,94%	-	39,63%
LECCE	-	-	27,69%	33,90%	38,74%	36,44%	38,45%	47,47%	-	53,17%	-	41,47%
TARANTO	-	-	26,80%	33,14%	39,44%	42,74%	44,96%	43,38%	-	41,02%	-	42,27%
MEDIA DI CLASSE	41,80%	18,01%	32,29%	32,19%	40,02%	38,49%	42,63%	44,29%	44,98%	43,08%	54,06%	44,13%

PUGLIA

Prospetto n. 6 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media della spesa per il personale sulla spesa corrente

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE											MEDIA
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	PROVINCIALE
BARI	-	-	48,62%	-	41,27%	50,53%	43,92%	38,95%	33,50%	-	32,48%	37,06%
BRINDISI	-	-	-	-	-	44,94%	45,66%	42,64%	32,33%	-	-	40,22%
FOGGIA	32,34%	66,80%	57,52%	55,35%	51,95%	47,13%	48,21%	39,64%	-	33,66%	-	41,95%
LECCE	-	-	54,34%	50,96%	43,37%	50,33%	45,96%	43,85%	-	35,13%	-	45,00%
TARANTO	-	-	46,11%	45,46%	45,16%	41,69%	45,13%	37,84%	-	30,80%	-	35,92%
MEDIA DI CLASSE	32,34%	66,80%	55,13%	52,82%	46,69%	48,29%	45,71%	39,88%	33,08%	32,63%	32,48%	39,57%

BASILICATA

Prospetto n. 7 – Anno 1994 - Comuni - Rigidità della spesa corrente - Incidenza percentuale media sulle entrate correnti delle spese per il personale e per indebitamento patrimoniale

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	74,48%	60,90%	74,02%	71,06%	67,58%	61,51%	46,20%	-	59,92%
POTENZA	74,59%	66,28%	66,98%	61,35%	57,29%	49,06%	-	43,40%	55,39%
MEDIA DI CLASSE	74,57%	65,12%	67,79%	62,80%	61,73%	53,44%	46,20%	43,40%	56,77%

Prospetto n. 8 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media della spesa per il personale sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	55,18%	45,06%	59,37%	58,22%	50,50%	40,47%	30,84%	-	42,79%
POTENZA	56,11%	48,52%	48,26%	42,74%	40,81%	34,56%	-	30,43%	39,36%
MEDIA DI CLASSE	55,91%	47,77%	49,54%	45,05%	44,99%	36,64%	30,84%	30,43%	40,41%

Prospetto n. 9 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle spese per indebitamento patrimoniale sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	19,30%	15,84%	14,65%	12,84%	17,08%	21,04%	15,36%	-	17,12%
POTENZA	18,48%	17,76%	18,72%	18,61%	16,48%	14,50%	-	12,97%	16,03%
MEDIA DI CLASSE	18,66%	17,35%	18,25%	17,75%	16,74%	16,80%	15,36%	12,97%	16,36%

BASILICATA

Prospetto n. 10 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle spese per amministrazione generale (sezione I, titolo I) sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	41,04%	24,81%	27,92%	31,20%	29,02%	26,70%	19,41%	-	25,68%
POTENZA	37,59%	29,92%	28,10%	24,05%	21,27%	19,73%	-	16,81%	22,38%
MEDIA DI CLASSE	38,34%	28,82%	28,08%	25,11%	24,61%	22,18%	19,41%	16,81%	23,38%

Prospetto n. 11 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media delle entrate proprie (titolo I e titolo III) sulle entrate correnti

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	16,92%	23,73%	27,75%	22,50%	29,94%	36,11%	44,93%	-	34,63%
POTENZA	18,38%	26,79%	29,49%	30,99%	35,11%	40,91%	-	38,59%	34,51%
MEDIA DI CLASSE	18,06%	26,13%	29,29%	29,73%	32,88%	39,22%	44,93%	38,59%	34,55%

Prospetto n. 12 – Anno 1994 - Comuni - Incidenza percentuale media della spesa per il personale sulla spesa corrente

PROVINCIA	CLASSI DEMOGRAFICHE								MEDIA
	01	02	03	04	05	06	07	08	PROVINCIALE
MATERA	61,36%	51,31%	65,25%	67,18%	57,78%	48,35%	33,79%	-	48,76%
POTENZA	63,53%	56,85%	54,08%	50,64%	46,37%	37,52%	-	31,35%	43,65%
MEDIA DI CLASSE	63,05%	55,63%	55,38%	53,16%	51,27%	41,09%	33,79%	31,35%	45,18%

PUGLIA

Prospetto n. 13 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	06	1	74	4.518
Totale BARI		**1**	**74**	**4.518**
BRINDISI	06	2	965	31.068
	07	2	1.123	18.949
Totale BRINDISI		**4**	**2.088**	**23.116**
FOGGIA	06	1	293	21.171
	07	1	595	10.808
Totale FOGGIA		**2**	**888**	**12.890**
LECCE	04	1	448	118.268
	05	3	724	37.763
	06	1	2.424	153.214
	07	1	2.650	131.906
Totale LECCE		**6**	**6.246**	**106.096**
TARANTO	03	1	170	66.641
	04	1	507	114.654
	05	2	1.471	119.042
	07	1	824	37.614
Totale TARANTO		**5**	**2.972**	**72.071**
Totale complessivo		**18**	**12.268**	**44.497**

PUGLIA

Prospetto n. 14 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BRINDISI	06	2	422	13.586
	07	1	1.162	56.730
Totale BRINDISI		**3**	**1.584**	**30.731**
FOGGIA	06	2	793	27.419
	07	1	896	16.276
Totale FOGGIA		**3**	**1.689**	**20.113**
LECCE	03	1	99	35.219
	04	2	118	14.559
	05	2	646	46.616
	06	1	1.099	69.465
	07	1	3.581	178.248
Totale LECCE		**7**	**5.543**	**91.341**
TARANTO	03	1	104	40.768
	04	1	154	43.676
	05	1	1.316	184.417
Totale TARANTO		**3**	**1.574**	**119.125**
Totale complessivo		**16**	**10.390**	**49.614**

Prospetto n. 15 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	07	1	421	18.595
Totale BARI		**1**	**421**	**18.595**
LECCE	03	1	131	54.110
Totale LECCE		**1**	**131**	**54.110**
TARANTO	05	1	1.559	218.470
Totale TARANTO		**1**	**1.559**	**218.470**
Totale complessivo		**3**	**2.111**	**65.563**

PUGLIA

Prospetto n. 16 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	02	1	297	182.320
	05	5	4.171	97.160
	06	13	8.585	46.576
	07	14	15.561	33.859
	08	1	1.004	11.214
	10	1	82.950	242.325
	99*	1	9.449	
Totale BARI		**36**	**122.017**	**100.480**
BRINDISI	05	3	640	31.710
	06	6	2.905	35.213
	07	1	871	25.960
	08	1	143	1.499
	99*	1	1.817	
Totale BRINDISI		**12**	**6.376**	**19.684**
FOGGIA	00	2	428	647.504
	02	7	843	74.312
	03	8	1.311	67.093
	04	12	2.811	60.398
	05	5	1.863	56.889
	06	8	7.180	59.640
	07	4	23.453	114.926
	09	1	18.999	121.580
	99*	1	312	
Totale FOGGIA		**48**	**57.200**	**96.166**
LECCE	02	6	1.732	165.742
	03	8	1.774	88.696
	04	10	5.400	139.272
	05	21	19.479	130.022
	06	12	11.328	71.147
	07	5	19.396	155.772
	09	1	33.272	329.805
	99*	1	5.781	
Totale LECCE		**64**	**98.162**	**153.036**
TARANTO	03	1	595	233.242
	04	2	2.396	301.459
	05	9	10.627	172.898
	06	7	12.138	118.431
	07	5	8.730	54.449
	09	1	40.741	175.355
	99*	1	88	
Totale TARANTO		**26**	**75.315**	**132.647**
Totale complessivo		**186**	**359.070**	**109.696**

*amministrazioni provinciali

PUGLIA

Prospetto n. 17 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	02	1	152	93.309
	05	2	1.598	92.977
	06	11	5.890	37.606
	07	15	18.003	38.719
	08	2	4.848	31.004
	10	1	76.421	223.252
	99*	1	6.995	
Totale BARI		**33**	**113.907**	**93.858**
BRINDISI	05	4	1.439	54.269
	06	4	1.680	29.326
	07	3	1.723	16.205
	99*	1	727	
Totale BRINDISI		**12**	**5.569**	**25.467**
FOGGIA	00	2	409	618.759
	02	7	304	28.143
	03	5	989	84.740
	04	7	2.069	73.638
	05	3	1.443	60.382
	06	8	5.400	44.855
	07	5	19.465	85.205
	09	1	56.430	361.110
	99*	1	2.769	
Totale FOGGIA		**39**	**89.278**	**149.094**
LECCE	02	5	1.264	143.181
	03	5	1.012	79.422
	04	9	5.183	148.149
	05	20	18.830	130.361
	06	14	12.646	69.718
	07	5	24.502	196.780
	09	1	13.847	137.257
	99*	1	4.081	
Totale LECCE		**60**	**81.365**	**127.156**
TARANTO	02	1	2	1.209
	03	1	1.045	409.643
	04	1	1.184	335.791
	05	6	2.999	70.555
	06	5	13.150	184.158
	07	4	5.824	50.674
	09	1	22.494	96.818
	99*	1	334	
Totale TARANTO		**20**	**47.032**	**99.589**
Totale complessivo		**164**	**337.151**	**107.913**

*amministrazioni provinciali

PUGLIA

Prospetto n. 18 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	05	5	1.323	30.818
	06	11	8.494	52.429
	07	15	25.438	46.851
	08	2	9.617	61.293
	10	1	1.866	5.451
	99*	1	5.528	
Totale BARI		**35**	**52.266**	**37.477**
BRINDISI	05	3	1.196	55.424
	06	4	1.755	33.225
	07	3	2.995	32.157
	99*	1	727	
Totale BRINDISI		**11**	**6.673**	**35.490**
FOGGIA	00	2	186	281.392
	02	4	571	103.236
	03	4	562	57.535
	04	7	3.077	111.757
	05	5	1.337	39.058
	06	8	3.700	31.100
	07	4	12.096	62.728
	09	1	9.360	59.897
	99*	1	611	
Totale FOGGIA		**36**	**31.500**	**56.595**
LECCE	02	4	793	112.037
	03	5	952	72.417
	04	7	1.794	66.634
	05	14	2.391	22.689
	06	12	8.213	52.051
	07	2	4.687	90.738
	09	1	11.341	112.416
	99*	1	3.180	
Totale LECCE		**46**	**33.351**	**65.185**
TARANTO	02	1	1	605
	05	6	4.202	99.467
	06	6	4.445	48.059
	07	3	8.361	99.556
Totale TARANTO		**16**	**17.009**	**77.183**
Totale complessivo		**144**	**140.799**	**49.469**

*amministrazioni provinciali

PUGLIA

Prospetto n. 19 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	02	1	277	170.043
	05	4	3.551	103.709
	06	8	3.630	33.690
	07	6	7.619	43.544
	10	1	68.935	201.382
Totale BARI		**20**	**84.012**	**127.118**
BRINDISI	05	3	473	23.436
	06	5	3.518	51.803
	07	3	1.654	17.820
Totale BRINDISI		**11**	**5.645**	**31.203**
FOGGIA	00	2	357	540.091
	02	5	526	63.534
	03	5	818	70.329
	04	7	2.313	80.029
	05	3	1.315	63.191
	06	6	7.155	76.543
	07	4	20.457	100.245
	09	1	18.207	116.511
Totale FOGGIA		**33**	**51.148**	**97.592**
LECCE	02	6	1.597	152.823
	03	4	1.533	168.111
	04	10	5.482	141.387
	05	18	17.784	138.448
	06	8	11.697	105.207
	07	5	20.497	164.615
	09	1	30.172	299.076
Totale LECCE		**52**	**88.762**	**169.595**
TARANTO	03	1	765	299.882
	04	2	2.903	365.249
	05	7	11.932	261.787
	06	4	9.555	169.127
	07	4	6.311	48.776
	09	1	36.448	156.878
Totale TARANTO		**19**	**67.914**	**143.189**
Totale complessivo		**135**	**297.481**	**125.861**

PUGLIA

Prospetto n. 20 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	02	1	151	92.695
	05	2	812	47.245
	06	7	3.090	34.348
	07	8	12.867	58.395
	10	1	53.124	155.193
Totale BARI		**19**	**70.044**	**104.321**
BRINDISI	05	3	1.064	52.718
	06	3	2.026	43.900
	07	3	2.333	26.503
Totale BRINDISI		**9**	**5.423**	**35.132**
FOGGIA	00	1	336	923.077
	02	4	206	30.161
	03	4	578	62.412
	04	4	487	29.209
	05	1	224	24.459
	06	8	5.830	48.427
	07	4	14.053	68.864
	09	1	55.512	355.236
Totale FOGGIA		**27**	**77.226**	**147.656**
LECCE	02	5	1.036	117.354
	03	5	669	52.504
	04	10	4.695	120.243
	05	19	17.292	127.453
	06	9	10.823	90.357
	07	4	26.423	261.510
	09	1	9.613	95.288
Totale LECCE		**53**	**70.551**	**136.200**
TARANTO	03	1	1.149	450.412
	04	1	1.338	379.467
	05	5	3.901	106.739
	06	3	12.309	304.565
	07	2	2.757	51.668
	09	1	14.589	62.793
Totale TARANTO		**13**	**36.043**	**97.748**
Totale complessivo		**121**	**259.287**	**115.985**

PUGLIA

Prospetto n. 21 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
BARI	05	1	52	5.550
	06	3	3.513	89.187
	07	3	7.689	80.375
	08	1	821	12.283
Totale BARI		**8**	**12.075**	**57.157**
BRINDISI	05	3	369	17.100
	06	2	1.046	39.134
	07	1	463	22.254
Totale BRINDISI		**6**	**1.878**	**27.173**
FOGGIA	00	1	125	343.407
	02	2	351	167.702
	03	1	108	38.448
	04	3	1.324	118.394
	05	1	3	328
	06	3	519	13.005
	07	1	3.589	65.193
	09	1	4.032	25.802
Totale FOGGIA		**13**	**10.051**	**36.307**
LECCE	02	3	351	66.603
	03	2	910	180.234
	04	2	1.025	156.848
	05	2	246	16.087
	06	3	2.438	65.485
	07	1	2.414	76.659
Totale LECCE		**13**	**7.384**	**73.206**
TARANTO	05	2	4.189	245.516
	06	1	3.397	196.427
	07	2	4.537	85.026
Totale TARANTO		**5**	**12.123**	**138.207**
Totale complessivo		**45**	**43.511**	**58.342**

BASILICATA

Prospetto n. 22 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	02	3	447	98.872
	03	1	312	114.790
	05	2	835	61.429
Totale MATERA		**6**	**1.594**	**76.517**
POTENZA	01	1	192	224.037
	02	5	447	67.923
	04	3	598	51.788
	05	3	1.736	97.473
Totale POTENZA		**12**	**2.973**	**80.799**
Totale complessivo		**18**	**4.567**	**79.251**

Prospetto n. 23 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	02	1	12	9.449
	03	1	324	119.205
	04	1	83	27.611
	05	1	848	120.849
Totale MATERA		**4**	**1.267**	**90.429**
POTENZA	02	6	1.508	171.676
	03	1	7	3.465
	04	2	618	75.146
	05	1	246	48.877
	08	1	1.922	29.248
Totale POTENZA		**11**	**4.301**	**47.909**
Totale complessivo		**15**	**5.568**	**53.649**

Prospetto n. 24 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	03	1	326	119.941
	04	1	42	11.315
	06	1	2.411	238.618
Totale MATERA		**3**	**2.779**	**168.078**
POTENZA	02	2	315	108.062
	03	1	140	62.950
	04	3	1.600	145.283
	06	1	316	26.868
	08	1	27.023	411.221
Totale POTENZA		**8**	**29.394**	**313.948**
Totale complessivo		**11**	**32.173**	**292.054**

BASILICATA

Prospetto n. 25 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	01	1	109	112.255
	02	5	4.384	583.367
	03	2	885	162.147
	04	4	2.251	171.753
	05	6	5.864	144.217
	06	3	8.638	213.537
	07	1	387	7.047
Totale MATERA		**22**	**22.518**	**138.078**
POTENZA	01	6	566	114.737
	02	18	2.947	107.937
	03	8	3.840	200.459
	04	15	6.297	109.420
	05	10	7.932	130.325
	06	6	10.592	133.080
	08	1	32.255	490.839
Totale POTENZA		**64**	**64.429**	**204.466**
Totale complessivo		**86**	**86.947**	**181.825**

Prospetto n. 26 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	01	1	55	56.643
	02	2	109	33.904
	03	2	421	77.134
	04	4	2.549	194.491
	05	6	3.019	70.552
	06	4	28.940	526.153
	07	1	1.624	29.571
Totale MATERA		**20**	**36.717**	**209.258**
POTENZA	01	4	64	20.356
	02	16	3.395	141.943
	03	10	5.724	238.898
	04	11	7.067	166.616
	05	10	3.527	59.979
	06	6	6.392	80.311
	08	1	27.900	424.567
	99*	1	1.134	
Totale POTENZA		**59**	**55.203**	**181.716**
Totale complessivo		**79**	**91.920**	**191.933**

*amministrazioni provinciali

BASILICATA

Prospetto n. 27 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio

Provincia	Classe demografica	Enti con debiti fuori bilancio	Importo totale debiti fuori bilancio (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	02	2	45	14.563
	04	2	731	114.433
	05	5	1.263	37.700
	06	3	4.074	94.819
	07	1	3.408	62.055
Totale MATERA		**13**	**9.521**	**67.590**
POTENZA	01	3	75	33.230
	02	9	541	40.107
	03	5	642	55.335
	04	8	5.940	194.067
	05	3	796	44.686
	06	3	1.213	31.332
	08	1	97.016	1.476.337
Totale POTENZA		**32**	**106.223**	**589.483**
Totale complessivo		**45**	**115.744**	**360.505**

BASILICATA

Prospetto n. 28 – Anno 1989 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	01	1	108	111.226
	02	5	4.701	636.130
	03	2	1.195	218.945
	04	4	1.935	147.642
	05	5	2.814	90.094
	06	3	7.909	195.516
Totale MATERA		**20**	**18.662**	**189.249**
POTENZA	01	4	511	146.502
	02	14	2.578	124.649
	03	6	3.413	232.588
	04	10	6.249	167.713
	05	7	9.317	217.195
	06	4	10.128	200.083
	08	1	31.977	486.609
Totale POTENZA		**46**	**64.173**	**272.689**
Totale complessivo		**66**	**82.835**	**248.050**

Prospetto n. 29 – Anno 1991 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	01	1	42	43.254
	02	2	78	25.243
	03	2	732	134.115
	04	4	2.567	195.864
	05	6	3.461	80.881
	06	4	28.239	513.408
	07	1	1.186	21.595
Totale MATERA		**20**	**36.305**	**207.057**
POTENZA	02	16	4.341	184.598
	03	8	5.266	274.671
	04	9	7.156	210.106
	05	7	3.051	74.618
	06	4	5.867	115.905
	08	1	29.822	453.815
Totale POTENZA		**45**	**55.503**	**237.225**
Totale complessivo		**65**	**91.808**	**224.302**

BASILICATA

Prospetto n. 30 – Anno 1994 - Enti non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo effettivo	Importo totale disavanzo effettivo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
MATERA	03	1	326	119.941
	04	2	725	102.473
	05	2	622	38.868
	06	1	3.390	335.511
	07	1	197	3.587
Totale MATERA		**7**	**5.260**	**57.917**
POTENZA	02	5	574	82.223
	03	3	683	92.938
	04	8	7.381	236.472
	06	2	1.258	50.397
	08	1	124.039	1.887.558
Totale POTENZA		**19**	**133.935**	**983.233**
Totale complessivo		**26**	**139.195**	**613.091**

PUGLIA

Prospetto n. 31 – Enti ed abitanti per provincia e classe demografica

Provincia	Classe demografica	Enti	Abitanti
BARI	02	2	3.107
	04	1	3.016
	05	6	50.136
	06	15	213.370
	07	20	671.803
	08	3	246.429
	10	1	342.309
Totale BARI		**48**	**1.530.170**
BRINDISI	05	6	43.600
	06	7	94.448
	07	6	177.883
	08	1	95.383
Totale BRINDISI		**20**	**411.314**
FOGGIA	00	2	661
	01	1	744
	02	12	18.214
	03	10	24.318
	04	13	50.522
	05	10	66.679
	06	10	150.994
	07	5	228.448
	09	1	156.268
Totale FOGGIA		**64**	**696.848**
LECCE	02	10	16.911
	03	10	25.438
	04	20	78.445
	05	34	237.974
	06	17	219.810
	07	5	124.515
	09	1	100.884
Totale LECCE		**97**	**803.977**
TARANTO	02	1	1.654
	03	1	2.551
	04	3	11.954
	05	9	61.464
	06	8	119.285
	07	5	160.334
	09	1	232.334
Totale TARANTO		**28**	**589.576**
Totale complessivo		**257**	**4.031.885**

BASILICATA

Prospetto n. 32 – Enti ed abitanti per provincia e classe demografica

Provincia	Classe demografica	Enti	Abitanti
MATERA	01	3	2.265
	02	7	10.750
	03	2	5.458
	04	4	13.106
	05	10	67.484
	06	4	55.003
	07	1	54.919
Totale MATERA		**31**	**208.985**
POTENZA	01	11	8.880
	02	29	43.348
	03	18	42.172
	04	22	83.246
	05	13	78.592
	06	6	79.591
	08	1	65.714
Totale POTENZA		**100**	**401.543**
Totale complessivo		**131**	**610.528**

PUGLIA

Prospetto n. 33 – Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio non riconosciuti

(importi in milioni)

	1989		1991		1994	
Provincia	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.
BARI	34	143.870	35	160.803	37	164.316
BRINDISI	12	26.047	15	57.373	18	52.863
FOGGIA	33	62.163	39	78.307	42	109.104
LECCE	48	59.430	45	40.211	46	42.674
TARANTO	20	105.190	17	106.513	18	123.321
TOTALE	**147**	**396.700**	**151**	**443.207**	**161**	**492.278**

BASILICATA

Prospetto n. 34 – Enti non dissestati - Debiti fuori bilancio non riconosciuti

(importi in milioni)

	1989		1991		1994	
Provincia	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.	N.Enti	Debiti Fuori Bilancio Non Ric.
MATERA	21	64.976	18	55.835	17	49.294
POTENZA	52	52.359	54	58.772	52	53.081
TOTALE	**73**	**117.335**	**72**	**114.607**	**69**	**102.375**

PUGLIA

Prospetto n. 35 – 1988-1995 - Enti non dissestati - Oneri latenti per espropriazioni

Provincia	Domande alla Cassa DD.PP.	Concessioni Cassa DD.PP.	Ripiani con Fondi Ordinari	Oneri al 31/12/1995
BARI	388.219	10.196	185.983	129.695
BRINDISI	55.220	3.965	2.248	33.179
FOGGIA	141.002	4.254	9.672	78.155
LECCE	91.341	39.066	34.458	55.084
TARANTO	178.963	2.101	33.417	109.550
Totale complessivo	**854.745**	**59.582**	**265.778**	**405.663**

BASILICATA

Prospetto n. 36 – 1988-1995 - Enti non dissestati - Oneri latenti per espropriazioni

Provincia	Domande alla Cassa DD.PP.	Concessioni Cassa DD.PP.	Ripiani con Fondi Ordinari	Oneri al 31/12/1995
MATERA	63.824	3.711	20.310	37.266
POTENZA	38.411	2.562	7.900	21.336
Totale complessivo	**102.235**	**6.273**	**28.210**	**58.602**

PUGLIA

Prospetto n. 37 – 1995 - Enti non dissestati - Oneri latenti per espropriazioni

Provincia	Classe demografica	N. enti	Oneri al 31/12/1995 (in milioni)	Oneri pro-capite (in lire)
BARI	02	1	3.626	2.453.315
	04	1	779	258.289
	05	4	2.097	60.610
	06	9	36.142	268.295
	07	12	31.405	84.632
	08	2	49.382	274.971
	99*	1	6.264	4.094
Totale BARI		**30**	**129.695**	**57.524**
BRINDISI	05	4	6.122	198.496
	06	4	6.555	132.951
	07	3	16.034	150.798
	08	1	2.884	30.236
	99*	1	1.584	3.851
Totale BRINDISI		**13**	**33.179**	**47.866**
FOGGIA	02	4	1.412	198.315
	03	3	2.297	300.970
	04	5	3.756	195.768
	05	6	9.528	255.717
	06	6	19.816	235.277
	07	4	26.893	131.783
	09	1	14.453	92.489
Totale FOGGIA		**29**	**78.155**	**151.534**
LECCE	03	5	6.556	518.548
	04	6	2.743	111.681
	05	16	15.926	139.025
	06	7	6.567	71.164
	07	3	23.292	276.427
Totale LECCE		**37**	**55.084**	**167.786**
TARANTO	02	1	206	124.547
	05	3	1.271	53.291
	06	5	12.080	153.919
	07	4	16.190	116.957
	09	1	67.803	291.834
	99*	1	12.000	20.354
Totale TARANTO		**15**	**109.550**	**102.929**
Totale complessivo		**124**	**405.663**	**83.535**

*amministrazioni provinciali

BASILICATA

Prospetto n. 38 – 1995 - Enti non dissestati - Oneri latenti per espropriazioni

Provincia	Classe demografica	N. enti	Oneri al 31/12/1995 (in milioni)	Oneri pro-capite (in lire)
MATERA	02	3	2.748	530.502
	03	1	93	33.942
	04	2	694	108.641
	05	7	15.634	339.796
	06	2	17.751	624.705
	07	1	346	6.300
Totale MATERA		**16**	**37.266**	**259.419**
POTENZA	01	4	524	166.667
	02	10	2.224	148.069
	03	7	2.627	163.401
	04	10	7.630	196.655
	05	7	6.033	138.505
	06	4	2.298	42.188
Totale POTENZA		**42**	**21.336**	**124.722**
Totale complessivo		**58**	**58.602**	**186.203**

Prospetto n. 39 – Enti locali non dissestati - Disavanzo di amministrazione compresi i residui passivi perenti

(importi in milioni)

	1989				1991			
Regione	Enti con disavanzo	Totale enti	%	Disavanzo complessivo	Enti con disavanzo	Totale enti	%	Disavanzo complessivo
CALABRIA	82	412	20	39.357	61	412	15	39.366
CAMPANIA	75	556	13	74.658	51	556	9	76.746
PUGLIA	18	262	7	12.268	16	262	6	10.390
BASILICATA	18	133	14	4.567	15	133	11	5.568
Totale	**193**	**1.363**	**14**	**130.850**	**143**	**1.363**	**10**	**132.070**

Prospetto n. 40 – Enti locali non dissestati - Debiti fuori bilancio

(importi in milioni)

	1989				1991			
Regione	Enti con d.f.b.	Totale enti	%	d.f.b. complessivi	Enti con d.f.b.	Totale enti	%	d.f.b. complessivi
CALABRIA	338	412	82	338.624	290	412	70	303.178
CAMPANIA	374	556	67	1.243.889	375	556	67	2.060.620
PUGLIA	186	262	71	359.070	164	262	63	337.151
BASILICATA	86	133	65	86.947	79	133	59	91.920
Totale	**984**	**1.363**	**72**	**2.028.530**	**908**	**1.363**	**67**	**2.792.869**

Prospetto n. 41 – Enti locali non dissestati - Disavanzo di amministrazione effettivo

(importi in milioni)

	1989				1991			
Regione	Enti con disavanzo	Totale enti	%	Disavanzo complessivo	Enti con disavanzo	Totale enti	%	Disavanzo complessivo
CALABRIA	301	412	73	320.942	246	412	60	297.799
CAMPANIA	281	556	51	1.083.720	286	556	51	1.803.407
PUGLIA	135	262	52	297.481	121	262	46	259.287
BASILICATA	66	133	50	82.835	65	133	49	91.808
Totale	**783**	**1.363**	**57**	**1.784.978**	**718**	**1.363**	**53**	**2.452.301**